



## Priručnik za primenu LEADER pristupa za razvoj ruralnih zajednica

februar 2017.



## **Priručnik za primenu LEADER pristupa za razvoj ruralnih zajednica**

Regionalna razvojna agencija „Braničevo-Podunavlje“ d.o.o.

februar 2017.



## Sadržaj

Uvod .....	5
1. Šta je LEADER?.....	6
Kratka istorija LEADER-a .....	6
2. Ključni principi LEADER-a .....	8
Zainteresovane strane .....	8
3. Sprovođenje LEADER-a na lokalnom nivou .....	9
Lokalna akciona grupa.....	9
LAG teritorija.....	10
Lokalna strategija ruralnog razvoja .....	10
Korisnici LEADER sredstava .....	12
4. Proces sprovođenja LEADER pristupa u lokalnoj zajednici.....	13
Animacija.....	13
Strukturiranje .....	13
Konsolidacija.....	14
5. LEADER u Srbiji.....	15
Regulativa.....	15
Mere IPARD II. programa .....	16
Lista skraćenica .....	17
Izvori .....	17
Korisni linkovi.....	17



## Uvod

Ovaj Priručnik ima za cilj da pruži praktične informacije o osnovnim značenjima, mogućnostima i načinima primene LEADER pristupa u Srbiji. Kao takav, namenjen je svim zainteresovanim lokalnim akterima uključenim u procese ruralnog razvoja, kreiranju lokalnih politika u oblasti ruralnog razvoja i ruralnom stanovništvu. Posebno je namenjen onima koji bi mogli biti pokretači potencijalnih partnerstava za razvoj određenih ruralnih teritorija.

Ovaj Priručnik je nastao u okviru aktivnosti projekta „Regionalna platforma za ruralni razvoj – Braničevo-Podunavlje u korak sa EU“ koji realizuje Regionalna razvojna agencija „Braničevo-Podunavlje“ uz podršku Fondacije za otvoreno društvo Srbija. Cilj projekta je vertikalno i horizontalno umrežavanje i jačanje kapaciteta svih zainteresovanih strana BP regiona za aktivno učešće u procesima približavanja EU u oblasti ruralnog razvoja. Specifični ciljevi predviđaju:

1. Unapređenje kapaciteta lokalnih aktera za saradnju u artikulisanju zajedničkih regionalnih interesa u oblasti ruralnog razvoja,
2. Efikasnije sprovođenja Politike ruralnog razvoja Republike Srbije na regionalnom nivou,
3. Povećanje informisanog učešća aktera iz BP regiona u procesu kreiranja politika ruralnog razvoja Republike Srbije, usklađivanja sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU i pregovora o članstvu Srbije sa EU u oblasti ruralnog razvoja.

## 1. Šta je LEADER?

LEADER je skraćenica francuskog izraza „*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*“, a u prevodu znači „**veza između aktivnosti za razvoj ruralne ekonomije**“

LEADER predstavlja jedan od **dokazano efikasnih pristupa ruralnom razvoju koji se temelji na mobilizaciji vlastitih potencijala lokalnih zajednica za njihov razvoj.**

LEADER pristup se fokusira na „KAKO“, više nego na „ŠTA“ je potrebno uraditi. U tom smislu, podrazumeva formiranje multi-sektorskih lokalnih partnerstava, tj. **lokalnih akcionih grupa (LAG)** na nekoj **određenoj ruralnoj teritoriji** sa jedinstvenim identitetom. LAG-ovi upravljaju razvojem u skladu sa specifičnim potrebama lokalnog stanovništva/teritorije – kroz donošenje odluka, dizajn **lokalne strategije ruralnog razvoja (LSRR)**, alokaciju finansijskih sredstava i implementaciju projekata.

### Kratka istorija LEADER-a

LEADER nije nov model ruralnog razvoja, obzirom da je u zemljama Evropske unije (EU) uveden prvi put još 1991. godine kao **Program Inicijativa zajednice (Community Initiative Programme)**, koji se finansirao iz Strukturnih fondova, a bio je namenjen **inovativnim pilot-projektima koji podstiču ruralni razvoj.**

	LEADER I. (1991-1993)	LEADER II. (1994-1999)	LEADER+ (2000-2006)
Br. LAG-ova	217	906	1.143
Iskorišćena sredstva iz EU budžeta	442 miliona €	1,7 milijarde €	2,1 milijarde €

Od 2007. godine, LEADER postaje sastavni deo Ruralne politike, odnosno **Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (ZAP)**, s ukupnim budžetom od 2,5-5% (cca. 2,5-5 milijardi €) ukupnih sredstava Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). LEADER od tad postaje i sastavni deo **Nacionalnih programa ruralnog razvoja zemalja članica EU**, u okviru kojih se za LEADER izdvaja od 2,3-11,3% sredstava. Implementacija Lokalnih strategija ruralnog razvoja spada u 10 najvažnijih mera Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, za koje se izdvaja 4% ukupnog budžeta.

Prosečna veličina LAG teritorije u EU iznosi **1.233 km<sup>2</sup>**  
Prosečna LAG populacija na nivou EU broji **50.420 stanovnika**



## 2. Ključni principi LEADER-a

LEADER pristup je uspешan i efikasan u obimu u kojem se primenjuje i sledi svih 7 elemenata LEADER-a ili ključnih principa:<sup>1</sup>

1. **Lokalne strategije ruralnog razvoja** – strategije razvoja specifične teritorije na sub-regionalnom nivou, utemeljene na iskorišćavanju lokalnih resursa
2. **Lokalna javno-privatna partnerstva** – lokalne akcione grupe koje okupljaju zainteresovane strane sa određene teritorije koje sarađuju po dogovorenim uslovima
3. **Pristup odozdo na gore** – pretpostavlja izradu i implementaciju lokalnih strategija kao odraza lokalnih potreba
4. **Multi-sektorski pristup** – učešće zainteresovanih strana iz različitih sektora: javnog, privatnog, poslovnog i dr.
5. **Inovacije** – predlaganje novih rešenja za postojeće probleme i izazove ruralnih oblasti
6. **Saradnja** – između više lokalnih akcionih grupa na različitim projektima, sa ciljem razmene iskustava i udruživanja resursa
7. **Umrežavanje** – razmena iskustava, znanja i veština između lokalnih akcionih grupa i drugih aktera uključenih u ruralni razvoj na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou

### Zainteresovane strane

- **Ministarstvo poljoprivrede** – ima funkciju „Upravljačkog tela“ za program ruralnog razvoja: selekcija LAG-ova, odobravanje LSRR
- **Agencija za plaćanja** u poljoprivredi i ruralnom razvoju (IPARD Agencija): plaćanja i kontrola
- **Lokalne akcione grupe:**
  - a. Zastupaju partnere iz raznih socio-ekonomskih sektora: poslovnog, javnog i civilnog, na datoj teritoriji
  - b. Definišu i implementiraju lokalnu strategiju ruralnog razvoja za datu oblast zasnovanu na LEADER elementima
- **Korisnici:** organizacije, grupe i stanovnici sa određene LAG teritorije, koji podnose i implementiraju predloge projekata u skladu sa LSRR.

<sup>1</sup> član 61, Regulativa Evropske komisije 1698/2005

## 3. Sprovođenje LEADER-a na lokalnom nivou

Za sprovođenje LEADER pristupa na lokalnom nivou, 3 su ključna koncepta:

### Lokalna akciona grupa

LAG je pravno lice čiji su članovi predstavnici **javnog, privatnog i civilnog** sektora i to u takvom odnosu da predstavnici **javnog sektora imaju manje od 50% učešća u članstvu LAG-a, odnosno odlučivanju**. Članovi i predsedavajući upravljačke strukture LAG-a moraju biti stanovnici i/ili registrovani ogranak u okviru teritorije LAG-a. Pravila funkcionisanja LAG-a, prava i obaveze njenih članova, funkcije i pravila koja određuju njene strukturne elemente, moraju biti opisana u osnivačkom aktu ili statutu LAG-a.

### Osnovni organi i tela LAG-a:

- Skupština članova
- Menadžer i osoblje odgovorno za administrativnu i tehničku podršku (Administrativno telo)
- Komisija za evaluaciju
- Komisija za odlučivanje (Upravni odbor)

**Zadaci** lokalnih akcionih grupa uključuju:

- a) Pripremu, sprovođenje i praćenje implementacije **lokalne strategije ruralnog razvoja**
- b) **Jačanje kapaciteta lokalnih učesnika** za izradu i sprovođenje projekata
- c) Pripremu i objavljivanje **poziva za dostavljanje predloga projekata**
- d) Pripremu **transparentnog izbornog postupka i objektivnih kriterijuma** za odabir projekata
- e) Osiguravanje **usklađenosti sa lokalnom strategijom ruralnog razvoja** prilikom izbora projekata
- f) Prikupljanje, ocenjivanje i **odabir predloga projekata**, kao i utvrđivanje iznosa podrške
- g) **Praćenje implementacije projekata** koji su dobili podršku, sprovođenje posebnih evaluacija povezanih sa lokalnom strategijom ruralnog razvoja

### LAG teritorija

LAG teritorija obuhvata ujednačenu, dobro definisanu, geografski nepodeljenu ruralnu teritoriju, sa jedinstvenim identitetom, koja obuhvata **više od 10.000 i manje od 150.000 stanovnika i u koju su uključena naselja sa populacijom manjom od 25.000**. Granice LAG teritorije se najčešće ne poklapaju sa lokalnim administrativnim granicama, ali ne sme da postoji preklapanje teritorije različitih LAG-ova (npr. nije dozvoljeno da 1 naselje bude član u 2 LAG-a).

Kada definišemo LAG teritoriju, treba dobro izbalansirati kritičnu masu i koherentnost – drugim rečima, ljudske, finansijske i ekonomske resurse koji će podržati lokalnu strategiju ruralnog razvoja.

### Lokalna strategija ruralnog razvoja

Lokalna strategija ruralnog razvoja predstavlja osnovni dokument za razvoj određene LAG teritorije, s kojim LAG aplicira u okviru javnog poziva kako bi dobio sredstva za njenu implementaciju. Priprema se uz aktivno učešće svih zainteresovanih strana i finalni dokument zahteva širok konsenzus stanovništva sa određene LAG teritorije.



### Obavezni elementi dokumenta su:

- Definicija područja i stanovništva na koje se strategija odnosi
- Analiza razvojnih potreba i potencijala područja, uključujući i SWOT analizu
- Opis strategije i njenih ciljeva, opis integrisanih i inovativnih obeležja strategije i hijerarhiju ciljeva, uključujući merljive (SMART) ciljeve i rezultate (usklađeno sa IPARD II programom)
- Opis procesa uključivanja zajednice u razvoj strategije
- Opis partnerstva LAG-a i internih pravila za donošenje odluka
- Akcioni plan koji pokazuje kako se ciljevi prevode u mere i aktivnosti
- Opis mehanizama za upravljanje strategijom i njeno praćenje kojima se pokazuje kapacitet lokalne akcione grupe da sprovede strategiju i opis mehanizama evaluacije
- Opis postupka koji se odnosi na predloge lokalnih projekata
- Opis projekata saradnje koje LAG namerava da prati (subjekti saradnje, ciljani regioni/zemlje) i opis načina na koji će ova saradnja imati pozitivne efekte na lokalnu strategiju ruralnog razvoja i lokalne aktere
- Finansijski plan strategije, uključujući troškove za sticanje veština i animaciju, tekuće troškove LAG-a i male projekte

Lokalne strategije ruralnog razvoja će u okviru javnog poziva za dodelu finansijske podrške, biti ocenjivanje u skladu sa setom kriterijuma koje će definisati Upravljačko telo/Ministarstvo, kako bi se obezbedio:

- a) pristup zasnovan na teritorijalnom razvoju
- b) kvalitet i usklađenost predloženih lokalnih strategija ruralnog razvoja sa ciljevima IPARD II programa
- c) sposobnost LAG-a da upravlja sprovođenjem predložene LSRR.

U procesu odabira LAG-ova i odobravanja LSRR, IPARD Agencija ima administrativnu ulogu i vrši proveru administrativne prihvatljivosti, Odbor za evaluaciju čije članove imenuje nadležni Ministar, ocenjuje usklađenost LSRR sa definisanim kriterijumima i vrši konačan odabir. IPARD agencija takođe vrši plaćanja i prati implementaciju LSRR.

#### Korisnici LEADER sredstava

Svi javni, civilni ili privatni subjekti – **bez obzira da li su članovi LAG-a ili ne**, u skladu sa pravilima podobnosti koja proističu iz relevantnog zakonodavstva Evropske unije i nacionalne legislative i koji ispunjavaju kriterijume specificovane u lokalnoj strategiji ruralnog razvoja mogu biti korisnici LEADER podrške. Ključni kriterijum podobnosti/ispunjavanja uslova, jeste da **korisnik ima registrovano sedište unutar LAG oblasti**. To mogu biti poljoprivrednici, profesionalci koji nisu iz domena poljoprivrede, mikropreduzeća, lokalni stanovnici i njihove lokalne organizacije, ekološka udruženja, pružaoci kulturnih usluga i usluga na nivou zajednice, udruženja žena, organizacije aktivne u očuvanju kulturnog nasleđa, i dr.

Kod apliciranja sa lokalnim projektima u okviru IPARD mera, **LAG izdaje pismo preporuke** kojim potvrđuje da je projekat u skladu sa LSRR



#### 4. Proces sprovođenja LEADER pristupa u lokalnoj zajednici

##### Animacija

Ova faza podrazumeva **okupljanje lokalnih učesnika** - ključnih zainteresovanih strana unutar lokalnog područja (na sastancima, seminarima, radionicama, koristeći medije, sajmove i dr.) da bi diskutovali o zajedničkim potrebama stanovništva i postigli opšti konsenzus o potencijalnim projektima za konkretno područje. Od samog početka, neophodan je angažman **fasilitatora** koji će koordinisati aktivnostima u uskoj saradnji sa „osnovnom grupom“ – ključnim lokalnim akterima.

Kako bi se bolje upoznali sa LEADER pristupom i aspektima njegovog sprovođenja, neophodno je organizovati i različite aktivnosti **unapređenja njihovih kapaciteta**, sa ciljem sticanja neophodnih znanja i veština kroz umrežavanje, razmenu iskustava, „učenje kroz rad“ i sl. Kroz učešće u ovim aktivnostima, različiti ruralni akteri će takođe unapređivati međusobnu saradnju i graditi poverenje.

Bitan element u ovoj fazi je **Analiza teritorije**, koji se odnosi na identifikaciju „teritorijalnog kapitala“ — resursa područja (ljudstvo, aktivnosti, predeli, nasleđe, tehničko znanje, i dr.), sa posebnim fokusom na jedinstvene osobine koje mogu biti dalje razvijane. Analiza pomenutih aspekata treba da rezultira zajedničkom „Vizijom“ i identifikacijom mogućih lokalnih razvojnih prioriteta.

##### Strukturiranje

**Stvaranje javno-privatnog partnerstva** podrazumeva konačno definisanje LAG teritorije, definisanje članova-osnivača potencijalnog LAG-a, uspostavljanje neophodnih struktura i sprovođenje postupka registracije LAG-a kao pravnog lica u skladu sa nacionalnim regulativama i uputstvima koje propisuje Ministarstvo poljoprivrede.

Pristup lokalnom razvoju formalizuje dokument **lokalne strategije ruralnog razvoja**. To podrazumeva utvrđivanje ciljeva, definisanje strateških prioriteta i rangiranje akcija koje treba preduzeti. Lokalna strategija ruralnog razvoja je osnova za prijavu LAG-a za podršku na otvorenom pozivu za predloge koji će raspisati Upravljačko telo (nadležno Ministarstvo). Najuspešnijim LAG-ovima dodeljuju se sredstva za sprovođenje njihovih lokalnih strategija.

Ključna dokumenta i koraci:

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Memorandum o razumevanju za uspostavljanje potencijalne lokalne akcione grupe | <input type="checkbox"/> Odluka o osnivanju                  |
| <input type="checkbox"/> Izjava o podršci potencijalnoj LAG teritoriji                                 | <input type="checkbox"/> Izbor organa i tela                 |
|  | <input type="checkbox"/> Formalno-pravna registracija        |
|  | <input type="checkbox"/> Lokalna strategija ruralnog razvoja |



## Konsolidacija

U ovoj fazi neophodno je jačanje kapaciteta LAG-a, podizanje nivoa profesionalizma, unapređenje saradnje sa drugim zainteresovanim stranama i umrežavanje sa drugim LAG-ovima, kako bi se obezbedilo postizanje predviđenih rezultata. **Funkcionisanje u skladu sa principima dobrog upravljanja, razvijanje ljudskog kapitala i održavanje fundamentalnih vrednosti**, predstavljaju ključne smernice u radu LAG-a.



## 5. LEADER u Srbiji

Tokom poslednje decenije, u Srbiji je pokrenuto više inicijativa (Mreža za ruralni razvoj, Nacionalna LEADER mreža i dr.) i realizovano je niz projekata (Izgradnja kapaciteta za sprovođenje politike ruralnog razvoja u skladu sa EU standardima, Komponenta 2 – Tehnička pomoć „Izgradnja kapaciteta za formiranje i sprovođenje LEADER inicijative u Srbiji (LIS)“/EU IPA 2007; Partnerstvo za revitalizaciju ruralnih područja/donacija Vlade Rumunije; Održivi turizam za ruralni razvoj/UN; i dr.) sa ciljem promovisanja, odnosno pripreme za sprovođenje LEADER pristupa, kroz informisanje, obuke zainteresovanih strana, podršku potencijalnim LAG-ovima, izradi lokalnih strategija ruralnog razvoja i druge aktivnosti.

Kroz projekat LEADER inicijative u Srbiji-LIS, ukupno **605 ruralnih aktera verifikovalo je ukupno 24 Memoranduma o razumevanju**, kojim su se definisali kao partnerstvo za ruralni razvoj, odnosno potencijalna LAG.

Od 24 pripremljene LSRR, simulacijom IPARD evaluacionog procesa, procenjeno je da **21 LSRR ispunjava kriterijume LEADER pristupa**. Ovim strategijama obuhvaćeno je 8% stanovništva i oko 15% teritorije Republike Srbije.

### Regulativa

Pravni okvir za sprovođenje LEADER-a u zemljama kandidatima za članstvo u EU, pa time i u Srbiji, definisan je prevashodno kroz 2 ključna dokumenta Evropske komisije:

1. **IPA regulativa:** Regulativa Saveta Evropske komisije br. 1085/2006 kojom se uspostavlja Instrument za predpristupnu pomoć (IPA)
2. **IPA implementaciona regulativa:** Regulativa Evropske komisije br. 718/2007

Uslove i način sprovođenja LEADER-a, takođe propisuje niz nacionalnih dokumenata kroz definisane oblasti i mere:

1. **Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju:** Podsticaji za podršku programima koji se odnose na pripremu i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja
2. **Nacionalna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014-2024:** Razvoj sela/Partnerstva za teritorijalno/ruralni razvoj
3. **Nacionalni IPARD program 2014-2020:** Mera Sprovođenja LSRR – LEADER pristup
4. **Nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj (NPRR) (u pripremi):** Pripreme lokalnih strategija ruralnog razvoja (LSRR) – partnerstva za teritorijalni ruralni razvoj (LEADER pristup)

## Mere IPARD II. programa

Nacionalni IPARD program 2014-2020, definiše podršku LEADER pristupu kroz sledeće mere:

U okviru **Programa predpristupne pomoći za ruralni razvoj Republike Srbije 2014-2020. (IPARD II)**, za Meru Implementacija LSRR – LEADER pristup, koja će se sprovoditi u **3. godini realizacije Programa**, planirano je ukupno **5.833.333 €** bespovratnih sredstava.

1. Mera "Tehničke pomoći" – za potencijalne LAG-ove. Aktivnost u okviru mere Tehničke pomoći „Sticanje veština i animiranje ruralnog stanovništva" koristiće se za izgradnju kapaciteta potencijalnih LAG-ova.

2. Mera „Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja – LEADER pristup" – za odabrane LAG-ove koja uključuje sledeće aktivnosti:

Aktivnost 1: „Sticanje veština, animiranje stanovništva na LAG teritoriji", za izgradnju kapaciteta i animaciju članova i ruralnog stanovništva odabranih LAG-ova.

Aktivnost 2: „Tekući troškovi i mali projekti", za vođenje odabranih LAG-ova i sprovođenje malih projekata LAG-a.

Aktivnost 3: „Projekti saradnje" za među-teritorijalne projekte. Ova aktivnost će se uvesti u poslednjoj fazi implementacije. Upravljačko telo će naknadno razviti odgovarajuću proceduru za prijavljivanje za ovu aktivnost, i opisati je u okviru programa.

3. Druge mere za realizaciju prioritetnih projekata navedenih u LSRR.

## Lista skraćenica

EU – Evropska unija  
EAFRD – *European Agriculture and Rural Development Fund* – Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj  
IPA - *Instrument of Pre-accession Assistance* – Instrument predpristupne pomoći  
IPARD - *Instrument for Pre-Accession for Rural Development* – Instrument za predpristupnu pomoć za ruralni razvoj  
JPP - Javno-privatno partnerstvo  
LEADER - *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* – „veza između aktivnosti za razvoj ruralne ekonomije"  
LSRR – Lokalna strategija ruralnog razvoja  
LAG – Lokalna akciona grupa  
LIS – LEADER inicijativa u Srbiji  
RS – Republika Srbija  
UN – Ujedinjene nacije  
ZAP - Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije

## Izvori

- Program predpristupne pomoći za ruralni razvoj Republike Srbije za programski period 2014 - 2020. godine (IPARD II), Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, usvojen 20.01.2015.
- Priručnik za LEADER implementaciju u Srbiji, projekat LIS/EU, 2013
- LEADER pristup, projekat Izgradnja održive budućnosti za zaštićena područja Srbije/SIDA, 2014
- LEADER pristup – opšta uputstva, Evropska komisija, 2006

## Korisni linkovi

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine [www.mpzss.gov.rs](http://www.mpzss.gov.rs)  
Uprava za agrarna plaćanja [www.uap.gov.rs](http://www.uap.gov.rs)  
Kancelarija za evropske integracije Vlade RS [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs)  
Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade RS [www.civilnodrustvo.gov.rs](http://www.civilnodrustvo.gov.rs)  
Stalna konferencija gradova i opština [www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
Mreža za podršku ruralnom razvoju [www.ruralinfosrbia.rs](http://www.ruralinfosrbia.rs)  
Nacionalna LEADER Mreža [www.nln.rs](http://www.nln.rs)  
Nacionalni konvent o Evropskoj uniji [www.eukonvent.org](http://www.eukonvent.org)  
Progovori o pregovorima [www.eupregovori.bos.rs](http://www.eupregovori.bos.rs)  
Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji [www.europa.rs](http://www.europa.rs)  
Opšti direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj EK [www.ec.europa.eu/info/departments/agriculture-and-rural-development\\_en](http://www.ec.europa.eu/info/departments/agriculture-and-rural-development_en)  
Evropska mreža za ruralni razvoj: [www.enrd.ec.europa.eu](http://www.enrd.ec.europa.eu)



**Regionalna platforma za ruralni razvoj –  
Braničevo-Podunavlje u korak sa EU**

**Regionalna razvojna agencija  
"Braničevo-Podunavlje" doo**

Stari korzo 30/3, 12 000 Požarevac  
tel: +381 12 510 824, 511 823  
office@rra-bp.rs www.rra-bp.rs



Realizaciju projekta podržala



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA