

Europski strukturni i investicijski fondovi
Smjernice za države članice i tijela nadležna za programe
Smjernice za korisnike

**Smjernice za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice
namijenjene lokalnim sudionicima**

Druga verzija: kolovoz 2014.
Ažurirana kako bi se uzele u obzir napomene prevoditelja

Smjernice za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice namijenjene lokalnim sudionicima

Svibanj 2014.

Sadržaj

Uvod	7
Poglavlje 1. Zašto lokalni razvoj pod vodstvom zajednice?	9
Poglavlje 2. Kako pokrenuti CLLD u osam osnovnih koraka?	13
Poglavlje 3. Kako podupirati CLLD partnerstva odgovarajući na nove izazove?	18
Poglavlje 4. Zašto i kako provoditi CLLD u gradovima?	55
Poglavlje 5. Zašto i kako provoditi CLLD za socijalnu uključenost?	73
Poglavlje 6. Kako koordinirati aktivnosti s drugim fondovima?	89
Poglavlje 7. Kako CLLD učiniti sigurnijim, bržim i lakšim za lokalne akcijske skupine?	106

Slike

Slika 1.: Spiralni dijagram trojstva CLLD-a koje čine područje, partnerstvo i strategija, tijekom vremena.	14
Slika 2.: Utvrđivanje granica.....	24
Slika 3.: Poslovne jedinice s opskrbnim centrom u pozadini u vlasništvu socijalnog poduzeća Creggan Enterprises Derry/Londonderry UK	56
Slika 4.: Veza između sektorskih politika, integriranih strategija urbanog razvoja i CLLD-a	58
Slika 5.: Dijagram koji je korišten u Monteveglio kako bi se objasnila načela njihove kružne ekonomije.....	60
Slika 6.: Alba Iulija, blok 2, prije i nakon preobrazbe (izvor: Izvješće EU Urban 50)	62
Slika 7.: Obnovljeni društveni prostor u jednom parku u Terassi	63
Slika 8.: Pogled iz zraka na Silikonski kružni tok u Shoreditchu, Istočni London.....	64
Slika 9.: Dio Kreativnog kotla u Talinnu, Estonija.	64
Slika 10.: Amersfoot, Nizozemska: partnerstva za održivu proizvodnju hrane.....	66
Slika 11.: Lokalni ljudi rade na karti u okviru vježbe stvarnog planiranja (izvor: communityplanning.net).....	68
Slika 12.: Koordinator LAG-a Urban u ulozi animatora	69
Slika 13.: 34 područja Berlina izabrana za program upravljanja četvrtima.....	71
Slika 14.: Prostorna konfiguracija CLLD-a u urbanom i urbano-ruralnom okruženju	72
Slika 15.: Spirala inovacija u okviru mreže Moja generacija na poslu	74
Slika 16.: Job Point, Berlin	84
Slika 17.: Moja generacija na poslu, grafika „Go For It”	85
Slika 18.: Sudioničko odlučivanje o proračunu u Cascaisu, Portugal	88
Slika 19.: Koordinacija između LAG-ova i FLAG-ova	90
Slika 20.: Koraci za financiranje iz više fondova ili iz jednog fonda.....	94
Slika 21.: Jedinstveno odgovorno tijelo koje koordinira četiri fonda.....	101
Slika 22.: Potencijalni odnosi između odbora LAG-ova koji se podupiru iz različitih fondova..	102
Slika 23.: LAG-ovi i FLAG-ovi s istom granicom	103
Slika 24.: Teritorijalno razgraničenje.....	103
Slika 25.: Zajedničke zemljopisne granice	104
Slika 26.: FLAG-ovi i LAG-ovi koji surađuju u zajedničkim pitanjima.....	105
Slika 27.: Sustav isporuke CLLD-a	106

Polja

Polje 1.: Primjeri odgovora na različite izazove provedbom strategije lokalnog razvoja.....	21
Polje 2: Članak 33. Uredbe o zajedničkim odredbama o strategijama lokalnog razvoja	23
Polje 3.: Primjeri definiranja područja iz Portugala i Finske.....	25
Polje 4.: Primjer integriranog obilježja strategije iz projekta „My Generation URBACT”	28
Polje 5.: Inovacijski klaster Zapadnog Corca u okviru LEADER-ove strategije za razdoblje 2007. - 2013.....	30
Polje 6.: Odabir ciljeva i praćenje rezultata u projektu integriranog ruralnog razvoja Duhalow	33
Polje 7.: Primjer sudioničkog procesa koji je primjenila španjolska skupina u okviru LEADER-a u pripremi strategije lokalnog razvoja u dolini Jerte.....	37
Polje 8.: Primjer akcijskog plana koji je bio uvjet za četvrtu os EFR-a u Francuskoj	38
Polje 9.: Primjer sustava istorazinske evaluacije koji je primijenila lokalna akcijska skupina Kasvu u Finskoj	40
Polje 10.: Zadaci lokalnih akcijskih skupina	40
Polje 11.: Jačanje kapaciteta koje je provela lokalna akcijska skupina za ribarstvo (FLAG) sjeveroistočne Laponije.....	42
Polje 12.: Partnerstva u finskim lokalnim akcijskim skupinama.....	44
Polje 13: Odabir projekata od strane partnerstva LEADER+ u Sjevernom visočju	46
Polje 14: Odabir operacija i plaćanja lokalnih akcijskih skupina u okviru LEADER-a u španjolskoj regiji Aragon	47
Polje 15.: Odabir operacija i plaćanja finske lokalne akcijske skupine za ribarstvo	49
Polje 16.: Primjer pripreme potpore za FLAG-ove u Estoniji.....	51
Polje 17.: Pravila za aktivnosti suradnje u Švedskoj i Poljskoj.....	54
Polje 18.: Monteveglio, pokret za prijelaz na ekonomiju s niskom emisijom ugljika koji podupire gradska uprava	60
Polje 19.: Duisburg Marxloh (DE) – sudionički pristup integriranom urbanom razvoju	62
Polje 20.: Terrassa, Katalonija, Španjolska	63
Polje 21.: Zaklada Shoreditch i kreativna četvrt London.....	64
Polje 22.: Cyber-močvara Alston – digitalni grad u ruralnom okruženju	66
Polje 23.: CLLD pristupi socijalnoj uključenosti u Limericku, Irska	78
Polje 24.: Plan lokalnog zapošljavanja i integracije u općini Narbonne, Francuska.....	78
Polje 25.: Casas Primeiro (Prvo smještaj), Lisabon, Portugal	79
Polje 26.: Integracija Roma u Cserehát, Mađarska	80
Polje 27.: Pozitivna integracija u gradu Riace, regija Kalabrija, Italija.....	81
Polje 28.: South Tyrone Empowerment Programme: integracija migranata kroz pristup koji se temelji na osnaživanju i pravima.....	82
Polje 29.: Koordinacija na regionalnoj razini u Poljskoj	93
Polje 30.: Implikacije financiranja iz više fondova i financiranja iz jednog fonda za koordinaciju na lokalnoj razini	95
Polje 31.: Koordinacija fondova EU-a u Tirolu, Austrija	96
Polje 32.: Mapa za planiranje CLLD-a	98
Polje 33.: Višesektorsko planiranje u Andaluziji i platforma više fondova Jugoistočnog Corca .	99
Polje 34.: Koordinacija između LAG-ova i FLAG-ova u istočnoj Almeriji, Španjolska	101
Polje 35.: Upravljanje LAG-ovima i FLAG-ovima putem jedinstvenog tijela – Pays, Francuska, Lokalna razvojna agencija u Grčkoj	102
Polje 36.: Odbori za tehničku koordinaciju dolini Jerte , Španjolska.....	103
Polje 37.: Pristup razgraničenja u slučaju komplementarnih strategija talijanskih LAG-ova i FLAG-ova	105
Polje 38.: Suradnja između FLAG-ova i LAG-ova u Finskoj	106
Polje 39.: Financijska rješenja prilagođena za CLLD-ove u Poljskoj	109

Polje 40.: Centri ELY u Finskoj – učinkovita uprava i podjela ovlasti s lokalnom akcijskom skupinom za ribarstvo (FLAG)	110
Polje 41.: Primjeri okvirnih programa iz Švedske, UK-a, Finske i Švedske.	112
Polje 42.: Tri vrste mogućnosti pojednostavljenih troškova	114
Polje 43.: Staerken Vor Ort: Uporaba jednokratnih iznosa za plaćanje operativnih troškova..	116

Najvažniji akronimi i kratice

CLLD	lokalni razvoj pod vodstvom zajednice
CPR	Uredba o zajedničkim odredbama
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
EFR	Europski fond za ribarstvo
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EMRR	Europska mreža za ruralni razvoj
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
ESF	Europski socijalni fond
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi (EPFRR, EFPR, EFRR, ESF i Kohezijski fond)
EU	Europska unija
FARNET	Europska mreža ribolovnih područja
FLAG	lokalna akcijska skupina za ribarstvo
IB	posredničko tijelo
ITI	integrirana teritorijalna ulaganja
LAG	lokalna akcijska skupina
LDS	strategija lokalnog razvoja
LEADER	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
MA	upravljačko tijelo
SCO	mogućnosti pojednostavljenih troškova

Zahvala

Ovaj su dokument pripremili stručnjaci za lokalni razvoj Paul Soto i Peter Ramsden, a uredila ga je Europska komisija¹. Stručnjaci koji su sudjelovali na sastancima tematske skupine Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesseractae, John Grieve i Katalin Kolosy također su dali svoj doprinos.

Cilj je ovih Smjernica olakšati provedbu razvoja pod vodstvom zajednice i potaknuti dobru praksu. Nisu pravno obvezujuće ni za jedan subjekt uključen u provedbu ESI fondova niti za države članice, ali daju smjernice i preporuke i odraz su najbolje prakse.

Njima se ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo, a trebalo bi ih čitati i mogu se prilagoditi uzimajući u obzir nacionalni pravni okvir.

Ove Smjernice ne dovode u pitanje tumačenje Suda Europske unije i Općeg suda ili odluke Komisije.

¹ Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj, zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, pomorstvo i ribarstvo te regionalnu i urbanu politiku. Dalje u tekstu „glavne uprave za ESI fondove“.

Uvod

Svrha Smjernica

Ovaj vodič za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD) izdan je početkom programskog razdoblja 2014. - 2020. kako bi onima koji su izravno uključeni u lokalne akcijske skupine dao neke praktične alate i prijedloge za provedbu CLLD-a u raznim kontekstima.

Ovaj je vodič komplementaran sa „Smjernicama za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice u Europskim strukturnim i investicijskim fondovima”² koje su izdale glavne uprave za ESI fondove kako bi tijelima u državama članicama pomogle da stvore uvjete za učinkovito korištenje CLLD-a u svojim sporazumima o partnerstvu te da ga ugrade u svoje programe.

Ovaj bi vodič trebao biti relevantan i u smislu pružanja argumenata gradovima i socijalnim organizacijama da je CLLD učinkovit alat kojime mogu odgovoriti na neke od izazova s kojima se suočavaju te ilustriranja kako se mogu koristiti Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj.

Što se tiče postojećih LEADER i FARNET (Europska mreža ribolovnih područja) partnerstava cilj je ovog vodiča da im pomogne da razviju usmjerenije i kvalitetnije strategije koje su jasno orijentirane prema cilju i prilagođavaju se promjenjivim vanjskim uvjetima. Ovaj se vodič oslanja na novi okvir rezultata za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. Vodič je namijenjen ciljnoj publici koju sačinjavaju lokalni sudionici i praktičari te posebno koordinatori i predsjedatelji lokalnih akcijskih skupina. Međutim, trebao bi koristiti i upravljačkim tijelima i drugim dionicima uključenim u provedbu CLLD-a kojima je potreban dublji uvid u neka od ključnih pitanja s kojima se suočavaju sudionici na terenu. Namijenjen je i novim partnerstvima u gradovima i za socijalnu uključenost kao i za 2600 partnerstava uz postojeća LEADER i FARNET partnerstva.

U poglavlju 1. govori se o tome zašto je vrijedno baviti se CLLD-om u situacijama brzih promjena s kojima su suočena brojna lokalna područja Europe.

U poglavlju 2. korištenjem spirale kojom se ilustrira veza između trojstva kojeg sačinjavaju strategija, partnerstvo i područje, čitatelj se upoznaje s osam koraka koje je potrebno proći da bi se uspostavio CLLD.

Poglavlje 3. usmjereno je na postojeća partnerstva, posebno na otprilike 2600 LEADER i FARNET skupina. U njemu se razmatra kako oblikovati CLLD da odgovori na nove izazove. Kreće se od priznanja da se lokalni uvjeti na početku ovog programskog razdoblja dramatično razlikuju u odnosu na uvjete iz prethodna dva programska razdoblja. Zbog krize, djelovanje na uobičajen način nije opcija. Javlja se potreba za razmišljanjem na novi način, za istraživanjem novih pristupa, osobito oko toga kako se koristiti CLLD-om za stvaranje radnih mjesta i odgovaranje na neke kratkoročne i dugoročne izazove koji su proistekli iz krize.

U poglavlju 4. ispituje se zašto i kako provoditi CLLD u gradovima vezano uz specifične izazove s kojima se suočavaju: u smislu strategije, kako prepoznati ključne izazove u gradu i koristiti CLLD

² Vidi: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

za razvijanje i provedbu lokalne strategije za promjenu, u smislu partnerstva, kako se koristiti CLLD-om za izgradnju učinkovitih saveza u urbanom kontekstu, te u smislu područja, kako definirati učinkovite granice za djelovanje u gradovima.

U poglavlju 5. razmatra se zašto i kako provoditi CLLD za socijalnu uključenost. U njemu se CLLD stavlja u vezu sa socijalnim inovacijama. Razmatra se niz različitih žarišta CLLD-a za socijalnu uključenost i istražuje kako odgovoriti na pitanja povezana sa strategijom, partnerstvima i područjima u kontekstu socijalne uključenosti. U tom se poglavlju sagledava kako CLLD može promicati socijalnu uključenost i daju primjeri kako se to može postići u praksi na nizu socijalnih izazova kao što su marginalizirane skupine, migranti te beskućnici kao i aktivno starenje i mladi.

U poglavlju 6. razmatra se kako se koordinirati s drugim fondovima i poboljšati rezultate. U kontekstu sve oskudnijih javnih proračuna, ključno je iz postojećih inicijativa izvući najviše što se može i osigurati da su u skladu s lokalnim potrebama. Koordinacija među lokalnim inicijativama obvezna je, ali postoji mnogo načina i razina na kojima se to može postići – uključujući i iskorištavanje zajedničkog financiranja u cijelosti. Točnije, u poglavlju se razmatra: kako ostvariti sinergiju u oblikovanju i provedbi strategije; kako partnerstva mogu udružiti snage, a da pritom ne odstupe od svojih glavnih ciljeva; kako definirati lokalne granice koje najbolje odgovaraju različitim problemima koje se rješava.

U poglavlju 7. razmatra se kako CLLD učiniti sigurnijim, bržim i lakšim. Svi se slažu da je administrativno opterećenje postalo preteško te da to ima nesrazmjeran utjecaj na mala CLLD partnerstva koja djeluju s ograničenim proračunom. Administrativni zahtjevi mogu dovesti do kašnjenja, neprilagodljivosti te često odvrćaju osoblje od njihove središnje zadaće, a to je poticanje i razvijanje dobrih projekata. U izvješću Revizorskog suda³ o LEADER-u naglašeno je da je odgovornost lokalnih partnerstava da djeluju na pošten i transparentan način te da kontroliraju rizike. U tom se poglavlju sagledava kako uravnotežiti jednostavnost i rizike kako bi se CLLD učinio lakšim, bržim i sigurnijim za sve sudionike.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Poglavlje 1. Zašto lokalni razvoj pod vodstvom zajednice?

Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice je izraz kojim se koristi Europska komisija kako bi opisala pristup koji tradicionalnu razvojnu politiku koja kreće odozgo nadolje preokreće naglavce. U okviru CLLD-a lokalni ljudi preuzimaju inicijativu i stvaraju lokalno partnerstvo koje oblikuje i provodi integriranu razvojnu strategiju. Strategija se oblikuje tako da se nadovezuje na socijalne, okolišne i gospodarske jake strane ili „prednosti” zajednice umjesto da samo nadoknađuje njezine nedostatke. Iz tog razloga partnerstvo se dugoročno financira - i samo odlučuje kako potrošiti novac.

Nije slučajno da se primjena načela koja stoje iza CLLD-a širila tijekom posljednjih dvadeset godina s male skupine pilot-projekata LEADER na oko 2600 partnerstava (i onih i okviru LEADER-a i četvrte osi Europskog fonda za ribarstvo) kojima je pokriven gotovo svaki kutak ruralne Europe i veliki dio obale. Ukupna javna i privatna ulaganja koja se potiču ovim partnerstvima također su porasla na otprilike 8,6 milijarda eura u razdoblju od 2007. do 2013., a njima se potiče cijeli niz uglavnom malih projekata, tisuće poduzeća i radnih mjesta i značajna poboljšanja lokalnih usluga i okoliša. Izvan Europe, i Svjetska banka potiče projekte koristeći se vrlo sličnom metodologijom zajednice „zajednica pokreće”(CDD) u 94 zemlje, s ukupnim ulaganjima u vrijednosti od gotovo 30 milijarda dolara⁴.

Načela CLLD-a ne samo da su se konsolidirala nego su se i više nego udeseterostručila tijekom četiri uzastopna razdoblja financiranja. To je iskustvo pokazalo kada i gdje pristupi CLLD-a djeluju i kako mogu dodati vrijednost nacionalnim i regionalnim programima. Isto je tako ukazalo na ograničenja CLLD-a i otkrilo područja u kojima je teže postići rezultate. U tom kontekstu, tu je velika prilika da se pristup CLLD-a proširi na gradove i iskoristi za razvijanje lokalnih odgovora na neke od najtežih socijalnih i okolišnih problema s kojima se europski građani danas suočavaju. Osim toga, tu je i značajno područje za jačanje utjecaja CLLD-a na živote ljudi koordinacijom četiri velika izvora financiranja EU-a.

U nastavku navodimo osam razloga za korištenje CLLD-om.

1. **CLLD ljudima koji imaju neku potrebu ili se suočavaju s nekim izazovom daje uzde u ruke.** Lokalni subjekti su ti koji oblikuju strategije i odabiru projekte. To je najistaknutija osobina CLLD-a i njegova najjača prednost. U usporedbi s drugim klasičnim lokalnim pristupima, ljudi koji su ranije bili pasivni „korisnici” politike postaju aktivni partneri i pokretači njezina razvoja. Uključivanje ljudi u „zajedničko stvaranje” razvojne politike donosi niz važnih koristi:
 - Ljudi koje se smatralo problemom osnaženi su kako bi postali dijelom rješenja.
 - Njihovo izravno iskustvo – zajedno sa stajalištima drugih dionika – može pomoći da se politike puno bolje prilagode stvarnim potrebama i prilikama.
 - Njihovo uključivanje u proces jača njihove kapacitete da djeluju i poduzimaju konstruktivne inicijative.
 - To zauzvrat budi osjećaj lokalnog identiteta i ponosa, kao i osjećaje vlasništva nad aktivnostima i odgovornosti za njih.

⁴ Susan Won, Kakvi su učinci Programa razvoja koji pokreće zajednica Svjetske banke? Odjel Svjetske banke za socijalni razvoj. Mreža za održivi razvoj. Svibanj 2012.

- Sudjelovanje za istim stolom ravnopravno s drugim partnerima gradi mostove i povjerenje među ljudima, privatnim poduzetnicima, javnim institucijama i sektorskim interesnim skupinama.

Ti neopipljivi ljudski i društveni ishodi stvaraju temelj za realizaciju konkretnijih materijalnih rezultata. Trenutačno, sve javne institucije u Europi trebaju žurno naći takve načine izgradnje povjerenja i angažmana lokalnih ljudi.

2. **Strategije CLLD-a mogu odgovoriti na sve veću raznolikost i složenost.** Ta se raznolikost često opisuje kao temelj europskog socijalnog modela, ali izazov je naći načine za njezino očuvanje i pretvaranje u prednost, a ne teret. U određenim područjima razlike između zemalja i regija sve su veće i postaje sve teže boriti se s njima primjenom standardnih politika zamišljenih odozgo prema dolje – čak i kada ih provodi lokalni ured. Da navedemo samo jedan primjer, stope nezaposlenosti mladih sad variraju od 7,5 % u Njemačkoj do 56 % u Španjolskoj i 62,5 % u Grčkoj⁵. Razlike među četvrtima, gradovima i regijama iste zemlje mogu također biti ogromne, pa tako strategije za borbu protiv nezaposlenosti mladih moraju uzeti u obzir razlike u načinu funkcioniranja gospodarstava i tržišta rada u svakom pojedinom području. Budući da se strategije CLLD-a oblikuju, a projekte odabiru lokalni ljudi, rješenja se mogu prilagoditi lokalnim potrebama, a partnerstva može pokretati energija lokalnih dionika, uključujući mlade ljude.
3. **Strategije CLLD-a mogu biti fleksibilnije od drugih pristupa.** Neka javna tijela zabrinuta su da bi delegiranje određenih odluka na lokalna partnerstva odvijanje CLLD-a moglo učiniti presloženim. Međutim, CLLD je postao jednostavniji i raznovrsniji tako što je omogućeno da ga se programira pod jednim „tematskim ciljem” dok se istovremeno omogućuje da se njime koristi za postizanje jednog ili svih gospodarskih, socijalnih i okolišnih ciljeva strategije Europa 2020⁶. Slično tome, aktivnosti koje se podupiru u okviru CLLD-a ne moraju se vezivati za standardne mjere opisane u programima sve dok su u skladu s njihovim općim ciljevima. Nije potrebno uspostaviti stroge linije razdvajanja između fondova sve dok postoje sustavi kojima se osigurava da korisnici ne traže povrat istog troška iz različitih izvora EU-a.
4. **Područje primjene CLLD-a prošireno je** kako bi se omogućilo da se lokalne strategije usredotoče na izazove poput socijalne uključenosti, klimatskih promjena, segregacije Roma i ostalih zapostavljenih skupina, nezaposlenosti mladih, zapostavljenih gradskih područja, urbano-ruralnih poveznica, itd. Iako je CLLD pristup izvorno razvijen u ruralnim područjima kroz potporu iz EPFRR-a (Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj), a onda je primijenjen u ribarstvu i obalnim područjima financiranjem iz EFR-a, sada je prilika da se proširi na područja kojima se uobičajeno bavi u okviru ESF-a (Europskog socijalnog fonda) i EFRR-a (Europskog fonda za regionalni razvoj). To će značiti prilagodbe u načinu na koji se oblikuju strategije, partnerstva i područja. Ta se pitanja razmatraju u poglavljima 3. i 4. ovog vodiča.
5. CLLD se nadovezuje na poveznice između sektora i sudionika na načine koji imaju multiplicirajuće učinke na lokalni razvoj i središnje programe. Na strategije CLLD-a ne bi se trebalo gledati kao na otoke odvojene od ostalih programa. Upravo suprotno, i one

⁵ Eurostatovo priopćenje za tisak o nezaposlenosti mladih. 31. svibnja 2013. Podaci za travanj 2013.

⁶ Postoji 11 ekonomskih, socijalnih i okolišnih „tematskih ciljeva” u Uredbi o zajedničkim odredbama kojom se opći ciljevi strategije Europa 2020. pretaču u niz konkretnih ciljeva i prioriteta za „Europske strukturne i investicijske fondove”.

su alati za poboljšanje rezultata nacionalnih i regionalnih programa ruralnog razvoja i strategija održivog urbanog razvoja koji se financiraju temeljem članka 7. Uredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj. Kao takve mogu činiti dio ostalih alata ili djelovati zajedno s njima, uključujući integrirana teritorijalna ulaganja (ITI).

Ipak, strategije CLLD-a često proizlaze iz posebnih pitanja ili problema specifičnih za lokalnu zajednicu – poput propadanja tradicionalnih industrija kao što su ribarstvo i poljoprivreda, nezadovoljstva mladih, klimatskih promjena ili loših uvjeta stanovanja i loših usluga. Prednost CLLD-a je to što omogućuje da se jedan ili više problema razmatraju i rješavaju u lokalnom kontekstu i da se mobiliziraju sve relevantne politike i sudionici. Tako se može pomaknuti nekoliko vrsta granica ili prepreka lokalnom razvoju, uključujući one:

- između različitih lokalnih uprava, općina i javnih uprava;
- između lokalnih javnih i privatnih organizacija i organizacija civilnog društva;
- između lokalnih institucija i institucija na višim razinama kao što su regionalne i nacionalne vlade i sveučilišta;
- između područja koja predstavljaju problem i područja koja nude prilike. Iako CLLD prepušta vodstvo ljudima koji su suočeni s nekim izazovom, od njih se ne očekuje da sami riješe sve. Pomaže im da izgrade mostove do onih koji posjeduju više kapaciteta za to i da s njima pregovaraju.

6. **CLLD je usmjeren na inovacije i postizanje rezultata koji donose trajnu promjenu.** Prvi korak obično uključuje izgradnju kapaciteta i resursa lokalne zajednice za poduzimanje inicijative. CLLD-om se može koristiti i za pokrivanje nekih ulaganja u infrastrukturu manjih razmjera koja su preduvjeti za inovacije i daljnji razvoj. Ali to su u pravilu sredstva za postizanje drugog cilja. Pristup CLLD-a koji podrazumijeva sudjelovanje i više dionika dovodi do različitog gledanja na izazove koje kreće od „potražnje” ili „potreba”, čime se povezuje iskustvo korisnika sa specijaliziranim znanjem različitih vrsta pružatelja. CLLD može ići dalje od „uobičajenih sumnjivaca” kako bi stvorio nove ideje i financirao male „početne” projekte i pilot-projekte koji su potrebni za testiranje tih ideja u praksi. Ako se pokažu uspješnim, ti se projekti također mogu uključiti u druge tradicionalnije privatne i javne fondove.
7. Sudjelovanje u CLLD-u otvara pristup velikoj i rastućoj europskoj mreži i velikom iskustvu. Tijekom posljednjih 20 godina postojeća LEADER i FARNET partnerstva te brojne europske, nacionalne i regionalne mreže razvile su veliki broj metoda, vodiča, alata i studija slučaja koje mogu biti od velike pomoći novim partnerstvima. Kao što je spomenuto, i međunarodne organizacije poput Svjetske banke imaju bogato iskustvo i razvile su brojne korisne metodološke priručnike. U ovome vodiču navodit ćemo poveznice do mnogih od tih alata i resursa koji predstavljaju „živo” znanje. Nova partnerstva u novim poljima i područjima također će donijeti nove uvide i ideje i upravo zato Komisija preporučuje podupiranje i usmjeravanje važnih mjera kako bi se potaknula suradnja i umrežavanje sudionika u CLLD-u.
8. **CLLD je financijski privlačan alat za ostvarivanje lokalnog razvoja.** Komisija prepoznaje da je lokalni razvoj dugoročan proces koji obično traje nekoliko razdoblja financiranja i preporučuje jednako dugoročnu financijsku obvezu u pogledu izgradnje kapaciteta i dobara. Na lokalna partnerstva se, stoga, ne gleda kao na jednokratne projekte koji se jednostavno napuštaju na kraju razdoblja financiranja nego kao na dio procesa tijekom kojeg se zajednice usmjeravaju da krenu održivijim putem. Slično tome, Komisija smatra da lokalni proračuni za CLLD trebaju imati određenu „kritičnu masu” kako bi se

nešto moglo postići, pri čemu proračuni u načelu ne bi trebali biti manji od oko 3 milijuna EUR za sedam godina za cjelokupnu javnu obvezu financiranja za bilo koje razdoblje financiranja. Međutim, taj iznos može i možda mora biti veći u urbanim i drugim gušće naseljenim područjima.

Također je vrijedno spomenuti da, što se tiče EFRR-a, ESF-a i EFPR-a, ako države članice u okviru svojih programa posvete čitavu prioritetnu os ili prioritet Unije CLLD-u, može se povećati stopa sufinanciranja od strane EU-a. To znači da države članice moraju doprinijeti manje nacionalnih sredstava u usporedbi sa standardnom potporom.

Poglavlje 2. Kako pokrenuti CLLD u osam osnovnih koraka?

Aktualni model CLLD-a primjenjuje se više od 20 godina u okviru programa LEADER u ruralnim područjima i 3-5 godina u okviru četvrte osi EFR-a u obalnim i ribolovnim područjima. Programi koji sadrže elemente CLLD-a također imaju dugu povijest u gradovima koji primaju potporu iz EFRR-a (putem programa inicijative zajednice URBAN i URBACT-a) te u rješavanju problema socijalne uključenosti putem ESF-a (inicijative lokalnog zapošljavanja EQUAL i teritorijalni paktovi za zapošljavanje). Kao rezultat toga nastao je niz vodiča i priručnika kako bi se lokalnim partnerstvima pomoglo u prvim kritičnim koracima pokretanja procesa CLLD-a. To uključuje *online* paket alata LEADER⁷, Vodič za pokretanje FARNET-a⁸ kao i paket alata za lokalne skupine potpore URBACT⁹. U nastavku teksta navodit će se upute na te alate, ali izbjegavat će se ponavljanje njihovih sadržaja koji su dostupni kao samostalne publikacije.

Vrijeme i sredstva potrebni za pokretanje strategije i partnerstva CLLD-a uvelike ovise o lokalnom kontekstu te iskustvu i kapacitetima lokalnih sudionika i organizacija. Ali čak i u iskusnim zajednicama obično je potrebno između šest mjeseci do godinu dana da čitavi ciklus počne funkcionirati kako treba. Proces je složen, ali to je uglavnom zbog toga što su same lokalne zajednice vrlo različite i složene, a ne zato što je ovaj pristup složeniji od drugih. U pripremnoj fazi može se otkriti mnogo skrivenih ideja, resursa i prilika i ona je iznimno važna za budući uspjeh. U tom kontekstu, potpora koja se nudi u novoj uredbi za pripremnu fazu može imati važnu ulogu u osiguravanju uspjeha kasnijih faza.

Pokretanje procesa CLLD-a može se razdvojiti u niz ponavljanih koraka ili ciklusa za osmišljavanje i oblikovanje tri osnovne komponente – strategiju, partnerstvo i područje. Njih se ponekad naziva „trojstvom“ CLLD-a i način na koji se na njih gleda i način na koji se među njima odvija interakcija čini temelj „izmijenjene paradigme“ odozdo nagore koja je pak temelj CLLD-a. Ti se osnovni koraci¹⁰ mogu prikazati kao spirala kako je prikazano na slici 1.:

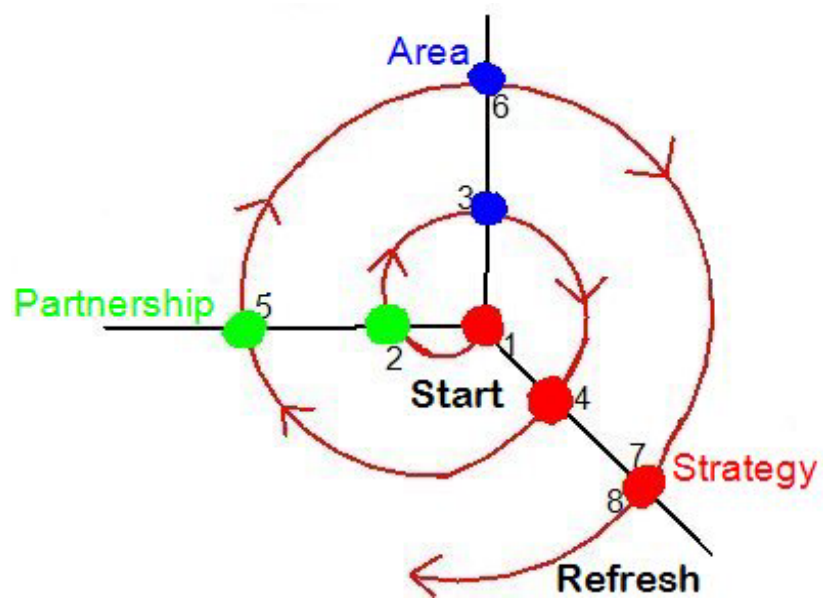
⁷ Paket alata LEADER. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

⁸ FARNET vodič br. 1. Razvoj temeljen na osobitostima ribarskih područja EU-a. Vodič za pokretanje Lokalnih akcijskih grupa u ribarstvu <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

⁹ URBACT paket alata za lokalne skupine potpore. lipanj 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Ti se koraci naravno mogu razdvojiti i grupirati na različite načine kako bi se prilagodili različitim situacijama.

Slika 1.: Spiralni dijagram trojstva CLLD-a koje čine područje, partnerstvo i strategija, tijekom vremena.



1. Odlučite što želite promijeniti (Strategija)

CLLD-om se konvencionalni pristupi razvoju koji kreću odozgo nadolje preokreću naglavce tako što započinju s vizijom toga gdje bi lokalni sudionici željeli biti u budućnosti i što misle da bi se trebalo promijeniti da tamo stignu. Odgovaranje na lokalne potrebe na prvom je mjestu, a na financiranje se gleda kao na sredstvo za postizanje važnijeg cilja.

Pripremanje jasnih argumenata o tome „što želite promijeniti” prvi je i najvažniji korak u oblikovanju strategije i ne bi ga trebalo brzati. Postoji veliki raspon sudioničkih tehnika koje mogu pomoći da se to postigne (vidi odjeljke o strategiji u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

Nasuprot tome, konvencionalni lokalni razvoj često je vođen financiranjem. Lokalna tijela se prijavljuju za financiranje na temelju njihovog odstupanja od nacionalnog prosjeka u odnosu na neki utvrđeni pokazatelj. Prema tom scenariju, lokalne agencije su tek posljednja karika u lancu za isporuku sredstava i usluga.

2. Izgradite povjerenje i udružite se s ljudima koji mogu pomoći da se dogodi promjena (Partnerstvo)

Taj se korak obično odvija istovremeno s odlukom o tome što zajednica želi promijeniti. Zahtijeva kontakt licem u lice i dovoljno vremena da se otkriju glavne poteškoće, skriveni planovi i povijesna ljutnja koja je duboko usađena u većini zajednica. Ovdje od pomoći mogu biti službeni alati poput „analize dionika” u kojoj se različiti dionici razvrstavaju prema nizu osobina kao što je razina njihovog interesa i kapacitet da utječu na rezultate¹¹. Individualne i skupne diskusije mogu pomoći da se razbistre dugoročni zajednički ciljevi kao i kratkoročne aktivnosti kojima se mogu postići brzi rezultati i izgraditi potpora. Isto tako mogu pomoći i da se razbistri tko je dobar u čemu te razina predanosti u stvaranju službenog partnerstva.

Prije stvaranja strukture službenog partnerstva, korisno je izgraditi povjerenje i steći iskustvo suradnje u neslužbenoj radnoj skupini koja može nadzirati kasnije faze (vidi odjeljke o partnerstvu u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

3. Definirajte granice svojeg područja (Područje)

I ovdje se CLLD razlikuje od tradicionalnih pristupa koji idu odozgo nadolje u smislu da ciljna područja ne moraju slijediti unaprijed definirane administrativne granice. Nacionalna ili regionalna tijela trebala bi, međutim, navesti vrste područja koja će biti ili neće biti prihvatljiva, te osigurati jasna mjerila za njihov odabir. Od lokalnih sudionika se očekuje da unutar tog širokog okvira odluče o najprikladnijim granicama za postizanje svojih ciljeva.

To znači da najprije trebaju osigurati da je područje dovoljno veliko i da ima dovoljno „kritične mase” da postigne svoje ciljeve, a zatim da nije preveliko što bi moglo dovesti do toga da zajednica izgubi kontrolu. Naposljetku, trebalo bi biti „jedinствeno” u fizičkom, socijalnom i gospodarskom smislu kao i u smislu ciljeva strategije.

¹¹ URBACT alat za lokalne skupine potpore. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Međutim, fizičke granice koje stvaraju obalne linije, vodene linije ili planinski lanci ne podudaraju se nužno s mjestima gospodarskih grupacija aktivnosti kao što su ribolov ili poljoprivreda, ili s funkcionalnim područjima koja se temelje na putovanju do posla ili korištenju osnovnih usluga. Slično tome, povijesne granice između općina u gusto naseljenim gradskim područjima ili na rubnim dijelovima grada mogu biti prepreka učinkovitom djelovanju. Mnoga područja suočavaju se s problemima koji prelaze lokalne, regionalne ili nacionalne administrativne granice.

To je razlog zašto se različiti lokalni projekti često provode na nešto drugačijim područjima. U osnovi, na lokalnim je sudionicima da te čimbenike uzmu obzir i dođu do realnog kompromisa o granicama područja intervencije koje osiguravaju najbolje prilike za postizanje ciljeva njihove strategije (vidi odjeljke o područjima u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

4. Izradite lokalnu strategiju za promjenu koja se temelji na uključivanju lokalnih ljudi i njihovim potrebama (Strategija)

Kada se postigne dogovor o tome što zajednica želi promijeniti, tko može pomoći da se to ostvari te o širem području intervencije moguće je pristupiti razradi pojedinosti postizanja željenih ciljeva izradom lokalne strategije. Za to su potrebni objektivni dokazi i činjenice o prednostima i slabostima koje područje ima, prilikama koje nudi i prijetnjama s kojima je suočeno, kao i potpuna uključenost zajednice kako bi ljudi shvatili kako ti čimbenici utječu na njihove glavne potrebe te kako im se može pristupiti.

Strategija lokalnog razvoja postaje karta provedbe CLLD-a, a partnerstva obično biraju i podupiru projekte prema doprinosu koji daju u postizanju ciljeva strategije. Kako bi dala potporu izradi kvalitetnih strategija, Komisija je uključila popis ključnih sastavnica koje bi trebale sadržavati te je učvrstila niz ključnih načela CLLD-a. Ona su opisana i objašnjena zajedno s primjerima u poglavlju 5. (vidi i odjeljke o strategiji u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

5. Dogovorite se o strukturi partnerstva i razjasnite tko radi što (Partnerstvo)

Lokalne zajednice imaju različite razine kapaciteta, različite povijesti suradnje i/ili sukoba te vrlo raznolike institucionalne kulture. Zbog toga, iskustvo je pokazalo da je neophodno oblikovati partnerstva koja odgovaraju realnostima lokalnog konteksta. Ipak, postoje dva opća modela. U prvome se osniva potpuno nova pravna osoba koja okuplja lokalne partnere. Ona može biti u raznim oblicima, ovisno o kontekstu (iako su većina njih neprofitna udruženja). Bez obzira na njezin pravni oblik, pravna osoba treba predstavljati lokalne dionike koji su povezani sa strategijom, treba biti otvorena, transparentna te odgovarati kako lokalnim ljudima tako i onima koji osiguravaju financijska sredstva. Točna ravnoteža između uključenih partnera i njihovih ovlasti u donošenju odluka ovisi o lokalnim okolnostima, ali kao što je ranije spomenuto, ključna značajka CLLD-a je da u partnerstvu ne bi trebala dominirati niti jedna javna ili privatna interesna skupina.

Drugi se model može primijeniti kada nema potrebe ili želje da se osnuje dodatna struktura i/ili kada je očito bolje da se partnerstvo osloni na administrativne kapacitete iskusnog partnera. U tom slučaju iskusni partner može postati „odgovorno tijelo” za pravne i administrativne svrhe, dok ostali partneri čine neku vrstu odbora za donošenje odluka ili odabir projekata. No i u ovom slučaju trebala bi se primjenjivati ista načela u pogledu predstavljanja, otvorenosti, odgovornosti i transparentnosti kao i u prvom modelu.

Kako bi osigurala da kvalitetne strategije zaista provode sudionička i učinkovita partnerstva, Komisija je pripremila i popis glavnih zadataka koje bi trebali obaviti. I oni će biti objašnjeni detaljnije uz pomoć primjera u poglavlju 5. Svako partnerstvo treba razmotriti ima li na svom području vještine i iskustvo potrebno za obavljanje tih funkcija ili je potrebno dovesti pomoć izvana.

Oba spomenuta modela moguće je koristiti za koordiniranje više od jednog toka financiranja. To će biti objašnjeno u poglavlju 6. (vidi i odjeljke o partnerstvu u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

6. Prilagodite granice (Područje)

U postupku izrade strategije lokalnog razvoja i izgradnje partnerstva postat će jasno da se neka pitanja mogu bolje riješiti uključivanjem drugih dijelova teritorija. Primjerice, ruralno područje će možda morati uzeti u obzir lokalni tržišni grad ili će ugrožene urbane četvrti možda morati razmotriti veze s područjima koja osiguravaju lokalne poslove i usluge. Slično tome, potencijalno korisni saveznik u partnerstvu možda će biti baš izvan izvornih granica. Možda će također biti moguće poboljšati sinergiju između lokalnih inicijativa koje se financiraju iz različitih fondova EU-a usklađivanjem njihovih granica. Naposljetku, nacionalna ili regionalna mjerila za odabir područja za CLLD možda će zahtijevati određenu prilagodbu definicije područja.

Iz svih navedenih razloga, točne granice intervencije treba smatrati nečim fluidnim što se može prilagođavati promjenjivim okolnostima. Zapravo, CLLD nudi lokalnim partnerstvima niz alternativa za rješavanje problema na različitim razinama. Primjerice, susjedna lokalna partnerstva mogu se svako pojedinačno usredotočiti na aktivnosti koje se financiraju iz jednog fonda, ali onda mogu primijeniti mjere za suradnju ili zajednički sudjelovati u drugom fondu za probleme koji se najbolje rješavaju na različitoj, prekograničnoj razini. CLLD pruža niz rješenja kojima se osigurava da granice odgovaraju lokalnim potrebama koje se stalno mijenjaju umjesto da se fiksira na određeni vremenski trenutak.

Međutim, u svim slučajevima proširenju područja treba pristupiti s oprezom. Većinom su pritisci usmjereni prema tome da područja budu veća, ali ih se nikako ne smije proširivati na način da se izgubi osjećaj lokalnog identiteta i istinsko uključivanje zajednice (vidi odjeljke o područjima u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

7. Pripremite akcijski plan i zahtjev za financiranjem (Strategija)

Kada se partnerstvo dogovori o tome što želi promijeniti i kada se dogovori jasna „intervencijska logika” koja pokazuje kako se ta promjena može mjeriti i koje bi vrste aktivnosti mogle dovesti do uspjeha, ono mora pretočiti te opće namjere u realističan akcijski plan i zahtjev za financiranjem. Postoji mnogo iscrpnih vodiča o tome kako završiti ovu fazu¹².

U ovoj fazi svi su podnositelji zahtjeva suočeni s izazovom da pruže dovoljno pojedinosti kako bi plan učinili vjerodostojnim zadržavajući istovremeno prilagodljivost da bi mogli odgovoriti na nepredviđene okolnosti. Države članice, regije i lokalna partnerstva nose se s tim izazovom na različite načine. Međutim, važno je pokazati da kalendar i ljudski i financijski resursi uloženi u glavne vrste aktivnosti odgovaraju potrebama koje su ranije utvrđene i da je razumno očekivati da će postići željenu promjenu. Slično tome, partnerstvo mora pokazati da ima vještine, te da je uspostavilo sustave i postupke kojima se osigurava da se plan može provesti na učinkovit i transparentan način (vidi odjeljke o strategiji u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

8. Uspostavite sustav za povremenu reviziju, ocjenu i ažuriranje strategije

Od početka izrade posljednjeg kruga strategija lokalnog razvoja u 2007. na situaciju u kojoj su se nalazila lokalna partnerstva u mnogim državama uvelike je utjecala gospodarska kriza. Ali čak i u vremenima relativne stabilnosti partnerstva trebaju mehanizme za procjenu do koje su mjere postignuti očekivani rezultati i za učenje iz počinjenih pogrešaka i postignutih uspjeha. U svojoj reviziji inicijative LEADER Europski revizorski sud naveo je da je praćenje, samoocjenjivanje i vanjsku evaluaciju strategija lokalnog razvoja potrebno poboljšati i ugraditi u redovite aktivnosti kao dio ciklusa učenja djelovanjem.

Iako je to područje koje još uvijek treba razvijati, postoji niz korisnih vodiča i paketa alata o tome kako se to može učiniti, a da se pritom ne zatrpna morem nevažnih podatkovnih poveznica (vidi i odjeljke o strategiji u poglavljima 3., 4., 5. i 6.).

Potrebno je uložiti i vrijeme i trud da bi se tih osam koraka provelo propisno. Međutim, Komisija je pojačala pripremnu potporu kako bi to njome bilo obuhvaćeno (vidi poglavlje 5.3., odjeljak o pripremljenoj potpori). Čak i kada su to radili i ranije, lokalni ljudi u načelu cijene proces izgradnje zajedničke karte koja vodi do budućnosti i uživaju u njemu.

¹² vidi na primjer: LEADER alat http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm
FARNET vodič <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>
URBACT alat http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

Poglavlje 3. Kako podupirati CLLD partnerstva odgovarajući na nove izazove?

3.1. Uvod

Ovo je poglavlje prvenstveno namijenjeno postojećim partnerstvima u ruralnim i ribolovnim područjima kako bi im pomoglo da primijene nove propise u nošenju s nekim od novih izazova s kojima se suočavaju. Međutim, neke od točaka koje sadržava bitne su i za nova partnerstva u gradovima i ona koja se bave socijalnom uključenosti.

U mnogim državama članicama situacija s kojom su suočene lokalne zajednice na početku programskog razdoblja za 2014. - 2020. bitno se razlikuje od one u prethodna dva programska razdoblja. Suočena s ozbiljnošću gospodarske krize, mnoga postojeća lokalna partnerstva pod pritiskom su da nađu dodatne izvore financiranja samo da bi nastavila s onim što rade ili tek preživjela. Ali u kontekstu eskalirajućih socijalnih, okolišnih i gospodarskih izazova, djelovanje na uobičajeni način jednostavno nije održiva dugoročna opcija za mnoge lokalne zajednice. Osim toga, nakon nekoliko programskih ciklusa postoji opasnost od razočaranja i „zamora zajednice“ u određenim područjima.

Osim promjena koje se događaju u vanjskom kontekstu, mnoge prijašnje lekcije iz inicijative LEADER i četvrte osi EFR-a uzete su u obzir i dovele su do nekih promjena u novim propisima. Primjerice, djelomično kao odgovor na izvješće Revizorskog suda o LEADER-u osnažen je niz specifičnih osobina CLLD-a. Ako se ispravno provedu, te će izmjene poboljšati sposobnost lokalnih partnerstava da se nose s nekim od novih izazova. Međutim, iskustva iz prošlosti pokazala su da se nužno kratke i jezgrovite formulacije propisa EU-a mogu tumačiti na različite i često pogrešne načine na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama. U ovom ćemo poglavlju stoga pokušati učiniti dvije stvari.

- Najprije, bez ulaženja u pojedinosti ukratko ćemo dati opći pregled ključnih promjena u vanjskim uvjetima s kojima se suočavaju lokalna partnerstva kao i nekih novih odgovora na te uvjete čije bi podupiranje trebali razmotriti;
- Potom nastojimo dati potpunije objašnjenje toga *što Komisija smatra* nekim od ključnih odredaba u propisima, te dajemo primjere kako ih se može upotrijebiti na lokalnoj razini za rješavanje nekih od izazova utvrđenih u prvom odjeljku.

3.2. Novi izazovi s kojima se suočavaju lokalna partnerstva

Postoji široki konsenzus o tome da je Europa suočena s nizom dugoročnih globalnih izazova koji uključuju opadajuću konkurentnost u odnosu na rastuća gospodarstva, globalno zatopljenje i osiromašenje resursa, stagnaciju ili pad realnih plaća i životnog standarda za veliki dio stanovništva, rastuću nejednakost i socijalnu polarizaciju, te prijetnje sustavima zdravstva i socijalne sigurnosti do kojih jednim dijelom dolazi zbog starenja i demografskih promjena. Strategija Europa 2020. izrađena je da bi se pomoglo u rješavanju nekih od tih glavnih problema, a jedanaest tematskih ciljeva Uredbe o zajedničkim odredbama osmišljeno je kako bi se osiguralo da se sredstva iz ESI fondova usmjeravaju na najteže probleme.

Međutim, od izbijanja financijske krize u 2007. mnoga su lokalna partnerstva suočena i s dodatnim nizom problema koji se miješaju s ranije spomenutim temeljnim globalnim izazovima. Postoje velika odstupanja u pogledu učinaka tih problema diljem Europe. Zbog toga je iznimno teško doći do zajedničkih rješenja na razini EU-a pa to još snažnije opravdava pristupe prilagođene lokalnim potrebama.

Geografske implikacije tih primjena unutar zemalja su i složene i raznolike. Primjerice, neki smatraju da će gospodarske aktivnosti biti više koncentrirane u velegradima, da će se rast u privlačnim rezidencijalnim i turističkim područjima usporiti ili potpuno zaustaviti te da će područja koja uvelike ovise tradicionalnim gospodarskim granama, građevinarstvu i/ili javnim transferima i dalje trpjeti veliki pad aktivnosti¹³. Sve to utječe na ulogu i odnose između različitih vrsta područja – između velegradskih područja, periurbanih područja i regionalnih i provincijskih uslužnih centara, između obalnih i kopnenih područja, između gusto naseljenih i udaljenijih slabo naseljenih područja te između ugroženih gradskih četvrti i imućnijih dijelova naših gradova.

Pokretači većine dugoročnih i novijih promjena su na globalnoj i/ili nacionalnoj razini tako da manevarski prostor partnerstava na lokalnoj razini jednostavno mora biti ograničen. Unatoč tome, lokalni kontekst i potrebe ljudi prolaze kroz duboke promjene. Kao rezultat toga, društvo već odgovara na brojne načine – primjerice, pomoću novih oblika poduzetništva koji su više socijalno i teritorijalno ukorijenjeni, pomoću različitih oblika samopomoći i kolektivnih oblika mobilizacije imovine zajednice, razvijanjem lokalnih mreža¹⁴ i pronalaženjem u zajednici lokalnih odgovora na klimatske promjene. Sljedeći krug strategija lokalnog razvoja mora ići ukorak s glavnim promjenama u potrebama građana i, ako je to moguće, naći načine za davanje potpore mnogim kreativnim rješenjima koja su se već javila u zajednici.

Unatoč razlikama između zemalja, većina strategija lokalnog razvoja morat će uzeti u obzir neke od sljedećih promjena u lokalnim kontekstima te odgovoriti na sljedeća pitanja:

- U prosjeku, **nezaposlenost** u EU-u porasla je za preko 47% u razdoblju između 2007. i 2012. pri čemu su osobito teške posljedice osjetili mladi¹⁵. Jedno od dvoje mladih u Španjolskoj i Grčkoj nezaposleno je, iako su odstupanja između zemalja i lokalnih područja ogromna. Postoji ogroman rizik da će se ne samo izgubiti visoko obrazovana generacija, nego i stvoriti velika skupina nezadovoljnih i ljutih mladih ljudi. *Koje se kratkoročne i dugoročne mjere mogu uvesti da bi se stvorile prilike za zapošljavanje i potporu mladima na lokalnoj razini?*
- **Domaća potrošnja** snažno pada ili stagnira u mnogim državama što je dovelo do toga da se **tržišta** za nova i postojeća poduzeća sužavaju. U tom kontekstu teško je stvarati nova radna mjesta, a prioritet je da se sačuvaju ona postojeća. Međutim, neke tradicionalne, temeljne gospodarske grane poput poljoprivrede, ribarstva i prehrambene industrije drže se relativno dobro i čini se da itekako postoji potreba da se razmotri njihova uloga u lokalnim gospodarstvima. *Koji se koraci mogu poduzeti da bi postojeći sektori i poduzeća postali konkurentniji? Kakvu je vrstu potpore potrebno pružiti novim poduzetnicima u kontekstu tržišta koja stagniraju i padaju?*

¹³ Laurent Davezies. 2012 La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

¹⁴ Lokalne mreže jesu kratki lanci opskrbe koji nastaju isključivanjem posrednika. Na primjer, kad je riječ o ribolovu odnose se na prodaju ribe izravno s broda, što isključuje trgovce na veliko. Kad je riječ o poljoprivredi, mogu se odnositi na poljoprivredne trgovine, tržnice itd.

¹⁵ Stope nezaposlenosti porasle su sa 7,2 % u 2007. na 10,5 % u 2012. U istom tom razdoblju nezaposlenost mladih porasla je s 15,7 % na 22,9 %. Eurostat

- **Privatni izvori financiranja** u mnogim su državama presušili, što je uz razloge navedene u gornjoj točki dovelo do toga da je predlagačima projekta vrlo teško naći sredstva koja su potrebna za dobivanje bespovratnih sredstava EU-a. *Kako lokalna područja mogu dobiti pristup do alternativnih izvora financiranja ili ih sama stvoriti?*
- **Javna su ulaganja** smanjena u većini država zbog čega je teško pronaći javne izvore sufinanciranja projekata. U mnogim državama članicama neodgovarajuća infrastruktura još uvijek je najveće usko grlo za lokalni razvoj. Istovremeno, u drugim državama članicama problem postaje *održavanje postojeće infrastrukture. Je li moguće razviti nove (zajedničke) upotrebe i načine održavanja javnih dobara?*
- **Izdaci iz javnih prihoda** uvelike su smanjeni u mnogim državama, što je dovelo do rezanja troškova u obrazovanju, zdravstvu, socijalnim uslugama i socijalnim naknadama. To znači manje radnih mjesta i stavlja pritisak na lokalne vlasti da se koriste fondovima EU-a za iznalaženje novih načina oblikovanja i pružanja osnovnih usluga. *Mogu li CLLD partnerstva postati lokalne platforme socijalnih inovacija koje istražuju nove načine poboljšanja socijalnog standarda služeći se sredstvima iz privatnog sektora i civilnog društva?*
- **Siromaštvo i socijalna isključenost** porasli su u većini država. Međutim, zemljopisne implikacije te činjenice složene su. U nekim slučajevima, može doći do povratka u ruralna područja ili određene gradske četvrti jer su tamo troškovi života niži i tamo živi više članova obitelji i ima više mreža samopomoći. *Kako se ta blizina može iskoristiti da se poveća društvena odgovornost i solidarnost između bogatih i siromašnih područja, sektora i skupina?*
- **Klimatske promjene** i potreba za prelaskom na društvo s niskom razinom emisije ugljika zauzela je središnje mjesto u politici EU-a i sada je horizontalni prioritet u svim područjima EU politika. Potreba da se što prije smanji emisija stakleničkih plinova i uspostavi nova paradigma gospodarskog razvoja temeljena na konceptu zelenog rasta i održivog korištenja resursa velika je promjena za sljedeće programsko razdoblje. *Mogu li CLLD partnerstva razviti i podupirati lokalne odgovore na taj izazov?*

CLLD partnerstva suočena su i s potpuno *drugačijim kontekstom upravljanja* no što je to bilo u njihovim ranim danima. Mnoga od njih razvila su se iz malih, relativno besplatnih pilot-inicijativa Zajednice u velike inicijative koje su prisutne diljem ruralnih područja i na velikim dijelovima obale. To je sa sobom donijelo značajnu dodatnu odgovornost i teret u smislu upravnih postupaka i postupaka revizije. Istovremeno, aktualni modeli pružanja usluga koji kreću odozgo nadalje također se preispituju, a sve više raste zanimanje za načinima ispunjavanja socijalnih potreba koji su bliži pristupu koji se primjenjuje u CLLD-u, tj. više sudionički, više u skladu sa stvarnim potrebama i inovativniji. *Kakvu ulogu mogu imati CLLD partnerstva u predočavanju i oblikovanju novog modela upravljanja?*

U polju 1. u nastavku navode se neki primjeri načina na koje bi se strategije lokalnog razvoja mogle prilagoditi tako da uzmu u obzir te izazove.

Polje 1.: Primjeri odgovora na različite izazove provedbom strategije lokalnog razvoja

Izazov	Mogući odgovori strategija lokalnog razvoja
Rastuća nezaposlenost	<ul style="list-style-type: none"> • Više se usredotočiti na ulaganja u radna mjesta (često širenje postojećih poduzeća i/ili prilično standardne radno intenzivne operacije); • Podupirati nove aktivnosti vezane uz obnovu lokalnih stambenih objekata, lokalnu proizvodnju energije, očuvanje energije, nove uporabe postojećih zgrada, recikliranje, itd.; • Podupirati nove oblike poduzetništva, uključujući socijalno gospodarstvo i socijalna poduzeća;

	<ul style="list-style-type: none"> • Više se usredotočiti na mlade – na to da ih što više bude obuhvaćeno te na prijelaz sa studija na posao; • Podupirati strukovno naukovanje, stručnu praksu, privremeni rad, sustav mentorstva, itd.; • Podupirati prijelazne i zaštićene programe vezane uz tržište rada; • Podupirati komplementarne politike izobrazbe i aktivnog tržišta rada; • Podupirati programe valuta lokalnih zajednica (LETS), banke vremena, volonterski rad i ostale sustave koji mobiliziraju neiskorištene resurse nezaposlenih kako bi se zadovoljile lokalne potrebe.
Opadajuća tržišta	<ul style="list-style-type: none"> • Podupirati postojeća poduzeća da uđu na nova tržišta: promidžba, marketing, kontrola kvalitete, potpora izvozu, transfer tehnologija, izobrazba, itd.; • Istražiti nova tržišta vezana uz klimatske promjene, štednju i proizvodnju energije, skrb, zdravlje, kulturu i digitalno gospodarstvo; • Osigurati dobru potporu svim novim poduzećima nakon početne faze (stručne studije tržišta i održivosti, stručno usavršavanje, itd.) • Koristiti javnu nabavu (i na način da se umetne socijalna klauzula) i akcije kupujmo lokalno; • Podupirati uporabu lokalnih valuta (programi LETS) i banaka vremena kako bi se pronašli korisni ispusni ventili za nezaposlene i podzaposlene, a da se ujedno zadovolje i lokalne potrebe. • Mobilizirati lokalne ljude da podupiru lokalne trgovine, usluge i poduzeća (npr. Cashmob); • Ojačati lokalne mreže i lance opskrbe (npr. tržnice lokalnih poljoprivrednika, kupujmo izravno s broda), lokalne sustave prehrane (npr. projekt „nevjerojatno jestivo”¹⁶ i projekt PROVE u Portugalu; ¹⁷ • Poboljšati izobrazbu i ulazak u stabilne ili rastuće sektore.
Nedostatak privatnih izvora financiranja	<ul style="list-style-type: none"> • Iskoristiti nove financijske instrumente (jamstva i programe mikrokredita); • Razviti povlaštene poveznice s bankama; • Istražiti potencijale grupnog financiranja (engl. crowd funding) i drugih novih ideja; • Prepoznati plaćanje u naravi, volonterski rad i programe samopomoći; • Mobilizirati lokalnu štednju za potporu lokalnim projektima, primjerice zadružno ulaganje ili ulaganje zajednice (Vallée de l’Aspe, Francuska); • Značajno povećati brzinu i prilagodljivost bespovratnih sredstava EU-a (mala bespovratna sredstva, krovni programi, itd.); • Smanjiti birokraciju vezanu uz projekte, primjerice uporabom fiksnih iznosa, pojednostavljenih troškova, itd.
Rezanje javnih ulaganja	<ul style="list-style-type: none"> • Zatražiti predujmove iz fondova EU-a; • Unaprijed osigurati javno sufinanciranje pod istim uvjetima kakvi su na snazi za fondove EU-a; • Na alternativne načine koristiti javne zgrade, zemljišta, itd.; • Istražiti primjenu kolektivnih programa za korištenje, dijeljenje i

¹⁶ <http://incredibleiblenetwork.org.uk/about>

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184

	održavanje postojeće javne infrastrukture (dječjih jaslica, škola, kulturnih centara, centara za starije, zdravstvenih centara, sportskih centara, javnih prostora...).
Smanjeni izdaci iz javnih prihoda	<ul style="list-style-type: none"> • Izgraditi poveznice s radnicima u lokalnom javnom sektoru – nastavnicima, socijalnim radnicima, zdravstvenim radnicima, i dužnosnicima za planiranje i okolišni nadzor kako bi se razvile komplementarne usluge i suradnja; • Podupirati socijalno inovativne projekte koji poboljšavaju usluge i/ili čuvaju radna mjesta, kao i javno-privatno-socijalno gospodarska partnerstva; • Dati prioritet prevenciji, dijeljenju, samopomoći, itd.
Siromaštvo i socijalna isključenost	<ul style="list-style-type: none"> • Podupirati lokalne planove za socijalnu uključenost koje vode ljudi suočeni sa siromaštvom uz potporu stručnjaka i drugih dionika; • Podupirati samoorganiziranje zajednice i skupine samopomoći; • Podupirati programe dijeljenja, nove oblike prijevoza kao što su dijeljenje auta i zajedničke vožnje te kolektivni vrtovi i parcele. • Podupirati socijalne, održive i suvlasničke stambene inicijative.
Klimatske promjene i prelazak na društvo s niskom razinom emisije ugljika	<ul style="list-style-type: none"> • Proširiti postojeća partnerstva kako bi se uključili novi partneri sa znanjem i iskustvom u rješavanju problema vezanih uz klimatske promjene i održivost na lokalnoj razini; • Podupirati lokalne inicijative i inicijative pod vodstvom zajednice koje se usredotočuju na smanjenje emisije stakleničkih plinova i/ili olakšavanje prelaska na društvo s niskom razinom emisije ugljika; • Uključiti „održivost” kao horizontalni cilj u lokalnu strategiju i uspostaviti sustav za mjerenje napretka prema definiranim ciljevima.

To su samo neki od odgovora koje bi CLLD partnerstva trebala razmotriti kako bi osigurala da lokalne strategije daju odgovore na nove izazove s kojima se suočavaju njihova područja. Sada se okrećemo novoj uredbi i tome kako im ona može pomoći da to i ostvare.

3.3 Novi ili pojačani elementi u uredbama

Djelomično kao odgovor na izvješće Revizorskog suda o LEADER-u u uredbama je osnažen niz specifičnih osobina inicijative LEADER. One uključuju: odredbe o tome da se navede minimalni sadržaj strategije i poboljša njezina kvaliteta; odredbe o tome da se objasne minimalne zadaće skupina te da se čuva njihova autonomija; snažniji fokus na animiranju i izgradnji kapaciteta kroz snažniju pripremnu potporu i viši postotak dodjele sredstava za tekuće troškove; jačanje uloge civilnog društva i privatnog sektora; te poticanje transnacionalne suradnje (pomoću propisa za pojedinačne fondove EPFRR i EFPR). Te i ostale odredbe mogu pomoći da se pojača kapacitet skupina da odgovore na neke od gore spomenutih izazova. Na sljedećim stranicama objasniti ćemo što Komisija misli s tim odredbama te navesti primjere kako ih se može primijeniti.

3.3.1. Novi ili pojačani elementi u strategiji

U članku 33. stavku 1. Uredbe o zajedničkim odredbama opisuje se minimalni sadržaj strategija za CLLD (vidi polje 2. u nastavku).

Polje 2: Članak 33. Uredbe o zajedničkim odredbama o strategijama lokalnog razvoja

1. Strategija lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice sadrži barem sljedeće elemente:
 - a) definiciju područja i stanovništva na koje se strategija odnosi;
 - b) **analizu razvojnih potreba i potencijala područja**, uključujući analizu prednosti, slabosti, prilika i prijetnji;
 - c) opis strategije i njezinih ciljeva, opis **integriranih i inovativnih** obilježja strategije i **hijerarhije ciljeva, uključujući mjerljive ciljeve za ostvarenja ili rezultate**. S obzirom na rezultate ciljevi se mogu izraziti u smislu količine ili kvalitete. Strategija je usklađena s relevantnim programima svih uključenih dotičnih ESI fondova;
 - d) opis procesa **uključivanja zajednice** u razvoj strategije;
 - e) **akcijski plan** koji pokazuje kako se ciljevi prevode u mjere;
 - f) opis mehanizama za **upravljanje strategijom i njezino praćenje** kojima se pokazuje kapacitet lokalne akcijske skupine da provede strategiju te opis **posebnih mehanizama evaluacije**;
 - g) **financijski plan** strategije, uključujući predviđenu dodjelu sredstava iz svakog od dotičnih ESI fondova.

U sljedećim odjeljcima donosimo kratak opis toga što Europska komisija podrazumijeva pod nekim od ključnih izraza (otisnutih masnim slovima) uz navođenje primjera.

- **Što Komisija podrazumijeva pod „definicijom područja i stanovništva na koje se strategija odnosi“? (članak 33. stavak 1. točka (a) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 3. i 6. poglavlja 2.)**

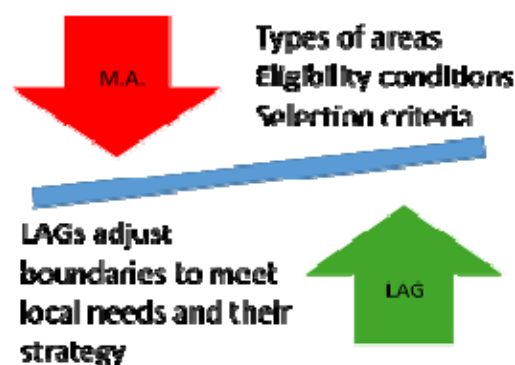
Ključna točka ovdje je da definicija područja i stanovništva mora biti opravdana i u skladu sa strategijom koju zajednica namjerava provesti. Naseljenost ključnih područja ne bi trebala biti manja od 10 000 stanovnika kako bi područja imala kritičnu masu potrebnu za provedbu strategije. Isto tako ne bi smjela biti veća od 150 000 stanovnika kako bi se zadržao osjećaj identiteta i kako bi lokalni ljudi mogli biti izravno uključeni u donošenje odluka. Međutim, i iznimke mogu biti opravdane (primjerice za otoke ili gusto naseljena područja i četvrti) ako se to uklapa u strategiju.

Jedan rizik koji je trenutno prisutan je taj da će pritisci da se smanje troškovi i kombiniraju fondovi dovesti do sve većih i većih područja koja odgovaraju „ekonomskom planiranju“, a nedostaje im osjećaj identiteta i lokalnim ljudima nude premalo prilika za uključivanje.

U okviru općih uvjeta koje propisuje EU, namjera je da države članice osiguraju okvir za odabir područja u svojim programima koji odgovara njihovim vlastitim nacionalnim prioritetima za različite vrste područja.

Slika 2: Određivanje granica

To mogu učiniti utvrđivanjem određenih uvjeta prihvatljivost i i/ili utvrđivanjem kriterija koji će se primjenjivati za odabir između različitih područja. Primjerice, uvjeti prihvatljivosti za ribolovna područja mogli bi uključivati luke ispod određene veličine, određene dijelove obale, udaljenost od mora ili vode, područja koja se nastavljaju jedno na drugo itd. Primjeri kriterija za odabir mogli bi uključivati apsolutnu i/ili relativnu važnost zapošljavanja u ribarstvu, trendove u pogledu pristaništa, važnost obalnog ribarstva malih razmjera, demografske promjene itd



Međutim, cilj je Komisije da lokalna partnerstva odluče o točnim granicama svojih područja ovisno o tome što žele postići, na način da se odlučuje odozdo nagore. Ta se odluka može opravdati pozivanjem na:

- ✓ fizičku ili zemljopisnu povezanost područja (otoci, planinski lanci, ušća, rijeke, izgrađena urbana područja);
- ✓ kulturni identitet područja i zajedničke socijalne probleme (koncentracija Roma, migranata, nezaposlenosti...);
- ✓ koncentracije gospodarske aktivnosti (vrste poljoprivredne proizvodnje, ribarstvo, određeni opadajući ili rastući sektori, itd.).

Te se točke mogu ocijeniti i uzeti u obzir prilikom konačnog odabira partnerstva.

U prošlosti neke su države članice unaprijed odabirale područja primjenjujući pristup odozgo nadolje, dok su druge organizirale otvorene pozive na čitavom teritoriju. Oba pristupa u sebi sadrže rizike. Kod prvog mogu nastati kruta i umjetna područja koja ne proizlaze organski iz lokalnih poveznica. Kod drugog može doći do velikog broja prijavi i političkog pritiska da se ograničena sredstva rasporede svima pri čemu nitko ne dobiva dovoljno. Komisija stoga predlaže da se postigne ravnoteža između pristupa odozgo nadolje i pristupa odozdo nagore.

Polje 3.: Primjeri definiranja područja iz Portugala i Finske

Na temelju kriterija iz Uredbe o EFR-u, Portugal je odredio 45 općina kao prihvatljive za financiranje iz četvrte osi – 39 duž portugalske obale i 6 u Azorima. Pokazatelji koje je odlučio upotrijebiti su pad ribolovnih aktivnosti, mjereno prema smanjenom broju pristajanja u razdoblju od 1999. - 2005. i ovisnost o ribolovnim aktivnostima, koja je definirana kao 3 % ili više aktivnog stanovništva zaposlenog u sektoru – to uključuje i one zaposlene u portugalskoj industriji morske soli, što je važna komponenta njegovih pomorskih djelatnosti u određenim područjima.

Lokalna partnerstva su tada mogla predložiti svoja specifična FLAG područja u okviru granica koje su predložene na nacionalnoj razini. Pokazana je i određene fleksibilnost ako su za to postojali opravdani razlozi. Na primjer, upravljačko tijelo dopustilo je FLAG području Oeste da uključi tri okruga iz općine Lourinhã na južnom vrhu njihova teritorija koja su izvorno bila isključena iz utvrđenih područja zbog blizine velikom gradu (Lisabonu). To je opravdano postojanjem velikog broja malih ribarskih plovila koja djeluju iz Lourinhãe, ali iskrcavaju ribu

na teritoriju FLAG-a s obzirom da je ondje najbliže pristanište. Smatralo se da je važno integrirati te izoliranije ribarske zajednice u razvojni program FLAG-a.

Finska daje još jedan primjer dopuštanja dovoljne razine prilagodljivosti kako bi se ispunile pažljivo razmotrene potrebe. Iako se u Uredbi o EFR-u preporučuje da FLAG područja budu manja nego područja NUTS 3 u finskom slučaju, s obzirom na iznimno slabu gustoću naseljenosti u nekim područjima, Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo odobrila je veća FLAG područja od uobičajenih kako bi im se omogućilo da uključe kritičnu masu radnika u sektoru ribarstva. Osim toga, postupak u kojem su se razmatrali rezultati i načini poboljšanja ishoda u budućnosti, potaknuo je FLAG-ove da predlože male preinake njihovih granica za sljedeće programsko razdoblje.

Za više primjera vidi u nastavku:¹⁸

- **Što Komisija podrazumijeva pod „analizom razvojnih potreba i potencijala područja“? (članak 33. stavak 1. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 1. i 4. poglavlja 2.)**

U Uredbi stoji da bi ta analiza trebala uključivati „analizu prednosti, slabosti, prilika i prijetnji“. Već neko vrijeme analize prednosti i slabosti, prilika i prijetnji standardna su praksa u nacionalnim, regionalnim i lokalnim programima koje podupire Komisija. Međutim, u stvarnosti mnoge su od njih iznimno općenite i često bi se mogle primijeniti na gotovo bilo koje slično područje EU-a. Povrh toga, iako bi razvojne potrebe i potencijali trebali biti temeljeni na analizi prednosti, slabosti, prilika i prijetnji, oni u načelu zahtijevaju i drugi stupanja analize. Neke strategije samo predstavljaju nerangirani popis potreba bez obrazloženja kako su one povezane s analizom prednosti, slabosti, prilika i prijetnji. Komisija želi popraviti tu situaciju i osigurati da „analiza razvojnih potreba i potencijala područja“ postane vrijedan alat za izgradnju snažne intervencijske logike i osiguravanje snažnije usmjerenosti na rezultate.

Analiza prednosti, slabosti, prilika i prijetnji

	Prednosti	Slabosti
Prilike	Učvrstiti koristiti prilike	Smanjiti koristiti prilike
Prijetnje	Osigurati se protiv budućih prijetnji	Izbjegavati izbjegavati zamke

Da bi se to postiglo, lokalna partnerstva bi trebala uzeti u obzir sljedeće:

- ✓ Točke navedene u analizi prednosti, slabosti, prilika i prijetnji trebale bi jasno proizlaziti iz dokaza dobivenih iz dijagnoze područja.
- ✓ Trebale bi biti usmjerene na specifične osobine područja i ono što ga čini različitim, umjesto da se u njima samo navode brojne zajedničke osobine velikih sektora poput poljoprivrede ili ribarstva ili ciljnih skupina kao što su mladi ili žene. Nažalost, neke su analize prednosti, slabosti, prilika i prijetnji toliko općenite da ih je moguće primijeniti bilo gdje.

¹⁸ Više primjera nalazi se u: FARNET vodiču br. 1., poglavlju 2. Definiranje ribarskih područja
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- ✓ Jednako toliko pažnje, ako ne i više, koliko se posvećuje opisivanju slabosti i prijatni, trebalo bi posvetiti opisivanju prilika i „prednosti“. Strategija bi trebala biti usmjerena na budućnost, umjesto da bude obrambena.
- ✓ Nema smisla navoditi popis želja za svaku potrebu iz kojeg nije vidljivo što je bitnije. Čak i u ovoj fazi važno je početi rangirati potrebe i potencijale te navesti koje su prioritetne.
- ✓ To rangiranje i odabir prioriteta moraju biti utemeljeni na dokazima i trebali bi uzeti u obzir obrazložena stajališta lokalnih dionika, kako je objašnjeno u nastavku.
- ✓ Lokalno partnerstvo mora razlikovati između onoga što bi željelo postići i onoga što s dostupnim sredstvima i programima može postići.

Vidi primjere strategija lokalnog razvoja u ribarskim područjima iz Francuske, Španjolske, Finske i Škotske i ostale referentne izvore navedene u nastavku¹⁹.

- **Što Komisija podrazumijeva pod „opisom integriranih obilježja strategije“ (članak 33. stavak 1. točka (c) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 4. i 7. poglavlja 2.)**

U Uredbi o zajedničkim odredbama stoji da se CLLD „provodi preko integriranih (članak 33. stavak 1. točka (c)) i višesektorskih strategija lokalnog razvoja za pojedina područja“ (članak 32. stavak 2. točka (c)). Međutim, značenje integriranog i višesektorskog se promijenilo tijekom vremena i mora se prilagoditi vrsti konkretnog problema i područja. Izraz se najprije koristio u okviru prvih LEADER programa u ruralnim područjima kako bi ih se razlikovalo od tradicionalnih sektorskih poljoprivrednih politika koje su primjenjivale pristup odozgo nadolje. Akronim LEADER dolazi od francuskog izraza za „poveznice između mjera za razvoj ruralnog gospodarstva“. Smatralo se da će partnerstva biti katalizatori koji će iskoristiti sve moguće lokalne prenositelje informacija između sektora, kao što su poljoprivreda, prerada hrane, obrti, ruralni turizam, lokalne usluge i okoliš. Kako bi to postigli, odlučili su da će oblikovati „integrirane“ sljedove mjera potpore (kao što su izobrazba, bespovratna sredstva, potpora u promidžbi, potpora u poslovanju) koje sve idu u istom strateškom smjeru. S obzirom da se većina LEADER programa provodila u prilično slabo naseljenim ruralnim područjima, mogli su primijeniti prilično holistički pristup u smislu integriranja većine pokretača lokalnog razvoja.

Međutim, čak je i u tim slučajevima postalo jasno da postoje neke stvari na koje endogeni program kakav je LEADER može utjecati, dok su druge ostale izvan dohвата. U Finskoj je uvedena korisna razlika između „uskih politika ruralnog razvoja“ koje obično provodi ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i „širokih politika ruralnog razvoja“ koje su se odnosile na sve politike, poput prijevoza, obrazovanja i zdravlja, a koje su značajno utjecale na ruralni razvoj, ali je na lokalnoj razini bilo teže na njih utjecati.

¹⁹ Neki referentni izvori:

- Primjeri integriranih strategija iz ribarskih područja diljem Europe. Sažeci i čitavi primjeri. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Paket alata LEADER za oblikovanje strategije. Pododjeljak A. o sadržaju strategije lokalnog razvoja s video prikazima. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- FARNET vodič br. 1. Odjeljak 4b. Razvoj učinkovitih strategija: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Power point prezentacija skupine LEADER s grčkog otoka LEVSOS o načinu na koji su uključili lokalne dionike u prepoznavanje lokalnih potreba. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC

To znači da čak i u ruralnim područjima integracija ne znači da bi strategije trebale pokušati riješiti sve odjednom ili svemu dati istu težinu. Kao što je ranije spomenuto, zajednice trebaju odabrati i usredotočiti se na ciljeve i aktivnosti koje imaju najviše izgleda za ostvarivanje promjena koje žele postići. Ta je točka čak i važnija u gradovima te u rješavanju složenih socijalnih problema u gusto naseljenim područjima. Tu može već postojati povijest prošlih inicijativa i brojne organizacije koje su aktivne u istom području. Stoga lokalna partnerstva trebaju pozicionirati svoje strategije na način da se dodaje vrijednost onome što već postoji i mobilizirati maksimalnu potporu koja postoji.

To tumačenje širi područje primjene CLLD-a na vrste tematskih ciljeva i prioriteta ulaganja koji su osobito važni za socijalne i regionalne fondove – sve dok se strategije oblikuju i provode na način da se ističe puna vrijednost lokalnih teritorijalnih veza.

Integracija može značiti:

- ✓ kretanje od jednog ili više pitanja, teme, problema ili ciljnih skupina kojima se mobilizira zajednica, ali ih se stavlja u širi kontekst i grade poveznice prema drugim sektorima i sudionicima koji mogu utjecati na situaciju;
- ✓ izgradnju vertikalnih veza sa sektorima i lancima opskrbe kao i horizontalnih veza među sektorima;
- ✓ povezivanje ugroženih područja s područjima koja nude prilike (npr. ruralnih područja s tržišnim gradovima, te ugroženih četvrti sa središtima rasta zaposlenosti);
- ✓ izgradnju veza između lokalnih, regionalnih i nacionalnih razina upravljanja. To je osobito važno kada se radi o temeljnim sektorima i institucijama kao što su škole, bolnice i sveučilišta;
- ✓ osiguravanje da se različite lokalne mjere potpore nadovezuju jedna na drugu i da su usmjerene prema postizanju istih strateških ciljeva. Integracija u smislu toga što se radi, tko to radi i kako to radi.

Polje 4.: Primjer integriranog obilježja strategije iz projekta „My Generation URBACT”

Iako je 12 partnerskih gradova u projektu My Generation URBACT bilo suočeno s različitim izazovima, svi su došli do zaključka da mladi ljudi moraju postati stvarni sukreatori rješenja koja se provode pa su primijenili niz sudioničkih tehnika koje su osmišljene da mlade ljude smjeste u središte lokalnih strategija.

Njihovo je stajalište bilo da su politike osmišljene za davanje potpore mladima bile previše rascjepkane i kratkotrajne te da im je nedostatak bio i to što su bile usmjerene prema jednom cilju dok raznoliki izazovi zahtijevaju integrirane mjere. Drugim riječima, iako su se usredotočili na specifične probleme mladih, nastojali su razviti lokalne poveznice između svih glavnih polja politika koje na njih utječu. Više od dvije i po godine partnerski su gradovi radili na tome da identificiraju učinkovite lokalne politike u tri međupovezana područja: davanje zapostavljenim skupinama mladih boljeg pristupa socijalnim uslugama koje već postoje u gradovima; izgradnja mostova između osposobljavanja, obrazovanja i poslovnog svijeta; te poboljšavanje koordinacije između različitih aktera i uključivanje mladih u postupke donošenja odluka. <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- Što Komisija podrazumijeva pod „*opisom inovativnih obilježja strategije*” (članak 33. stavak 1. točka (c) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 4. i 7. poglavlja 2.)

U kontekstu CLLD-a, inovacija ne znači istraživanje i razvoj na visokoj razini ili nove tehnologije (iako, naravno, oni nisu isključeni). Opravdanje za inovativnu prirodu strategije zapravo je usko povezano s pitanjem „što zajednica želi promijeniti”? CLLD strategije po svojoj su definiciji lokalne strategije prilično malih razmjera. One nemaju tu snagu da promijene uvjete života za sve odjednom. Stoga se moraju usredotočiti na one aktivnosti koje za lokalni razvoj imaju multiplikatorski učinak ili učinak snježne grude. Umjesto da se sva dostupna ograničena sredstva iskoriste za zadovoljenje osnovnih potreba, zamisao je da se i problemi i prilike pogledaju iz nove perspektive te da se istraže novi odgovori koji mogu dovesti do dugoročnijih i održivijih rješenja.

U tom kontekstu, Komisija je definiciju inovacija u CLLD-u namjerno ostavila nepotpunom umjesto da je pokuša definirati unaprijed, što po definiciji ograničava područje na kojem se može primijeniti lokalna kreativnost. Inovacije mogu uključivati nove usluge, nove proizvode i nove načine rada u lokalnom kontekstu (članak 32. stavak 2. točka (d)). Naravno, ne mora sve u strategiji biti inovativno, jer partnerstva će često morati graditi povjerenje dokazivanjem da mogu ispuniti i određene kratkoročne osnovne potrebe.

Međutim, spajanjem svih sudionika u području te ostvarivanjem dijaloga s vanjskim institucijama kao što su sveučilišta, istraživački centri te uprave na višim razinama, CLLD dobiva ogromni potencijal za korištenje postojećih resursa na nove i kreativne načine. U svom najboljem izdanju, partnerstva mogu postati platforme za „socijalne inovacije” i mogu naknadno posegnuti u sredstva da bi ih ojačala. Uspješne ideje mogu potom analizirati, dokumentirati i primijeniti u svojim kontekstima razne europske, nacionalne i regionalne mreže sudionika u CLLD-u.

Inovacije u CLLD-u:

- ✓ mogu uključivati nove proizvode, usluge ili načine rada u lokalnom kontekstu;
- ✓ često imaju multiplikatorski učinak ili učinak snježne grude na promjene koje zajednica želi ostvariti;
- ✓ mogu uključivati jednu ili više aktivnosti i prototipa malih razmjera ili vodeće projekte velikih razmjera kojima se mobilizira zajednica;
- ✓ pronalaze nove načine mobilizacije i korištenja postojećih resursa i dobara zajednice;
- ✓ grade suradnju između različitih sudionika i sektora;
- ✓ mogu, ali ne moraju nužno uključivati sveučilišta ili sofisticirano istraživanje i razvoj;
- ✓ mogu biti platforma za socijalne inovacije koje se potom mogu ojačati i primijeniti šire razmjenom, suradnjom i umrežavanjem.

Sastavni dio LEADER-ove strategije Zapadnog Corka za razdoblje 2007. - 2013. je njegov inovacijski klaster. Aktivnosti klastera temelje se na prijašnjim inicijativama kao što su znak kvalitete Zapadnog Corka Fuchsia i usredotočuju se na podupiranje ključnih gospodarskih sektora s diversifikacijskim potencijalom (prehrana, turizam, obrt, itd.), kao i na određene vrste razvojnih aktivnosti i procesa (marketing, programi osposobljavanja i obrazovanja, razvojne agencije, mreže, udruženja, itd.). Klaster djeluje kao poslovna mreža koja okuplja 160 poduzeća pod zajedničkim znakom kvalitete iz prehrambenog i turističkog sektora, obrta i ostalih sektora (poljoprivreda, marikultura, maloprodaja). Na tržištu su prvi put nastupili 1998. godine. U partnerstvu sa Sveučilištem Cork radi i na nekim programima.

Aktivnosti koje klaster podupire u programskom razdoblju 2007. - 2013. uključuju: razvoj novog programa „Energija s farmi”) koji uključuje proizvodnju biogoriva, proizvodnju energije iz vjetrova i sunca te hidroenergiju; uvođenje i vrednovanje novijih marketinških i promotivnih aktivnosti pod znakom Fuchsia; razvojne potpore za projekte diversifikacije djelatnosti sudionika te znaka kvalitete u gastronomskom turizmu, obrtima i aktivnostima za slobodno vrijeme; konzultacije i obuke za poduzeća uključena u kreativne umjetnosti i proizvodnju digitalnih medija

U modelu se jedan uspjeh nadograđuje na drugi i stvara kulturu inovativnosti i potpore inovacijama, čime se s vremenom stvara kritični broj inovativnih aktivnosti. U 2005. godini projekt znak kvalitete Fuchsia s njegovim povezanim aktivnostima ostvario je 106 milijuna EUR od čega je 69 milijuna EUR ostalo u regiji za potporu u vrijednosti od otprilike 1 131 lokalnog radnog mjesta s punim radnim vremenom.

Vidi neke referentne izvore u nastavku²⁰.

- **Što Komisija podrazumijeva pod „hijerarhijom ciljeva, uključujući mjerljive ciljeve za ostvarenja ili rezultate”?** (članak 33. stavak 1. točka (c) Uredbe o zajedničkim odredbama)
(koraci 4. i 7. poglavlja 2.)

U ranije spomenutom izvješću Revizorskog suda o LEADER-u navodi se da „bi lokalne strategije trebale biti u središtu LEADER-ovog pristupa dajući partnerstvima razlog za postojanje i obećavajući dodanu vrijednost kroz lokalna rješenja oblikovana tako da se njima postignu lokalni ciljevi ruralnog razvoja”. Nažalost, to ponekad nije tako. U izvješću Revizorskog suda stoji da mnoge strategije „služe gotovo samo kao zahtjevi upućeni upravljačkim tijelima za financiranje” te da njihovi ciljevi nisu bili „konkretni, mjerljivi i ostvarljivi u predviđenom vremenskom roku”.

U prošlosti mnoge su se strategije prekomjerno oslanjale na općenite ciljeve poput „poboljšanja kvalitete života” ili postizanja „održivog razvoja”. To je dijelom i stoga što su kreatori strategije često suočeni s velikom dozom nesigurnosti i žele sačuvati prilagodljivost

²⁰ Neki referentni materijali:

- „Tematska skupina 2. – prošireno izvješće: Kako sačuvati inovativni karakter Leader-a”) http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf
- Revija ruralnog razvoja Europske unije br. 2.: Kreativnost i inovativnost u ruralnom razvoju Europske unije, 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A

kako bi mogli odgovoriti na promjene i nepredviđene događaje. Međutim, kasnije ćemo vidjeti da postoje i drugi načini postizanja te fleksibilnosti te da posljedice definiranja pretjerano općenitih ciljeva mogu dovesti do toga da strategija bude gotovo besmislena, podložna utjecaju lokalnih interesnih skupina i nemoguća za praćenje.

Kako bi se popravila kvaliteta strategija, Komisija smatra da ih treba temeljiti na jasnoj „intervencijskoj logici” oko koje je postignut dogovor u zajednici te da ih treba temeljiti na pitanjima poput ovih: „što želimo promijeniti?”, „što želimo postići do X godine?”, „kako bi izgledao uspjeh?”, „kakvi će dokazi pokazati da smo bili uspješni?”.

U programskom razdoblju 2014. - 2020. dokazi bi trebali biti u obliku jasno mjerljivih ciljeva, za „ostvarenja” to bi mogao biti broj ljudi koji su prošli kroz program osposobljavanja, a za „rezultate” to bi mogao biti broj ljudi koji su našli posao jer su prošli program obuke.

Za rezultate „ciljevi se mogu izraziti u smislu količine ili kvalitete” (članak 33. stavak 1. točka (c)), a Komisija preporučuje da se izražavaju na temelju ciljeva SMART.

Ciljevi SMART

1. specifični – jasno se navodi na što se strategija usmjerava i kojim sredstvima
2. mjerljivi – sadržavaju polazište za mjerenje i mjerljivi cilj, bilo da su izraženi u smislu količine ili u smislu kvalitete
3. ostvarljivi – tehnički su ostvarljivi u okviru predložene strategije
4. realni – u smislu osiguranih resursa, vremenskog okvira, veličine ciljnih skupina, itd.
5. vremenski ograničeni – sadržavaju vremensku skalu i datum do kojeg bi cilj trebao biti postignut

Kao protutežu za definiranje konkretnijih ciljeva, Komisija preporučuje da se lokalna partnerstva i upravljačka tijela dogovore o metodama koje će se koristiti za prilagođavanje strategija novonastalim okolnostima i uzimanje u obzir lekcija iz prethodno stečenog iskustva. Kao najočitije rješenje za postizanje toga nameće se zahtjev u pogledu evaluacije spomenut u članku 33. stavku 1. točki (f) (vidi u nastavku).

U Uredbi se spominje i „hijerarhija ciljeva” čime se jasno daje do znanja da se ne može sve postići odjednom i da zajednica mora zajednički odlučiti koji su najvažniji ciljevi te odabrati aktivnosti koje će najviše doprinijeti njihovom postizanju. U tom kontekstu, strategija se očito može koristiti da bi se dala potpora građanskim inicijativama na terenu i odgovorilo na izazove koji su identificirani u prvom odjeljku ovog poglavlja.

Projekt integriranog ruralnog razvoja Duhalow razvio je zanimljiv sustav za jačanje veza između općenitih ciljeva njihove strategije lokalnog razvoja i stvarnih projekata koji su poduzeti tako da se osigura vlasništvo zajednice i unaprijedi postupak odabira ciljeva i praćenja rezultata. U osnovi, općeniti ciljevi strategije definirani su nakon dugog postupka savjetovanja sa zajednicom o četiri glavna područja: poboljšanje kvalitete života, poticanje kreativnosti, gospodarski rast i životni okoliš. Procjena potreba socijalnih, gospodarskih i okolišnih resursa regije obavljena je korištenjem pristupa Razvoj zajednice temeljen na prednostima koji se usredotočuje na prednosti i potencijalne prednosti područja (umjesto samo na njegove slabosti i nedostatke). Time se potom utvrđuje strateški okvir koji se može prilagođavati u skladu s konkretnim potrebama.

Ti se općeniti ciljevi potom dijele na manje, mjerljive ciljeve koje animiraju i prate lokalne radne skupine iz zajednice. Primjerice, radna skupina Mladi i obrazovanje ima 20 članova, a čine ih lokalne škole, organizacije mladih, kreatori politika i sami mladi ljudi. 27 utvrđenih ciljeva mjerljivo je: 10 novih klubova za mlade, 4 kafića za mlade, 20 osposobljenih voditelja mladih, itd.

Na temelju definiranih pokazatelja ostvarenja utvrđeno je da je do lipnja 2011. postignuto sljedeće: otvorena su tri kluba za mlade, nije otvoren nijedan kafić i osposobljeno je 30 voditelja mladih. Radna skupina sastaje se osam ili devet puta godišnje te analizira postignuća i utvrđuje koje je korake potrebno poduzeti da bi došlo do poboljšanja. Njihove aktivnosti odobrava odbor lokalne akcijske skupine.

Vidi sažetak Europske mreže za ruralni razvoj o pristupu koji su primijenila partnerstva Duhalow za definiranje pokazatelja, a koji u sebi sadrži dodanu vrijednost LEADER-a: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Vidi u nastavku uputu na više korisnih referentnih materijala ²¹

- **Što Komisija podrazumijeva pod „strategija je usklađena s relevantnim programima svih uključenih dotičnih ESI fondova”? (članak 33. stavak 1. točka (c) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 4. i 7. poglavlja 2.)**

Na strategije CLLD-a ne bi se trebalo gledati kao na otoke. One su prilagodljivi alati za ispunjavanje specifičnih potreba različitih lokalnih područja – na načine koji donose konkretne

²¹ Referentni materijali za članak 33. stavak 1. točku (c) Uredbe o zajedničkim odredbama:

- Smjernice Europske mreže za ruralni razvoj o sadržaju strategije lokalnog razvoja s video prikazima. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- Oblikovanje strategije – kako između različitih ciljeva odabrati prioritete? Paket alata LEADER: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm
- FARNET vodič br. 1., odjeljak 4b. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

rezultate i koristi za predmetni program (vidi primjer kako se LEADER koristi kao alat za integrirano teritorijalno planiranje u Andaluziji u Španjolskoj – poglavlje 6.)²²

Međutim, u smjernicama za CLLD namijenjenim upravljačkim tijelima, Komisija je objasnila da je njezin cilj omogućiti lokalnim zajednicama značajnu prilagodljivost u pogledu područja primjene njihove strategije i prihvatljivosti financiranih aktivnosti, sve dok su oni u skladu s predmetnim programima i u potpunosti ispunjavaju zahtjeve regulatornog okvira, a rizik od dvostrukog financiranja je sveden na najmanju mjeru. Da ponovimo, to omogućuje lokalnim zajednicama da budu inventivne i prilagode lokalne strategije vrstama novonastalih izazova koji su identificirani u prvom dijelu ovog poglavlja.

Ta sprega lokalne prilagodljivosti i jasnog doprinosa ciljevima više razine može se postići na brojne načine.

- ✓ Kako bi programiranje bilo jednostavnije, CLLD bi se trebao programirati u okviru jednog specifičnog prioriteta ulaganja/žarišnog područja ili prioriteta Unije²³. Međutim, potpora koja se pruža u okviru strategija lokalnog razvoja može davati doprinos za svih 11 tematskih ciljeva Uredbe o zajedničkim odredbama.
- ✓ U strategijama CLLD-a trebalo bi opisati kako je njihov sudionički lokalni pristup usklađen s prioritetom/prioritetima jednog ili više programa iz kojeg se financiraju te kako mu/im doprinose.
- ✓ Istovremeno, ako se CLLD koristi za cjelovito postizanje nekih ciljeva programa, tada bi se sustav ostvarivanja trebao prilagoditi na način da omogućuje uživanje svih koristi pristupa pri ispunjavanju specifičnih lokalnih potreba na koje je strategija usmjerena.
- ✓ Kada se strategija lokalnog razvoja financira samo iz jednog fonda, taj bi fond trebao pružiti puni raspon prihvatljive potpore, uključujući i onu za aktivnosti koje bi se potencijalno mogle pokrivati iz drugih fondova, kako bi se lokalnim sudionicima omogućila najviša razina prilagodljivosti pri zadovoljavanju njihovih potreba, u skladu s pravilima konkretnog fonda.
- ✓ Nema potrebe za postavljanjem strogih granica među fondovima sve dok postoje pouzdani postupci kojima se osigurava da nema dvostrukog financiranja.
- ✓ U gradovima, strategije CLLD-a mogu se koristiti kao alat kojim se na različite načine doprinosi strategijama održivog urbanog razvoja koje se financiraju u skladu s člankom 7. ERDF-a. Mogu sačinjavati dio integriranih teritorijalnih ulaganja (članak 36. Uredbe o zajedničkim odredbama), urbanih osovina ili specifičnih urbanih programa i/ili im doprinositi.

Primjerice, ako ruralna lokalna akcijska skupina želi podnijeti zahtjev za financiranje projekta izobrazbe u okviru LEADER-a, čak i ako se njezina strategija podupire samo iz EPFRR-a, ta bi lokalna akcijska skupina trebala provjeriti je li projekt u skladu:

- s ciljevima EPFRR-a i programa ruralnog razvoja;
- sa strategijom lokalnog razvoja;
- s relevantnim zakonodavstvom.

Ako su ti uvjeti ispunjeni upravljačko tijelo EPFRR-a ne bi trebalo odbiti zahtjev za potporu projekta iz EPFRR-a samo zato što ispunjava i uvjete prihvatljivosti ESF-a.

²² Korištenje LEADER-a kao alata za integrirano teritorijalno planiranje u Andaluziji u Španjolskoj http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

²³ Prioritet ulaganja 9d u EFRR-u i članak 3. stavak 1. točka (b) podtočka (iv) ESF-a, žarišno područje 6b u EPFRR-u i četvrti prioritet Unije u EFPR-u

Važno je osigurati da je ta prilagodljivost u području intervencije i u prihvatljivosti izdataka vidljiva u tekstu programa i u relevantnim nacionalnim i regionalnim propisima kako bi se omogućilo da se lokalne strategije oblikuju na način da se uzmu u obzir lokalne potrebe i potencijali te uključe inovativni pristupi²⁴. Umjesto definiranja iscrpnog kataloga prihvatljivih izdataka za CLLD, preporučuje se izrada kataloga neprihvatljivih izdataka u okviru konkretnog fonda.

Sudioništvo je izraz koji se koristi da bi opisao raznolike procese, od čiste manipulacije, jednostavnih informativnih kampanja, službenih savjetovanja do partnerstva i potpune kontrole u rukama građana²⁵. Svjetska banka opisuje kako su se njezini programi razvoja koje pokreće zajednica razvili od modela temeljenog na savjetovanju sa zajednicom preko modela koji se temelji na sudjelovanju zajednice sve do aktualnog modela koji je utemeljen na davanju ovlasti zajednici²⁶. Iz samog izraza koji je Komisija odabrala – lokalni razvoj pod vodstvom zajednice – jasno je da se ovdje radi o višim razinama sudjelovanja zajednice, a ne samo o jednostranim informacijama ili savjetovanjima. Lokalni dionici trebali bi biti uključeni od prvog dana izrade strategije do kraja postupka provedbe.

Očekuje se da strategija i projekti koji proizlaze iz nje dolaze iz zajednice. Iz toga stoga slijedi da sudjelovanje ne bi trebalo biti samo ukras koji se dodaje na početku strategije kako bi se opravdalo financiranje. Konzultanti, sveučilišta i drugi vanjski stručnjaci mogu pomoći u pružanju šire perspektive te analizi podataka i pisanju strategije, ali trebao bi postojati dokaz o istinskom dijalogu s lokalnim građanima i dijalogu među njima samima u svakoj ključnoj fazi oblikovanja strategije:

- ✓ u identificiranju prednosti, slabosti, prilika i prijetnji;
- ✓ u njihovom oblikovanju u glavne razvojne potrebe i potencijale;
- ✓ u odabiru glavnih ciljeva, specifičnih ciljeva, željenih rezultata i njihove razine prioriteta;
- ✓ u izboru vrsta aktivnosti koje mogu dovesti do tih rezultata;
- ✓ te u raspodjeli proračuna.

Postoje brojne sudioničke tehnike, poput analize dionika, uporabe „dijagrama raščlambe problema” i izrade scenarija koji mogu pomoći partnerstvima da identificiraju pitanja koja su zaista bitna ljudima na terenu i da mobiliziraju ideje i energiju inicijativa koje kreću iz zajednice. Strateški dokument trebao bi pružati dokaz da je nastao kao rezultat takve vrste procesa.

²⁴ Vidi članak 32. stavak 1. točku (d) Uredbe o zajedničkim odredbama.

²⁵ Vidi publikaciju „Ljestvica građanskog sudjelovanja”, autor: Sherry R Arnstein. 1969.

²⁶ Lokalni razvoj koji pokreće zajednica. Svjetska banka. 2010.

Polje 7.: Primjer sudioničkog procesa koji je primjenila španjolska skupina u okviru LEADER-a u pripremi strategije lokalnog razvoja u dolini Jerte.

Španjolska skupina u okviru LEADER-a iz doline Jerte pokrenula je sudionički proces kako bi izradila strategiju lokalnog razvoja za sljedeće razdoblje nedugo nakon ljeta 2013. – i prije nego što su propisi EU-a ili programi uopće bili zgotovljeni. Partnerstvo je osnovalo široki „razvojni odbor” za koordinaciju rada sedam tematskih radnih skupina koje su uključivale dionike koji su se bavili sljedećim temama: mladi i organiziranje zajednice; žene i jednakost; kultura i obrazovanje; poljoprivreda i okoliš; poduzetništvo, zapošljavanje i izobrazba; održivi turizam; te skrb i socijalne usluge. Svaka radna skupina odaslala je jednostavnu anketu i raspravila četiri glavna pitanja: Što smo postigli? Što još moramo učiniti? Što su prioriteti za budućnost? Koje nove ideje postoje za postizanje toga u praksi? Organizirali su i natjecanje da bi prikupili ideje iz svih lokalnih škola te nekoliko događaja za starije ljude. O dobivenim rezultatima potom se raspravljalo na velikom sastanku na razini doline.

Taj je posao osigurao temelj za analizu prednosti, slabosti, prilika i prijetnji, analizu potreba i identificiranje prioriteta za lokalnu strategiju. Međutim, kada pojedinosti vezane uz propise, programe i proračun budu poznate, zajednica će ponovno biti uključena u prilagodbu strategije, pripremu akcijskog plana i odlučivanje o raspodjeli sredstava različitim prioritetima. Primjerice, u prethodnim programskim razdobljima radne skupine su razvile scenarije za vrste projekata koje bi se trebale financirati, s indikativnim proračunima. Dionici iz različitih radnih skupina potom su pregovarali i došli do dogovora o općoj raspodjeli sredstava i prioritetima strategije lokalnog razvoja.

Za više primjera vidi dolje:²⁷

- **Što Komisija podrazumijeva pod „akcijskim planom koji pokazuje kako se ciljevi prevode u mjere” i „financijskim planom... uključujući predviđenu dodjelu sredstava iz svakog od dotičnih ESI fondova”? (članak 33. stavak 1. točke (e) i (g) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 4. i 7. poglavlja 2.)**

Jedan od najboljih načina utvrđivanja jesu li ciljevi strategije realni je analizirati aktivnosti koje je potrebno poduzeti za njihovo postizanje. Međutim, *akcijski plan* ne znači unaprijed birati projekte.

U akcijskom planu potrebno je razmotriti najmanje sljedeće četiri točke:

- ✓ **Koje** vrste aktivnosti
- ✓ **Tko** će biti odgovoran za njihovu provedbu
- ✓ **Kada** se trebaju provesti te kojim redoslijedom (npr. obuka prije pokretanja poduzeća)
- ✓ **Koliko** će otprilike koštati

²⁷ Dodatni referentni materijal:

Oblikovanje strategije – kako izraditi sudioničku strategiju lokalnog razvoja ? u paketu alata LEADER. Sadržava video prikaze i preporuke koji obuhvaćaju mnoge od zaključaka tematske skupine koja se bavila pitanjem kako izraditi bolju strategiju: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm

Sažetak Europske mreže za ruralni razvoj. Primjena sudioničkih metodologija za oblikovanje kvalitetnih strategija. Talijanski primjer: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf

FARNET vodič br. 1., odjeljci 3. i 4.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

Polje 8.: Primjer akcijskog plana koji je bio uvjet za četvrtu os EFR-a u Francuskoj

Izraz akcijski plan tumači se na pomalo drugačiji način u različitim dijelovima Europe. Primjerice, u Francuskoj su partnerstva koja su se prijavljivala za četvrtu os EFR-a morala predstaviti „razvojni plan” sastavljen od „radnih paketa” za svaku vrstu predviđene aktivnosti i financijsku tablicu. Radni paket u načelu je bio u obliku dokumenta koji je obuhvaćao: prioritetni cilj u okviru kojeg je aktivnost planirana i na koji je način doprinosila postizanju ciljeva, očekivane ciljeve za područje, ciljne korisnike, prihvatljivi trošak, intenzitet potpora, predviđeno financiranje iz fondova EU-a, očekivano financiranje iz drugih izvora, pokazatelje za praćenje i evaluaciju te vremenski raspored provedbe. Vidi „Elementi opisa posla poziva za podnošenje prijedloga u okviru četvrte osi EFR-a , primjer Francuske” (str. 11).

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf

Škotske skupine LEADER izraz „poslovni plan” koristile su za sve administrativne i financijske postupke i sustave za provedbu strategije uključujući i plan za aktivnosti lokalnih akcijskih skupina (LAG-ova). Ovaj potonji je obično uključivao iscrpan kalendar za provedbu svake aktivnosti pri čemu je navođeno i tko je za što odgovoran. Vidi odjeljke 6. - 7. „poslovnog plana” škotske skupine LEADER.

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

U *financijskom planu* trebalo bi navesti indikativne procjene o tome koliko će novca biti namijenjeno različitim vrstama aktivnosti. U slučaju strategije koja se podupire iz više fondova, u financijskom planu treba navesti koji će se dijelovi strategije pokrivati iz svakog fonda i iz javnog nacionalnog sufinanciranja za svaku godinu programa. U njemu se mora razlikovati između izdataka za provedbu same strategije, suradnju i tekuće troškove te troškove vođenja. Međutim, razine pojedinosti i kategorije izdataka mogu se razlikovati od države članice do države članice. Upravljačka tijela bi, primjerice, mogla zahtijevati podatak o planiranim izdacima za određene kategorije aktivnosti unaprijed definirane na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Ili bi upravljačka tijela od partnerstva mogla tražiti da samo dostave procjene izdataka za specifične ciljeve i/ili glavne kategorije aktivnosti definirane u strategiji lokalnog razvoja.

Očito je da visina proračuna ovisi o potrebama područja i njegovoj veličini, prirodi strategije i postojanju drugih programa potpore. Isto tako može ovisiti i o gospodarskim uvjetima predmetne države članice. Međutim, iskustvo iz LEADER-a i četvrte osi EFR-a pokazalo je da je najmanja visina proračuna za strategiju lokalnog razvoja iznosila otprilike 3 milijuna EUR javnih sredstava za čitavo razdoblje. S manjim proračunom teško je pokrenuti išta drugo do projekata vrlo malih razmjera i vrlo malih ulaganja te pokriti troškove vođenja strategije u predmetnom području. Ti će iznosi vjerojatno biti puno veći u izgrađenim urbanim područjima te u slučaju CLLD-a s potporom iz više fondova.

Još jednom ponavljamo da ove smjernice nisu zamišljene kao stroge upute već kao alat kojim se osigurava da ulaganja odgovaraju ciljevima koje je zajednica odredila u strategiji te da se ciljeve realno može postići s dostupnim sredstvima.

U suradnji s upravljačkim tijelima trebalo bi uspostaviti i mehanizam kojim će se osigurati da partnerstva mogu prilagoditi financijski plan promijenjenim okolnostima. Nove odredbe za praćenje i evaluaciju (vidi u nastavku) mogu pomoći da se osigura opravdanje za sve promjene.

Za dodatne referentne materijale vidi u nastavku²⁸

- **Što Komisija podrazumijeva pod „opisom mehanizama za upravljanje strategijom i njezino praćenje kojima se pokazuje kapacitet lokalne akcijske skupine da provede strategiju te opis posebnih mehanizama evaluacije”? (članak 33. stavak 1. točka (f) Uredbe o zajedničkim odredbama) (korak 8. poglavlja 2.)**

Lokalna partnerstva trebaju dokazati da imaju jasne postupke i osoblje koje ima dovoljno iskustva i dovoljno je kvalificirano da bi se osiguralo učinkovito upravljanje strategijom. To očigledno uključuje administrativna i financijska pitanja. Međutim, ako strategija uključuje i rad s neorganiziranim skupinama ili skupinama do kojih je teško doprijeti tada to podrazumijeva i ljude koji imaju iskustva u dopiranju do takvih skupina, pojednostavljuvanju te razvoju zajednice i projekata.

Partnerstva moraju dokazati i da imaju transparentne i pouzdane postupke za donošenje odluka i odabir projekata. Primjerice, potrebno je dokumentirati glasanje o svim odlukama, a trebaju postojati i postupci za izbjegavanje sukoba interesa. O tom će više riječi biti u nastavku u odjeljku o partnerstvu.

Međutim, novi aspekt uredbe je zahtjev da se opišu „mehanizmi za praćenje... i posebni mehanizmi evaluacije”. Potrebni su i mehanizmi za praćenje i mehanizmi za evaluaciju kako bi se odgovorilo na zahtjeve upravljačkog tijela. Ne bi ih trebalo doživljavati samo kao formalni zahtjev za opravdavanje troškova, nego bi ih trebalo oblikovati na način da daju korisne informacije za upravljanje lokalnim partnerstvima. Ugrađivanjem redovnih postupaka praćenja i povremenih postupaka evaluacije u strategiju, partnerstva dobivaju alat koji im omogućuje da vide što funkcionira, a što ne, te da prilagode strategiju promijenjenim okolnostima. Kombinacija „jasnih i mjerljivih ciljeva za ostvarenja ili rezultate” i „posebnih mehanizama evaluacije” omogućuje lokalnim partnerstvima da razviju puno konkretnije i realnije strategije koje su i pouzdanije i prilagodljivije.

Lokalne akcijske skupine trebale bi dostaviti podatke o:

- ✓ sustavima i mehanizmima koje predlažu za prikupljanje i obradu financijskih podataka i podataka o ostvarenju postignuća vezano uz utvrđene pokazatelje i ciljeve. Ti sustavi i mehanizmi moraju biti u skladu s ciljevima strategije;
- ✓ tome kako namjeravaju ocijeniti vlastito ostvarenje postignuća u provedbi posebnosti CLLD-a;
- ✓ svojim prijedlozima za širenje i korištenje rezultata u njihovom području – primjerice za izmjenu strategije lokalnog razvoja i njezino ostvarivanje.

²⁸ Dodatni referentni materijal

- Paket alata EMPR-a. Odjeljak o oblikovanju i provedbi strategije. Preporuke i video prikazi. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm
- FARNET vodič br. 1. Odjeljak 4C Priprema provedbenog plana <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Primjeri integriranih strategija iz ribarskih područja diljem Europe. Sažeci i cjeloviti primjeri. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

- ✓ tome kako će doprinijeti mehanizmima praćenja i evaluacije CLLD-a i programa na regionalnoj i nacionalnoj razini.

Polje 9.: Primjer sustava istorazinske evaluacije koji je primijenila lokalna akcijska skupina Kasvu u Finskoj

Lokalna akcijska skupina Kasvu u Finskoj uspostavila je sustav istorazinske evaluacije sa susjednom lokalnom akcijskom skupinom pri čemu je svaka lokalna akcijska skupina nadzirala niz projekata i obavljala intervjue vezano uz njih na teritoriju one druge lokalne akcijske skupine. Povratne informacije od nekoga tko se suočava sa sličnim izazovima, ali nije izravno uključen u provedbu strategije donijele su vrijedan uvid za oba sudionika.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

Njemačka nacionalna ruralna mreža predlaže tri modela različitih intenziteta koji se mogu koristiti: „probna provjera”, „višestruka provjera” i „usmjerena provjera”²⁹.

Za dodatne referentne materijale vidi u nastavku³⁰

3.3.2. Novi ili pojačani elementi vezano uz zadaće partnerstva (članak 34. stavak 3. Uredbe o zajedničkim odredbama)

U članku 34. stavku 3. opisuju se zadaci lokalnih skupina kako je navedeno u polju 10. u nastavku:

Polje 10.: Zadaci lokalnih akcijskih skupina

U skladu s člankom 34. stavkom 3. zadaci lokalnih akcijskih skupina uključuju:

- jačanje kapaciteta** lokalnih sudionika za izradu i provedbu operacija uključujući poticanje njihovih sposobnosti upravljanja projektima;
- sastavljanje nediskriminirajućeg i transparentnog **izbornog postupka i objektivnih kriterija za odabir operacija, u kojima se izbjegavaju sukobi interesa**, jamči da u odlukama o izboru **najmanje 50% glasova pripada partnerima koji ne pripadaju tijelima javne vlasti** i dopuštaju odabir pisanim postupkom;
- osiguravanje usklađenosti sa strategijom lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice**

²⁹ Dostupno na njemačkom <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

³⁰ Dodatni referentni materijal

- Odjelci iz paketa alata LEADER: Kako provesti samoevaluaciju i tko bi mogao provesti vanjsku evaluaciju http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm
- Finski priručnik za samoevaluaciju namijenjen lokalnim akcijskim skupinama http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf
- FARNET vodič br. 1., Odjeljak 4C o praćenju i evaluaciji. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- FARNET vodič br. 4., Odjeljci 1.5, 1.6 i 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

prilikom odabira tih operacija, dajući im prednost u skladu s njihovim doprinosom u ostvarenju ciljeva te strategije;

- d) **pripremu i objavu poziva na dostavu prijedloga** ili aktualnog postupka za podnošenje projekata, uključujući utvrđivanje kriterija za odabir;
- e) primanje i ocjenjivanje zahtjeva za potporu;
- f) **odabir operacija i utvrđivanje iznosa potpore** te, prema potrebi, podnošenje prijedloga nadležnom tijelu radi završne **provjere prihvatljivosti prije odobrenja**;
- g) **praćenje provedbe** strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice i operacija koje su dobile potporu te izvođenje **posebnih evaluacija** povezanih sa strategijom lokalnog razvoja kojom upravlja lokalna zajednica.

Upravljačko tijelo odgovorno je za odabir lokalnih akcijskih skupina tako da osigura nediskriminirajući i transparentan izborni postupak.

Kao i u prethodnom odjeljku, u nastavku donosimo kratak opis toga što Europska komisija podrazumijeva pod nekim od ključnih izraza (otisnutih masnim slovima) uz navođenje primjera.

- **Što Komisija podrazumijeva pod „jačanjem kapaciteta lokalnih sudionika za izradu i provedbu operacija uključujući poticanje njihovih sposobnosti upravljanja projektima“? (članak 34. stavak 3. točka (a) Uredbe o zajedničkim odredbama)** (koraci 3. i 5. poglavlja 2.)

Jedna od najsnažnijih poruka proisteklih iz ranijih iskustava je ta da se CLLD partnerstva ne smije doživljavati kao posljednju, lokalnu kariku u dugom lancu za ostvarivanje politika o kojima se odlučuje drugdje. Ona nisu samo mjesta gdje se sve usluge vezane uz održavanje poziva i prikupljanje prijave za bespovratna sredstva ili programe izobrazbe mogu naći na jednom mjestu. Istinska vrijednost partnerstva proizlazi iz njegove uloge u spajanju lokalnih ljudi kako bi se potaknuo protok ideja i sukreiranje projekata koji se ne bi dogodili ili bi ih bilo puno teže razviti da partnerstva nema.

Međutim, lokalne zajednice razlikuju se po stečenim iskustvima, razini organiziranosti, njihovom „humanom i socijalnom kapitalu“ te u pogledu razine potpore koju već primaju od drugih agencija. Jedan od prvih i najvažnijih zadataka lokalnih partnerstva je stoga procijeniti potrebe zajednice za jačanjem kapaciteta i ugraditi to u strategiju. Jačanje kapaciteta može biti u vidu:

- ✓ sastanaka za razmjenu informacija i rada na dopiranju do zajednice;
- ✓ potpore za spajanjem ljudi i organizacija zajednice;
- ✓ savjetovanja jedan na jedan ili kolektivnog savjetovanja i potpore za razvoj projekata;
- ✓ osposobljavanja.

Iznimno je bitno da partnerstva ili imaju vlastito osoblje koje je dovoljno kvalificirano za obavljanje tih zadataka ili da mogu angažirati vanjske suradnike. Za financiranje te vrste jačanja kapaciteta tijekom pokretanja programa može se koristiti pripremna potpora. Ako nisu dostupni financijski i ljudski resursi za jačanje kapaciteta postoji vrlo velika vjerojatnost da će strategiju „oteti“ najjači i najmoćniji sudionici u zajednici, na štetu drugih dionika i šire zajednice.

Polje 11.: Jačanje kapaciteta koje je provela lokalna akcijska skupina za ribarstvo (FLAG) sjeveroistočne Laponije

Davanje potpore profesionalnim ribarima da se, osim ribarstvom, počnu baviti i novim aktivnostima jedan je od prioriteta FLAG-a sjeveroistočne Laponije. Ribari u općini Sodankylä prepoznali su turizam kao aktivnost koja ima najviše potencijala da dopuni njihove prihode, ali nisu imali vještine niti dozvole za ulaz na to novo tržište. U suradnji s odjelom za turizam lokalne općine, FLAG je uključio ribare u proces utvrđivanja ciljeva i potreba za potporom prije nego što je pomogao da se ideje pretvore u praksu.

Razgovori su urodili razvojem sveobuhvatnog paketa osposobljavanja za lokalne ribare, osmišljenog tako da im omogući stjecanje dozvola i vještina koje su im bile potrebne da bi mogli razviti i ponuditi održive turističke proizvode. Prvi paket predavanja odvijao se tijekom jedne godine i obuhvatio je sigurnosna pitanja, razvoj proizvoda i marketing. Predavanja su bila popraćena izletima na sajmove, praksom u etabliranim turističkim poduzećima i individualnim savjetovanjima o tome kako razviti proizvod, a rezultat svega bio je da je 14 ribara dobilo potrebne dozvole, a razvijeno je i 7 utrživih proizvoda. S obzirom da je jačanje kapaciteta dugoročan proces, drugi krug predavanja organiziran je sljedeće godine kako bi se usavršile temeljne vještine stečene godinu ranije. Predavanja su bila usmjerena na jačanje kvalitete turističkog iskustva, npr. održana su predavanja o uslugama kupcima, o propisima vezanim uz sigurnost potrošača, tečaj engleskog jezika, itd. Do kraja ta dva kruga jačanja kapaciteta ribari su razvili 11 turističkih proizvoda, bili su spremni za radi i prepoznati od strane lokalnih turističkih poduzeća.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Što Komisija podrazumijeva pod „sastavljanjem nediskriminirajućeg i transparentnog izbornog postupka i objektivnih kriterija za odabir operacija, u kojima se izbjegavaju sukobi interesa“? (članak 34. stavak 3. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama)**

Taj je članak uveden dijelom i kao odgovor na izvješće Revizorskog suda o LEADER-u u kojem je utvrđeno da su u nekim slučajevima partneri koji su imali izravan interes u projektima sudjelovali u donošenju odluka o njihovom odobravanju. Kontrola postupka donošenja odluka od strane postojećih lokalnih elita ili dominantnih sektora ili interesa stvarni je rizik za sve lokalno smještene projekte. Međutim, to istovremeno lokalna partnerstva dovodi u dilemu s obzirom da su najaktivniji i najdinamičniji članovi zajednice često oni koji imaju najviše ideja i resursa za projekte pa bi njihovo isključivanje partnerstvo moglo lišiti energije i vodstva.

Stoga je opće pravilo da bi svi partneri trebali izjaviti svoj interes u projektima i da ne bi trebali sudjelovati u donošenju odluka koje ih se izravno tiču.

Lokalne akcijske skupine trebale bi opisati svoje postupke za izbjegavanje sukoba interesa koji su u skladu s Financijskom uredbom³¹. Postupci za odabir projekata trebali bi biti nediskriminirajući i transparentni, a trebao bi se utvrditi i postupak donošenja odluka kao i kriteriji za donošenje odluka koji će se primjenjivati. Njima bi se jasno trebao utvrditi slijed događaja, ljudi uključeni u svaku pojedinu fazu, a trebalo bi se osigurati i odgovarajuće razdvajanje odgovornosti između različitih elemenata u postupku. Ti bi postupci trebali

³¹ Članak 57. Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 966/2012.

uključivati i jasne i jednostavne žalbene postupke. Uporaba dijagrama toka dobar je način da se to predstavi jasnije.

Trebalo bi sastaviti i registar interesa članova tijela za donošenje odluka lokalne akcijske skupine u kojem bi se dokumentirala priroda veze između članova izbornog odbora i projekta ili podnositelja zahtjeva.

Lokalne akcijske skupine mogu financirati vlastite projekte kada je samo partnerstvo promotor projekta, ali mora postojati jasan i transparentan postupak kojim se dokazuje da ti projekti doprinose strategiji lokalnog razvoja i uživaju opću potporu zajednice.

Primjenjujući ovakva načela, partnerstvo može osigurati dvostruku odgovornost – prema van u odnosu na revizore, upravljačka tijela i agencije za plaćanje te prema unutra u odnosu na lokalnu zajednicu.

- **Što Komisija podrazumijeva pod „jamčenjem da u odlukama o izboru najmanje 50 % glasova pripada partnerima koji ne pripadaju tijelima javne vlasti“? (članak 34. stavak 3. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama) (koraci 3. i 5. poglavlja 2.)**

Svrha te točke je da se ojača članak 32. stavak 2. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama u kojoj stoji da „na razini donošenja odluka ni javne vlasti, definirane u skladu s nacionalnim pravilima, a ni bilo koja pojedinačna interesna skupina nemaju više od 49 % glasačkih prava“. Pravilo o 49 % temeljno je načelo metodologije LEADER već neko vrijeme, a svrha mu je da osigura da partnerstva budu ono što tvrde da jesu – prava partnerstva u kojima svaki član ima priliku utjecati na odluke, a ne privjesci postojećih struktura i organizacija.

U prošlosti neke su općine i javna tijela bili sumnjičavi prema LEADER-u jer su smatrali da to pravilo može narušiti ulogu javnog sektora i izabranih dužnosnika. Međutim, u stvarnosti se pokazalo da je situacija upravo obrnuta. Javni sektor obično dobiva na legitimnosti kada pokaže da može djelovati u istinskom partnerstvu s lokalnim ljudima, a postupci za CLLD sadrže brojne postupke nadzora i ravnoteže koji kada se pravilno primijene osiguravaju javnu odgovornost.

Komisija vjeruje da javni sektor kao cjelina, a osobito općine, čine središnje sastavnice CLLD pristupa. Međutim, postoji rizik da bi javne institucije mogle ozbiljno narušiti ili čak ugroziti načela CLLD-a u pogledu pristupa odozdo nagore u sljedećim slučajevima:

- ✓ ako upravljačka tijela ili agencije za plaćanje koriste provjere prihvatljivosti kako bi ocijenili mogućnosti ili kvalitetu projekta, a ne tek njegovu legalnost i prihvatljivost;
- ✓ ako javni sufinancijeri (često je to odgovornost za manji dio projektnih sredstava) koriste svoju polugu za donošenje konačnih odluka o projektima;
- ✓ ako se određene administrativne i financijske funkcije prenose na lokalno javno odgovorno tijelo (bilo da je službeno priznato ili da nije priznato kao posredničko tijelo), koje se potom koristi tim funkcijama da ostvari neopravdani utjecaj na odabir projekata od strane ostalog dijela partnerstva.
- ✓ ako dominantne političke stranke koriste svoju prisutnost u ostalim organizacijama zajednice da u javnom sektoru organiziraju većinu koja blokira.

Komisija želi pomoći lokalnim partnerstvima da izbjegnu sve te zamke. Pravilo o 50 % tek je jedan korak u tom pravcu. Ako se taj kvorum ne poštuje, donesena odluka nije valjana.

Polje 12.: Partnerstva u finskim lokalnim akcijskim skupinama

U Finskoj lokalna tijela imaju vrlo snažnu ulogu u pružanju lokalnih usluga, a čak i najmanja mogu biti ovlaštena za prikupljanje poreza i mogu imati na stotine zaposlenika. Kako bi se izbjeglo da lokalne akcijske skupine budu tek privjesak općinama, finsko upravljačko tijelo utvrdilo je vrlo snažan skup uvjeta za lokalne akcijske skupine. Moraju biti neovisne, neprofitne organizacije, a svi lokalni sudionici moraju imati priliku da postanu članovi. Prosječni broj članova je oko 100. Članovi izravno biraju upravu koju moraju sačinjavati *tri jednako velike strane*: javni sektor, privatni sektor i predstavnici civilnog društva (to se pravilo naziva i pravilo trećine). Članovi uprave biraju se na najviše šest godina i moraju potpisati izjavu o svojim interesima.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Za dodatne referentne materijale vidi u nastavku³²

- **Što Komisija podrazumijeva pod „pripremom i objavom poziva na dostavu prijedloga ili aktualnog postupka za podnošenje projekata, uključujući utvrđivanje kriterija za odabir” (članak 34. stavak 3. točka (d) Uredbe o zajedničkim odredbama) i pod „osiguravanjem usklađenosti sa strategijom lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice prilikom odabira tih operacija, dajući im prednost u skladu s njihovim doprinosom u ostvarenju ciljeva te strategije” (članak 34. stavak 3. točka (c) Uredbe o zajedničkim odredbama)?**

Još jednom, svrha tih članaka je da se osnaže načela CLLD-a u pogledu pristupa odozdo nagore i autonomija partnerstava. Komisija priznaje da manevarski prostor koji partnerstva imaju za ispunjavanje lokalnih potreba može biti vrlo ograničen zbog kruto definiranih poziva na dostavu prijedloga, postupaka za odabir i kriterija za odabir koji se utvrđuju na nacionalnoj razini. U tim situacijama postoji rizik da partnerstva postanu tek prijenosne trake za propuštanje projekata koji se uklapaju u unaprijed definirane kriterije. Osim toga, ako je vrijeme za predstavljanje i provedbu projekata prekratko ili loše isplanirano (npr. tijekom razdoblja kada su određeni promicatelji projekta vrlo zauzeti), ili su uvjeti prestrogi, to može prisiliti poduzetnike da donose rizične odluke.

Kako bi se izbjegli ti problemi, Komisija priznaje da upravljačka tijela mogu definirati određene zajedničke elemente poziva, postupaka i kriterija. Međutim, u okviru tih granica lokalna partnerstva trebala bi moći odlučivati o:

- ✓ specifičnim osobinama poziva, poput njihova vremenskog rasporeda, o tome jesu li za određene vrste projekta (npr. kolektivni projekti, projekti iz ciljnih sektora ili skupina, itd.) ili o tome jesu li pozivi otvoreni;
- ✓ dodatnim specifičnim kriterijima za odabir koji odražavaju mjeru u kojoj projekti doprinose strategiji lokalnog razvoja i teritoriju (npr. lokalni multiplikatori u smislu korištenja lokalnih materijala, radne snage, pružanja usluga, učinka na imidž teritorija, itd.);

³² Referentni materijal:

- FARNET vodič br. 1. , odjeljak 3. Izgradnja lokalnih partnerstava <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

Paket alata LEADER . Struktura lokalne akcijske skupine http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm

- ✓ postupcima koji su jasni i transparentni i koji u pravilu sadržavaju element kvalitativne procjene i koriste znanje o području koje partnerstva posjeduju iz prve ruke (npr. individualno ocjenjivanje od strane članova odbora za donošenje odluka koje se temelji na utvrđenim pitanjima o kojemu se tada raspravlja i čiji se rezultati objedinjuju);
- ✓ o transparentnim postupcima za ključne ili kolektivne projekte koje predvodi samo partnerstvo.

Jedna od glavnih prednosti lokalnih akcijskih skupina u odnosu na lokalne urede standardnih nacionalnih ili regionalnih programa je ta da one ne samo oblikuju strategiju, nego i organiziraju postupak i kriterije za odabir projekta kako bi ih usmjerile u dogovorenom pravcu. One mogu nadopuniti te zadatke aktivnostima u pogledu aktivnog promicanja projekta kao što su jačanje kapaciteta, organiziranje zajednice i izravni razvoj projekta.

Polje 13: Odabir projekata od strane partnerstva LEADER+ u Sjevernom visočju

Partnerstvo LEADER+ u Sjevernom visočju pripremlilo je jednostavan sažetak projekta na dvije stranice i obrazac za ocjenjivanja kako bi omogućilo transparentno donošenje odluka. U prvom odjeljku navodi se sažeti prikaz ključnih osobina projekta uključujući troškove, sredstva za koja se prijava podnosi, ishode projekta i poštivanje jednakih mogućnosti. Sljedeći odjeljak sadržava 12 kriterija za ocjenjivanje koji obuhvaćaju točke poput usklađenosti sa strategijom, stupnja uključenosti zajednice, procjene održivosti, inovativnosti, veza s drugim projektima, blagotvornih učinaka na okoliš i/ili kulturno nasljeđe te učinka poluge na ulaganja privatnog sektora. Na istom listu navedene su i jednostavne upute za ocjenjivanje.

Mnoge države i lokalna partnerstva razvili su iznimno složene sustave za ocjenjivanje projekata koji isto tako daju različitu težinu različitim kriterijima kako bi se u obzir uzele lokalne prilike. Međutim, važno je osigurati da su primijenjeni postupci i kriteriji razmjerni veličini projekata i da djeluju kao pomoć transparentnom donošenju odluka na lokalnoj razini, a ne kao puka mehanička aktivnost.

Za dodatne referentne materijale vidi u nastavku³³

- **Što Komisija podrazumijeva pod „odabirom operacija i utvrđivanjem iznosa potpore“? Članak 34. stavak 3. točka (f) Uredbe o zajedničkim odredbama)**

Kao i u prethodnim slučajevima, svrha ovog članka je da objasni ulogu partnerstva u odnosu na druge razine upravljanja i da osnaži načela CLLD-a. Najjednostavniji način da se objasni taj članak je reći da lokalna partnerstva moraju imati odgovornost za odlučivanje o „mogućnostima“ projekata.

Dužnosti **lokalnog partnerstva** vezano uz odabir projekta uključuju:

- ✓ analizu toga do koje mjere projekt doprinosi lokalnoj strategiji;
- ✓ primjenu svih standardnih kriterija (primjerice, stvaranje radnih mjesta, zapošljavanje žena ili ranjivih skupina, korištenje lokalnih resursa, multiplikatorski učinak, itd.) koji su utvrđeni na nacionalnoj ili regionalnoj razini;
- ✓ razvoj i primjenu lokalnih kriterija (primjerice, davanje prioriteta područjima ili skupinama s posebnim potrebama ili sektorima i pitanjima koja su osobito važna u lokalnoj sredini);
- ✓ osiguravanje usklađenosti s drugim strategijama;
- ✓ osiguravanje održivosti projekta (tržišta, tehnologije, operativna i financijska održivost);
- ✓ provjeru u pogledu pitanja kao što su nosivost projekta (hoće li se projekt provoditi na isti način bez potpore), te pomaka (hoće li potpora jednom poduzeću prouzročiti probleme drugom?);
- ✓ provjeru imaju li promicatelji projekta kapacitete da provedu projekt;
- ✓ osiguravanje da projekt ima ili može ishoditi sve potrebne dozvole i ovlaštenja;

³³ Referentni materijal:

- FARNET vodič br. 4. Koraci do uspjeha, odjeljak 2. o promicanju uključenosti privatnog sektora i odjeljak 3. o aktivnom razvoju i odabiru projekata. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- Paket alata LEADER, Provedba strategije – kako definirati kriterije za odabir projekta. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm

- ✓ preliminarnu provjeru prihvatljivosti prije prosljeđivanja projekta upravljačkom tijelu.

U Uredbi stoji i da bi partnerstva trebala biti u mogućnosti „utvrditi iznos javne potpore”. Da naglasimo još jednom, to treba biti u skladu s ograničenjima utvrđenima u uredbi, programu ili bilo kojem nacionalnom pravilniku. *Međutim, to ne omogućuje partnerstvima da ocjenjuju pojedinačne projekte i dodijele dodatnu potporu onima koji daju osobit doprinos lokalnoj strategiji, koji su inovativniji ili daju prednost osobito zapostavljenim skupinama. Skupinama se time omogućuje prilagodljivost da raspravljaju o proračunima koje su predstavili promicatelji projekta, da odluče hoće li financirati čitavi projekt i/ili će ga razdvojiti na faze ili dijelove.*

U okviru EFRR-a, ESF-a i EFPR-a upravljačka tijela moraju obaviti niz zadataka vezano uz lokalne akcijske skupine, kako je utvrđeno u članku 125. stavku 3. Uredbe o zajedničkim odredbama. Primjerice, upravljačko tijelo donosi sve ključne odluke o prihvatljivosti projekta u smislu njegove usklađenosti s uredbama, programom, pravilima za dodjelu državne potpore te drugim nacionalnim ili regionalnim pravilnicima ili propisima. Trebalo bi također potvrditi da su provjere koje su lokalne akcijske skupine provele u pogledu kapaciteta promicatelja projekta odgovarajuće. Ako ti uvjeti kako su utvrđeni u članku 125. stavku 3. Uredbe o zajedničkim odredbama nisu prekršeni, upravljačko tijelo ne bi se trebalo miješati u odabir lokalnog partnerstva³⁴.

Nakon te točke, CLLD-u su otvoreni i alternativni modeli.

- U okviru „*decentraliziranog modela*” upravljačka tijela lokalnom partnerstvu delegiraju dužnosti službenog odobravanja projekta (potpisivanje sporazuma o bespovratnim sredstvima) i/ili plaćanja. U slučaju delegiranja službenog odobravanja projekta na lokalne akcijske skupine u okviru EFPR-a, EFRR-a i ESF-a (ali ne i EPFRR-a) lokalna akcijska skupina mora postati posredničko tijelo sa svim implikacijama koje to nosi u pogledu revizije i kontrole. Lokalne akcijske skupine koje se financiraju iz ta tri fonda (ESF-a, EFRR-a, EFPR-a) *mogu vršiti plaćanja* korisnicima, a da ne moraju postati posredničko tijelo, pod uvjetom da su uspostavljeni odgovarajući postupci. U slučaju projekata koji se financiraju iz EPFRR-a pravna odgovornost za vršenje plaćanja ostaje na agenciji za plaćanje.

Polje 14: Odabir operacija i plaćanja lokalnih akcijskih skupina u okviru LEADER-a u španjolskoj regiji Aragon

U regiji Aragon u Španjolskoj 20 lokalnih akcijskih skupina LEADER izravno odobrava lokalne projekte (potpisuje sporazume o bespovratnim sredstvima) te isplaćuje bespovratna sredstva promicateljima projekta. Regionalno upravljačko tijelo uplaćuje 9 % javnog proračuna lokalne akcijske skupine na početku razdoblja pod uvjetom da skupina dostavi bankovno jamstvo. U početku bi partnerstvo slalo četiri potvrde o projektima koje su odobrili i platili iz predujma svake godine te bi dobili povrat sredstava od regionalne vlade u roku od dva do tri mjeseca. Tako se osiguravalo da ne dolazi do problema u pogledu likvidnosti. Međutim, zbog učinka gospodarske krize, broj potvrda smanjen je na dvije, a vrijeme potrebno da bi skupine primile povrat sredstava

³⁴ U skladu s člankom 65. stavkom 4. EPFRR-a, države članice jasno definiraju dužnosti upravljačkog tijela, agencije za plaćanje i lokalnih akcijskih skupina u okviru LEADER-a u pogledu primjene kriterija prihvatljivosti, kriterija za odabir te postupka za odabir projekata. Osim toga, u skladu s člankom 42. stavkom 1. EPFRR-a, lokalne akcijske skupine mogu obavljati i dodatne zadaće koje im delegira upravljačko tijelo i/ili agencija za plaćanje.

produljeno je, što je dovelo do više pritiska u pogledu protoka kapitala.

Lokalna partnerstva stajališta su da ovaj sustav povoljno utječe na status kakav imaju u očima dionika i omogućuje im da odgovore na potrebe promicatelja projekata znatno brže i prilagodljivije. Izričito su zatražili da se ista metoda nastavi primjenjivati i u budućem razdoblju.

- U okviru „centraliziranijeg modela” upravljačko tijelo odgovorno je za službeno odobravanje projekata i plaćanja. Prednost tog modela je da lokalno partnerstvo ne mora obavljati veliki administrativni posao, ali on funkcionira samo ako je upravljačko tijelo sposobno uspostaviti prilagodljive i brze sustave za davanje odobrenja i plaćanje.

Polje 15.: Odabir operacija i plaćanja finske lokalne akcijske skupine za ribarstvo

Finski sustav u okviru četvrte osi EFR-a nudi primjer centraliziranog modela. Lokalne akcijske skupine za ribarstvo vode i odabiru projekte ali konačno odobravanje i plaćanje provodi se putem regionalnih ureda posredničkog tijela (ELY centri) kojima su delegirane odgovornosti za upravljanje programom. Ti centri primaju zahtjeve za financiranjem projekata koje su odobrile lokalne akcijske skupine za ribarstvo u svojim regijama te provjeravaju prihvatljivost prije nego što službeno odobre projekt. Kada ELY centar odobri projekt, on nadzire provedbu i vrši plaćanja izravno korisniku. Dužnost im je također da izvješćuju upravljačko tijelo o odobrenim projektima, izvršenim plaćanjima i provedenim evaluacijama.

Lokalne akcijske skupine za ribarstvo u Finskoj kao svoje pravne osobe koriste postojeće organizacije, u nekim slučajevima skupine u okviru LEADER-a. Usredotočuju se na sljedeće zadaće: izrada nacrtu strategije lokalnog razvoja, potpora vođenju i razvoju projekta; neslužbena provjera obrazaca za prijavu; odabir projekata i izvješćivanje o aktivnostima lokalne akcijske skupine za ribarstvo. Zahvaljujući blizini i povjerenju između ELY centara i lokalnih akcijskih skupina za ribarstvo, projekti se mogu odobriti u roku od šest tjedana od podnošenja lokalnoj akcijskoj skupini za ribarstvo, ponekad čak i u kraćem roku.

Provedba četvrte osi EFR-a u Finskoj:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Postoje i srednja rješenja u kojima upravljačka tijela na lokalna partnerstva delegiraju dužnosti kontrole i potvrđivanja da su se ulaganja dogodila. To ponovno može ubrzati ostvarivanje, ako je upravljačko tijelo uspostavilo odgovarajući sustav provjera na terenu i ne udvostručuje sve kontrole.

U svim slučajevima, upravljačko tijelo ostaje krajnja instanca koja je odgovorna za bilo kakve greške ili zlouporabu fondova, tako da bi odluku o stupnju delegiranja dužnosti lokalnim akcijskim skupinama trebalo donijeti samo nakon pažljivog odmjeravanja prednosti koje se dobivaju u smislu brzine i prilagodljivosti da se ispune lokalne potrebe u odnosu na rizik od neprihvatljivog ili neodgovarajućeg izdatka.

Bez obzira na odabranu razinu delegiranja, rizici se mogu značajno umanjiti tako da se poduzmu sljedeći koraci:

- ✓ jasno određivanje odgovornosti za zadatke upravljanja i kontrole u sporazumu koji se potpisuje između upravljačkog tijela i lokalne akcijske skupine (vidi: članak 33. stavak 5. Uredbe o zajedničkim odredbama);
- ✓ jasno određivanje dužnosti lokalne akcijske skupine vezano uz sve sudionike u lancu isporuke u okviru sustava upravljanja i kontrole;
- ✓ jasno određivanje u programu dužnosti lokalnih akcijskih skupina i tijela nadležnih za provedbu relevantnih programa, za sve provedbene zadatke koji se odnose na strategiju lokalnog razvoja (vidi: članak 34.. stavak 1. Uredbe o zajedničkim odredbama);

- ✓ osiguravanje da su uspostavljeni *odgovarajući i razmjerni* sustavi kojima se osigurava da lokalna akcijska skupina slijedi postupke tijekom čitavog lanca isporuke koji utječe na CLLD (uzorkovanje, provjere na terenu, itd.);
- ✓ eliminiranje udvostručavanja i nepotrebnih kašnjenja na svim razinama i praćenje brzine, troškova i učinkovitosti samog sustava isporuke.

Iako su ti koraci odgovornost upravljačkog tijela, sama lokalna partnerstva moraju provjeravati provode li se i osigurati da ih uzimaju u obzir u svakodnevnim operacijama.

Za dodatne referentne materijale vidi u nastavku³⁵

3.4 Alati za potporu provedbe CLLD-a

Uredba o zajedničkim odredbama sadržava niz alata koji ljudsku i financijsku potporu koju partnerstva pružaju svojoj lokalnoj zajednici mogu učiniti učinkovitijom i prilagodljivijom.

- **Što Komisija podrazumijeva pod „pripremnom potporom“? (članak 35. stavak 1. točka (a))**

Iskustvo je pokazalo da je pripremna faza oblikovanja strategije, izgradnje partnerstva i definiranja najučinkovitijih granica CLLD-a ključni temelj uspjeha. Međutim, potrebno je vrijeme (procjene su različite, od 6 do 12 mjeseci) i sredstva da bi se osiguralo da je strategija utemeljena na čvrstim dokazima i da bi se omogućila potpuna uključenost zajednice. Kako bi poboljšala kvalitetu strategija i partnerstava, Komisija preporučuje da bi zainteresirane lokalne zajednice trebale biti u mogućnosti prijaviti se za „pripremnu potporu“ na temelju pojednostavljenog iskaza interesa.

Pripremnom potporom mogu se pokriti aktivnosti poput sljedećih:

- ✓ osposobljavanje lokalnih dionika;
- ✓ studije predmetnih područja;
- ✓ troškovi povezani s izradom strategije lokalnog razvoja, uključujući konzultantske troškove i troškove povezane s konzultacijama dionika u svrhu pripreme strategije;
- ✓ administrativni troškove (troškovi rada i osoblja) organizacije koja se prijavljuje za pripremnu potporu tijekom faze pripreme;
- ✓ potpora malim pilot-projektima.

Pripremna potpora bila je prihvatljiva od 1. siječnja 2014. bez obzira na to hoće li strategija lokalnog razvoja na koncu dobiti sredstva za provedbu. Intenzitet potpore za pripremnu potporu može iznositi do 100 %.

Kako bi odabrali projekte za pripremnu potporu upravljačka tijela moraju organizirati jednostavni poziv za iskaz interesa što je ranije moguće (vidi primjer).

Postojeća ruralna i ribolovna partnerstva prihvatljiva su za tu potporu ako nisu osigurala sredstva za pripremnu potporu u svojim proračunima za razdoblje 2007. - 2014.

³⁵ Referentni materijal:

- Provedba LEADER-ovog pristupa odozdo nagore. Izvješće tematske skupine EMRR-a br. 1. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm
- Dobre prakse FARNET-a – Vođenje i upravljanje. Četvrta os. Modeli ostvarenja projekata u Danskoj i Finskoj <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

Međutim, moguće je financirati i određene kolektivne pripremne aktivnosti (kao što su aktivnosti izgradnje kapaciteta i širenje informacija o CLLD-u putem tečaja osposobljavanja, *web*-stranica, smjernica, seminara, itd.) korištenjem proračuna za tehničku pomoć razdoblja 2007. - 2014. i 2014. - 2020.

Polje 16.: Primjer pripremne potpore za FLAG-ove u Estoniji

U Estoniji je potpora za osnivanje i odabir lokalnih akcijskih skupina za ribarstvo dana u vidu jednogodišnjeg programa osposobljavanja za nova partnerstva i niza konferencija. Sve je to organiziralo Ministarstvo poljoprivrede u suradnji s Nacionalnom jedinicom za mrežnu potporu, fakultetom Pärnu Sveučilišta u Tartu i centrom za obuku Tõru.

Plan osposobljavanja bio je usmjeren na tri različite ciljne skupine (ribare i poduzeća vezana uz ribarstvo; predstavnike lokalne vlasti i neprofitna udruženja) i imao je četiri ključna cilja: podupiranje osnivanja osam FLAG-ova; osposobljavanje voditelja FLAG-ova koji bi mogli pokrenuti aktivnosti FLAG-ova; razvoj suradnje među članovima FLAG-ova i kapacitet FLAG-ova da djeluju kao organizacije za učenje; te omogućavanje članovima FLAG-ova da steknu vještinu razvijanja strategija za njihovo područje. Program je uključivao seminare o zakonodavnom okviru četvrte osi kao i obuku o tome kako oformiti LAG partnerstvo i kako razviti strategiju lokalnog razvoja i akcijski plan. Uključivao je i jačanje kapaciteta u pogledu upravljanja projektima, komunikacije i javne nabave, a pripremljen je i sveobuhvatan priručnik.

Program je stajao nešto manje od 100 000 EUR plaćenih iz nacionalnog proračuna i tehničke pomoći EFR-a. Lokalne akcijske skupine odabrane su unaprijed putem pojednostavljenog poziva za iskaz interesa, a dodijeljeno im je oko 70 000 EUR za potporu lokalnom procesu izgradnje partnerstva i razvojne strategije područja, što se odvijalo istovremeno s jačanjem kapaciteta na nacionalnoj razini. Time su pokriveni troškovi npr. studija, širenja informacija, sastanaka i stručne pomoći. Kao rezultat njezina fokusa na jačanje kapaciteta, Estonija je bila među prvim zemljama Europe koja je (početkom 2010.) imala operativne FLAG-ove koji su bili sposobni podupirati lokalne projekte.

- **Što Komisija podrazumijeva pod potporom za „provedenje operacija u okviru strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice”? (članak 35. stavak 1. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama)**

Potpore za „provedbu operacija” obuhvaća sve preostale aktivnosti u strategiji osim pripremne potpore, tekućih troškova te vođenja i suradnje. Važno je napomenuti da nema unaprijed definiranih pod-mjera ili vrsta aktivnosti za provedbu. Stoga, u načelu, LAG-ovi mogu sami definirati vrste aktivnosti u svojim strategijama lokalnog razvoja, a one se mogu razlikovati za LAG-ove u istoj državi ili regiji.

Osim toga, Komisija je uvela niz odredaba za poboljšanje učinkovitosti i prilagođenosti strategija lokalnog razvoja lokalnim potrebama.

Prva vrsta odredaba odnosi se na sve one članke koji su *osmišljeni tako da poboljšaju kvalitetu strategija lokalnog razvoja*, a koji su spomenuti ranije, uključujući:

- ✓ jasnu usmjerenost na to što zajednica želi promijeniti;
- ✓ mjerljive ciljeve za ostvarenja ili rezultate;
- ✓ konkretne akcijske i financijske planove;

✓ učinkovite sustave za upravljanje, praćenje i evaluaciju.

Druga vrsta odredaba osmišljena je da osigura da je provedba strategija lokalnog razvoja dovoljno *prilagodljiva* da odgovori na raznolike i promjenjive potrebe različitih područja u Europi.

To je postignuto:

- ✓ širenjem potencijalnog područja primjene strategija lokalnog razvoja tako što im je omogućeno da podupiru mjere i aktivnosti koje nisu spomenute u programu i koje čak mogu biti u nadležnosti drugih EU fondova, sve dok su *u skladu s ciljevima programa*,
- ✓ poticanjem upravljačkih tijela da izaberu prilagodljiviji pristup u pogledu prihvatljivosti tako da navedu ono što nije prihvatljivo umjesto da pokušaju definirati sve što jest prihvatljivo.³⁶

Treća vrsta odredaba odnosi se na metode pojednostavljivanja načina na koji se pružaju bespovratna sredstva i drugi oblici financijske potpore (primjerice, primjenom opcije pojednostavljenih troškova). O tome će više riječi biti u poglavlju 7.

- **Što Komisija podrazumijeva pod potporom za „pripremu i provođenje aktivnosti suradnje lokalne akcijske skupine”? (članak 35. stavak 1. točka (c) Uredbe o zajedničkim odredbama)**

Pokazalo se da je suradnja između CLLD partnerstava na nacionalnoj i na europskoj razini ključni kanal za razmjenu i prenošenje dobre prakse te za pružanje pomoći u pogledu jačanja uspješnih projektnih ideja. Međutim, međudržavna suradnja značajno je usporena zbog postojanja nesukladnih postupaka odabira, vremenskog rasporeda i uvjeta prihvatljivosti u različitim državama.

U sustavu dijeljenog upravljanja u kojem se provode programi ESI fondova, sama Komisija ne može voditi središnji postupak odabira. Zbog toga predlaže tri koraka za učinkovitije postupke suradnje između CLLD partnerstava.

- ✓ Prvi pristup koji Komisija predlaže je da se aktivnosti suradnje ugrade u strategiju lokalnog razvoja, pri čemu bi partnerstva imala istu onu autonomiju da odaberu s kim i kako će surađivati kakvu imaju i u pogledu bilo koje druge aktivnosti.
- ✓ Druga mogućnost je ta da države članice mogu uspostaviti otvoreni postupak odabira i utvrditi vremenski rok za odabir (4 mjeseca u slučaju EPFRR-a i EFPR-a³⁷).
- ✓ Naposljetku, ako država članica odluči organizirati pozive za projekte suradnje, trebalo bi ih biti barem 3-4 godišnje kako bi šanse da će se vremenski podudarati s pozivima u drugim državama članicama bile veće.

Predloženi postupak trebao bi osigurati poštovanje načela podjele dužnosti, rizike od mogućih sukoba interesa svesti na najmanju mjeru i osigurati usklađenost s primjenjivim zakonodavnim okvirom.

U okviru EPFRR-a i EFPR-a bit će uspostavljen i sustav za razmjenu informacija kojeg će države članice morati izvješćivati o projektima koje su odobrile te koordinirati postupke.

³⁶ Uključujući i stavke navedene u članku 69. stavku 3. Uredbe o zajedničkim odredbama: a) kamata na dug korisnika, iako su dopušteni financijski troškovi partnerstva; b) kupnja zemljišta u iznosu većem od 10 % iznosa ukupnih prihvatljivih izdataka, uz iznimke; c) porez na dodanu vrijednost, osim ako nije povrativ u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u.

³⁷ Vidi: „Smjernice za provedbu aktivnosti suradnje u okviru LEADER-a u programima ruralnog razvoja za razdoblje 2014. - 2020.“, izdane u listopadu 2013.

Polje 17.: Pravila za aktivnosti suradnje u Švedskoj i Poljskoj

U Švedskoj, proračun za suradnju raspodijeljen je između 63 LAG-a, a LAG-ovi mogu odabrati projekte suradnje u skladu s istim postupkom koji primjenjuju i u slučaju drugih projekata u okviru njihove strategije. Do 25 % proračuna za suradnju može se iskoristiti za pripremne korake za suradnju. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

U Poljskoj, LAG-ovi koji surađuju podnose svoje prijave regionalnom posredničkom tijelu u skladu s aktualnim pozivom (otvorenim do 30. lipnja 2013. za pripremne aktivnosti i do 31. prosinca 2013. za cjelovite projekte), a posrednička bi ih tijela trebala odobriti otprilike 2 mjeseca nakon predaje. Upravljačko je tijelo objavilo priručnik na engleskom u kojem objašnjava pravila i postupke suradnje, a dostupan je na njegovom *web*-mjestu: <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Što Komisija podrazumijeva pod potporom za „tekuće troškove povezane s upravom provedbe strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice” (članak 35. stavak 1. točka (d) Uredbe o zajedničkim odredbama) i „vođenje strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice” (članak 35. stavak 1. točka (e) Uredbe o zajedničkim odredbama)?**

Komisija i Europski revizorski sud prepoznaju da je jedna od glavnih vrijednosti CLLD-a mogućnost partnerstava da izađu u zajednicu te potiču i podupiru pojedince i skupine da predstave projekte koji doprinose strategiji. Ta aktivnost dopiranja do zajednice općenito se naziva „vođenje” ili „animiranje”. Međutim, ponekad se ta aktivnost zanemari. Ako je lokalna partnerstva ne provedu postoji velika opasnost da će sredstva jednostavno apsorbirati snažniji lokalni sudionici koji možda već imaju pristup drugim izvorima financiranja. Na kraju, lokalna partnerstva se mogu pretvoriti u lokalne urede uprave na višoj razini i tek još jednu kariku u predugom lancu.

Kako bi se to spriječilo i osiguralo da lokalna partnerstva imaju sredstva da „izađu na ulicu” kako bi potaknuli inovativne projekte, kolektivne projekte i projekte skupina do kojih je teže doprijeti, Komisija je povisila sredstva koja partnerstva mogu posvetiti „tekućim troškovima i vođenju tj. animiranju”. U prethodnom razdoblju skupine LEADER mogle su potrošiti najviše 20 % sredstava na tekuće troškove, dok su lokalne akcijske grupe u ribarstvu (FLAG-ovi) mogle potrošiti najviše 10 % sredstava za tu vrstu troškova. Iako to nije bilo izričito navedeno, animiranje je često bilo uključeno u taj iznos.

Sada će skupinama biti dopušteno da potroše do 25 % sredstava na tekuće troškove i animiranje, pri čemu će intenzitet potpore biti do 100 %.

Tekući troškovi mogu uključivati:

- ✓ troškove za osoblje i operativne troškove odabranog partnerstva;
- ✓ obuku za osoblje partnerstva (koji nisu promicatelji projekta);
- ✓ troškove vezane uz odnose s javnošću (uključujući troškove umrežavanja, poput sudjelovanja na nacionalnim ili europskim sastancima mreže);
- ✓ financijske troškove;
- ✓ troškove praćenja i evaluacije.

Animiranje može uključivati:

- ✓ informativne kampanje – događaje, sastanke, letke, *web*-mjesto, društvene medije, tisak...
- ✓ razmjene s dionicima, skupinama iz zajednice i potencijalnim promicateljima projekta kako bi se prikupile ideje te izgradilo povjerenje;
- ✓ potporu organizacijama iz zajednice i stvaranju ili jačanju struktura zajednice;
- ✓ promicanje i potporu za pripremu projekata i prijave;
- ✓ potporu projektu nakon početne faze.

Te aktivnosti animiranja može provoditi izravno osoblje zaposleno u partnerstvu ili se mogu naručiti vanjske usluge. Iskustvo je pokazalo da je većini partnerstava potrebno najmanje dvoje članova osoblja da bi proveli te aktivnosti – kvalificirani upravitelj i osoba koja će se baviti administracijom. Međutim, to ovisi i o postojećoj razini teritorijalne organizacije i o tome mogu li se CLLD partnerstva udružiti s drugim agencijama i partnerstvima ili se koristiti njihovim resursima. Skupine LEADER u državama u kojima ruralna područja imaju malo drugih organizacija animiranju i jačanju kapaciteta moraju posvetiti više pažnje, što često zahtijeva tim i od 4-5 iskusnih ljudi.

Ravnoteža između tekućih troškova i animiranja nije utvrđena u uredbi i ovisit će o količini administrativnih zadaća koje su delegirane lokalnom partnerstvu. U načelu, međutim, partnerstva bi trebala dodijeliti što je više moguće sredstava animiranju zajednice i mobilizaciji njezine inicijative.

Poglavlje 4. Zašto i kako provoditi CLLD u gradovima?

4.1. Uvod u urbani CLLD

Urbani CLLD otvara ogromne mogućnosti za rješavanje specifičnih izazova u gradovima i za korištenje neiskorištenih potencijala građana, poduzeća i civilnog društva za davanje doprinosa razvoju. U prošlosti mnogi su pristupi odozdo nagore u urbanim područjima bili snažno usmjereni na gospodarski razvoj i socijalnu uključenost. To su važna područja na koja će pažnja vjerojatno i dalje biti usmjerena, ali vjerojatno će se pojaviti i novi pristupi upravljanju otvorenim prostorom, stanovanju, održivoj proizvodnji hrane te održivoj lokalnoj proizvodnji i distribuciji energije. Te pristupe ilustrira npr. brzo širenje pokreta za nisku emisiju ugljika „Transition Towns” („tranzicijski gradovi”) diljem Europe³⁸.

Vrsta pristupa kakav se primjenjuje u CLLD-u razvijena je u nizu urbanih konteksta. U 1990-ima fokus je bio stavljen na zapostavljene četvrti u središtima gradova. U razdoblju 2014. - 2020. očekuje se da će urbani CLLD biti raznolikiji i da će se baviti različitim urbanim područjima bilo da su to industrijska i obrtnička područja u nazadovanju, kulturna i kreativna područja, četvrt ili čitavi grad.

Urbani CLLD dio je svjetskog pokreta

Urbani CLLD vuče korijene iz različitih oblika organiziranja zajednice. Oni se kreću u rasponu od pristupa razvoju zajednice do korištenja socijalne ekonomije. U pozadini urbanog CLLD-a stoje brojne različite filozofije koje potječu iz različitih nacionalnih i međunarodnih tradicija.

- Pokret u sveučilišnim naseljima iz 19. st. kada su studenti pomagali u siromašnim četvrtima (SAD i UK).
- Pristupi razvoju zajednice³⁹ uključujući one koje su najviše pogođeni problemom pri njegovom rješavanju; definiranje toga kako zajednica vidi problem; identificiranje i mobilizacija prednosti zajednice) i usvajanje obuhvatnog pristupa predstavljanju.
- Modeli socijalne ekonomije (npr. socijalne zadruge u Italiji) čija je primjena proširena na prijevoz, stambene zadruge i sve aspekte socijalnog života – pružanje prilika za rad specifičnim ciljnim skupinama.
- Organiziranje četvrti po principu pristupa koji je u Chicagu razvio Saul Alinsky (kako ga primjenjuju Građani Londona u svojoj „kampanji za dostojnu plaću”).
- razvoj temeljen na prednostima – izgradnja institucija kao što su poduzeća za lokalni razvoj te razvojne zaklade koje imaju stabilnu bilancu i osiguravaju radni prostor, inkubaciju i druge usluge (npr. berlinski Social Impact lab⁴⁰; poduzeća Creggan u Derryju/Londonderry, vidi sliku 3.: u nastavku).

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Poveznica do web-mjesta pokreta Transition towns

³⁹ Vidi npr. opis modela New Oregon koji se sastoji od pet faza

<http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>

Europski gradovi mogu naučiti puno o tome kako osigurati pristupačno stanovanje, poboljšati javno zdravlje i boriti se protiv nasilja bandi iz tih iskustava i kroz više razmjene između europskih gradova i gradova u drugim dijelovima svijeta:

- Gradonačelnik Seoula podržava izgradnju zajednice u urbanim četvrtima, što je povezano s njegovom politikom „gospodarstva dijeljenja”⁴¹ u kojoj se kroz Seoulski park za socijalne inovacije promiče drugačiji model gospodarskog razvoja koji se temelji na dijeljenju resursa.
- Japan je razvio poslovni model zajednice na razini četvrti u kojem se naglasak stavlja na pitanja zaštite okoliša⁴².
- U zemljama u razvoju kao što su Tajland i Indija lokalni razvoj pod vodstvom zajednice često je jedina službena politika u urbanim područjima koja zagovara rješavanje problema siromašnih. U Bangkoku složeni problemi vlasništva nad zemljom u neslužbenim naseljima riješeni su primjenom koncepta „zajedničkog prostora”, dugoročnih zakupa kojima raspolaže zajednica,⁴³ čime je omogućen uspješan premještaj kartonskih naselja.
- Medellin u Kolumbiji⁴⁴ osvojio je nagradu „Grad godine” 2013. za primjenu pristupa temeljenih na zajednici u rješavanju socijalnih problema poput nasilja, gradskog prijevoza, pružanja usluga i uvjeta života u favelama.
- Svjetska banka spojila je sve svoje pristupe lokalnom razvoju koji pokreće zajednica⁴⁵ s posebnim naglaskom na širenju rješenja.

Slika 3.: Poslovne jedinice s opskrbnim centrom u pozadini u vlasništvu socijalnog poduzeća Creggan Enterprises Derry/Londonderry⁴⁶ UK



⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt i S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012.

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1OfficialUseOnly1.pdf

⁴⁶ Vidi „Urbani razvoj u EU: 50 projekata koji su tijekom razdoblja 2007. - 2013. primali potporu iz EFRR-a” – studija slučaja [Derry Londonderry](#).

Prethodne inicijative urbanog lokalnog razvoja u EU

Bilo je niz inicijativa, aktivnosti i inovacija zajednice u programima koje su sadržavale elemente urbanog CLLD-a. Lokalni razvoj prisutan je u Uredbi o EFRR-u od 1989.:

- Urbani pilot-projekti (1989.-2006.) podupirali su eksperimentalne aktivnosti malih razmjera usmjerene uglavnom na zapostavljene četvrti.
- Programi inicijative urbanih zajednica (1994. - 1999., 2000. - 2006.) sastojali su se od pristupa temeljenih na zajednici kojima su upravljale skupine dionika pod vodstvom gradskih vlasti. Paketima projekata obično su se dodjeljivala sredstva EU-a u visini od otprilike 10 milijuna EUR. Programi Urban bili su usmjereni na zapostavljene četvrti od otprilike 10 000 stanovnika sa slabom uključenosti u civilno društvo i sa slabom zaposlenošću⁴⁷. Nekoliko programa poput programa Arhus, Le Havre i Halifax zauzelo je aktivniji pristup izgradnji kapaciteta u organizacijama zajednice kako bi ih osposobili za učinkovito upravljanje projektima, a u Halifaxu dijelove programa provodila su ta tijela u skladu s lokalnim mehanizmima za dodjeljivanje poslova.
- Stavljanje urbane dimenzije u fokus u programskom razdoblju 2007. - 2013., tijekom kojeg je EFRR korišten u integriranom urbanom razvoju u otprilike polovici regija⁴⁸. U nekoliko gradova uvelike se eksperimentiralo s lancima isporuke.
- Program URBACT također je spojio sudionike iz različitih tematskih područja u svojim 500 lokalnih skupina potpore, međutim, trebalo bi naglasiti da je URBACT više pod vodstvom gradskih vlasti nego CLLD⁴⁹. Svaka skupina radi primjenjujući metodu URBACT⁵⁰ - u načelu je to sudionički pristup s više dionika kojima je cilj osmisliti lokalne akcijske planove. Veliki broj tih lokalnih akcijskih planova tematizira izazove s kojima se suočavaju lokalna područja, što ih čini korisnim primjerima toga kako bi urbani CLLD⁵¹ mogao izgledati za niz tema u velikom rasponu različitih konteksta.

Oslanjajući se na te ranije pokušaje u Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. - 2020. predstavljen je koncept CLLD-a. U pogledu EFRR-a, CLLD bi trebalo ugraditi u programe na temelju prioriteta ulaganja 9d koji je specifičan za CLLD i koji je utvrđen u okviru tematskog cilja 9. za „promicanje socijalne uključenosti i borbu protiv siromaštva”. Međutim, raspon aktivnosti može uključivati čitavi raspon svih tematskih ciljeva koji su usmjereni na pametan, održiv i uključiv rast.

4.2. Strategije za urbani CLLD

U svakom području može postojati kombinacija sektorskih politika, teritorijalnih politika i pristupa pod vodstvom zajednice. Slika 4. u nastavku ilustrira tu vezu u obliku dijagrama.

CLLD bi se mogao koristiti kao alat za aktivnosti usmjerene odozdo nagore koje doprinose integriranom urbanom razvoju u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe o EFRR-u:

⁴⁷ Urban 2 završna evaluacija koju je proveo Ecotec 2006 (sada Ecorys) [Urban_2_final_evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf)
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

⁴⁹ Lokalna skupina potpore je skupina više dionika koje predvodi gradsko vijeće i kojoj je dužnost razviti lokalni akcijski plan. Međutim, skupina nema nikakvih jamstava u pogledu sredstava za akcijski plan i mora nalaziti sredstva iz nacionalnih i EU izvora.

⁵⁰ Poveznica do verzije 2 paketa alata URBACT <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

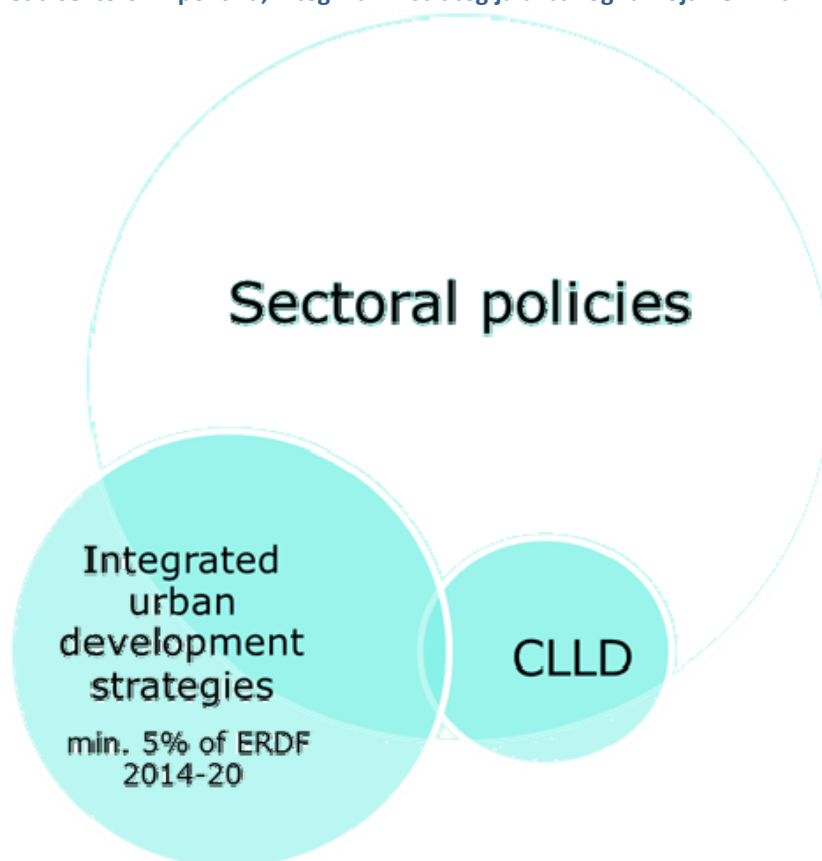
⁵¹ P.Soto, M. Houk i P. Ramsden, 2012. - *Provedba CLLD-a u gradovima: lekcije iz URBACT-a*
http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf

„...integrirane mjere za suočavanje s ekonomskim, okolišnim, klimatskim, demografskim i socijalnim izazovima koji pogađaju urbana područja, istodobno uzimajući u obzir potrebu za promicanjem urbano-ruralnih veza.” Utvrđen je uvjet da te strategije urbanog razvoja moraju povući barem 5 % sredstava iz EFRR-a dodijeljenih državi članici, a gradska tijela koja provode te strategije odgovorna su u najmanju ruku za odabir projekata. Te se strategije ostvaruju putem specifične višetematske prioritetne osi za urbani razvoj, putem integriranih teritorijalnih ulaganja ili putem specifičnog programa urbanog razvoja.

Urbani CLLD može nadopuniti svaki od tih integriranih pristupa urbanom razvoju npr. djelujući na razini četvrti kao dio šire urbane strategije te može unaprijediti doseg sektorskog pristupa.

Osim toga, urbani CLLD može se iskoristiti za spajanje aktivnosti koje se financiraju u okviru EFRR-a i ESF-a na integriraniji način, primjerice podupiranjem ponovnog oživljavanja urbanih četvrti kombiniranjem ulaganja u infrastrukturu i obrazovnih mjera i mjera zapošljavanja, ili kombiniranjem ulaganja u infrastrukturu skrbi o djeci i pružanja pristupa osposobljavanju i radu mladim roditeljima u četvrti.

Slika 4.: Veza između sektorskih politika, integriranih strategija urbanog razvoja i CLLD-a.



Odabir strateškog fokusa za urbani CLLD

U razdoblju 2014. - 2020. urbani CLLD će se primjenjivati u širokom rasponu tematskih ciljeva. Može se koristiti za smanjivanje emisije CO₂ u četvrtima, za proizvodnju energije, za razvijanje ekonomije dijeljenja i kružne ekonomije, za integraciju migranata i izgradnju socijalne kohezije, za stvaranje lokalnih radnih mjesta, za borbu protiv beskućništva, za borbu protiv rasparčavanja droge i uličnog kriminala, za poboljšanje zdravlja i dobrobiti, za stvaranje i upravljanje parkovima i parcelama te za uzgoj hrane. To se tek neki od mogućih strateških fokusa kojima se lokalne skupine mogu posvetiti. Često će se događati da će lokalna skupina krenuti usmjerena na jedan aspekt, ali će potom njezine ambicije narasti pa će se posvetiti i drugim izazovima.

Zajednice s niskom emisijom ugljika

Urbani CLLD može odigrati ulogu u pomaganju zajednicama da smanje svoju proizvodnju ugljika i tako doprinesu ciljevima strategije Europa 2020. Mnogi od pristupa koji su se pokazali najučinkovitijima oslanjaju se na lokalne oblike suradnje. Oni mogu uključivati nove načine dijeljenja automobila, prelaženje s pojedinačnih napora u pogledu očuvanja energije na pristupe na razini ulice ili četvrti koji zagovaraju zamjenu freona i proizvodnju struje iz obnovljivih izvora na razini zajednice (iz vjetra, vode i biomase). Primjer grada Monteveglio u području Bologne pokazuje što je sve moguće (vidi polje 18. u nastavku).

Polje 18.: Monteveglio, pokret za prijelaz na ekonomiju s niskom emisijom ugljika koji podupire gradska uprava

Monteveglio je gradić udaljen 20 km od Bologne kojemu je cilj prijeći na ekonomiju s niskom emisijom ugljika. Ovdje je općina 2009. potpisala sporazum o partnerstvu s lokalnom skupinom za prijelaz na ekonomiju s niskom emisijom ugljika i zajedno rade na velikom nizu inovativnih strategija. Taj gradić i njegovo područje postali su laboratorij za eksperimentiranje na temelju snažnog partnerstva između lokalne skupine za prijelaz na ekonomiju s niskom emisijom ugljika i općine. Od 2009. između ta dva subjekta potpisan je strateški sporazum koji je polučio četiri godine rada na brojnim pitanjima, uključujući energiju, poljoprivredu, obrazovanje i socijalne inovacije. Slika 5. prikazuje načela njihovog pristupa u obliku kružnog dijagrama.

Energija: Razvoj skupina za kupovinu fotovoltaične energije na temelju svijesti o zelenoj energiji i potrebama za smanjivanjem emisija, a ne samo na ekonomskim poticajima. Grad je predvodio projekt EII ENESCOM u kojem je sudjelovalo šest drugih lokalnih općina i 12 međunarodnih partnera. Lokalne općine pridružile su se Konferenciji gradonačelnika i ispitale niz novih alata za podizanje svijesti građana, dužnosnika i političara. Pristup je proširen na čitavu regiju Emilia Romagna.

Poljoprivreda: Razvoj projekta „Streccapogn“, udruženja i poduzeća za organsku poljoprivredu koje proizvodi pšenicu i žitarice starih sorti te povrće i voće na lokalnim poljima. Također povezuje druge lokalne poljoprivrednike, pruža socijalni rad i dio je šireg programa „Održiva proizvodnja hrane“.

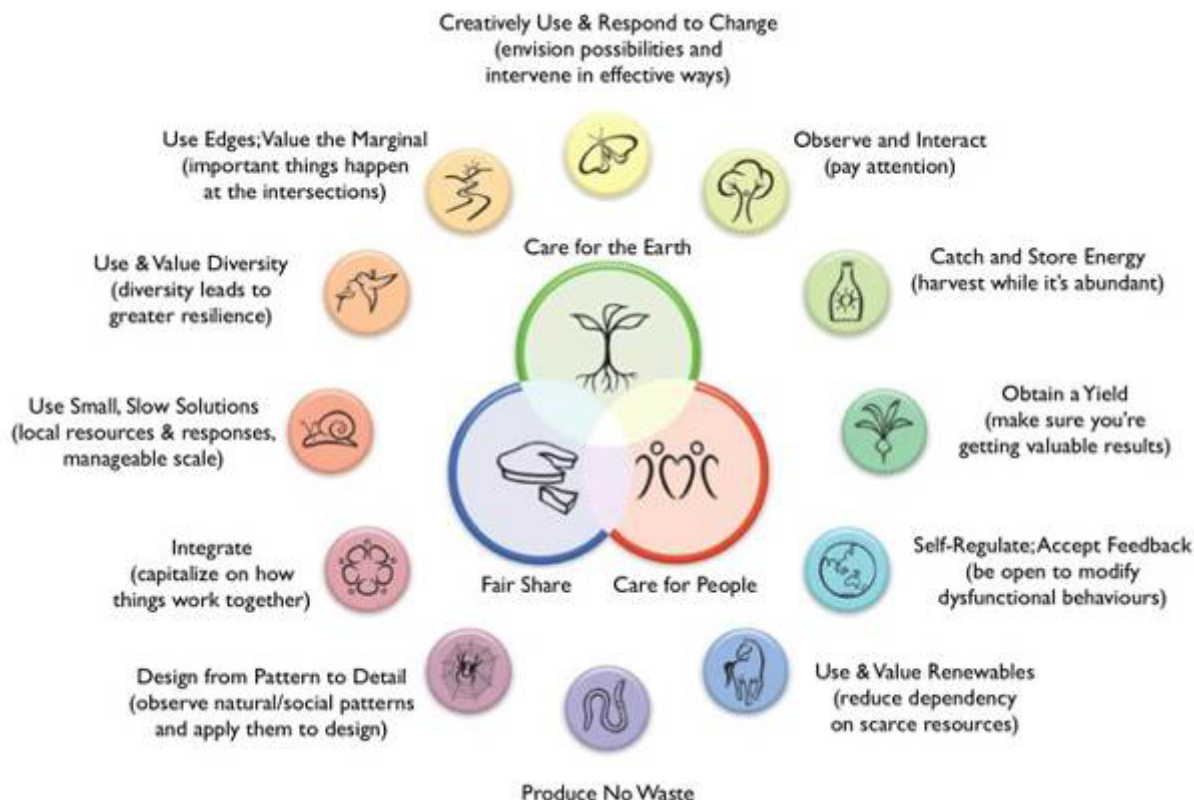
Obrazovanje: Razvoj eksperimentalnog obrazovnog programa o energiji kako bi se dala potpora nastavnicima i stručnjacima za okolišno obrazovanje u pogledu pitanja energije. Obrazovni djelatnici upoznati su s novim konceptima kao i s novom strategijom poučavanja

za prenošenje tih koncepata učenicima.

Razvijanje „10 zapovijedi održive proizvodnje hrane“⁵² za informiranje građana o proizvodnji hrane, njezinim učincima na emisije stakleničkih plinova kao i na gospodarstvo i ekologiju, te o vezi između hrane i zdravlja.

Socijalne inovacije: pet općina, uključujući Monteveglio, upotrijebilo je tehniku koja se naziva Ocjenjivanje inicijative građana⁵³ prije glasanja o amalgamaciji kako bi se građanima pomoglo da prije glasanja bolje shvate utjecaj te mjere na stanovništvo.

Slika 5.: Dijagram koji je korišten u Montevegliu kako bi se objasnila načela njihove kružne ekonomije



CLLD za urbanu obnovu

Urbana obnova dio je područja EFRR-a još od prvih pilot-projekata Urban 1989. zajedno s dva programa Inicijative zajednice URBAN.

Urbana obnova najčešće je bila usredotočena na starija područja unutar gradova, često s brojnom populacijom imigranata. Obuhvaćena su i stambena naselja na periferiji gradova uključujući montažna naselja u istočnoj Europi. Moguć je široki raspon intervencija, od intervencija u prostor i uređivanje okoliša u zajedničkim područjima do mekših mjera koje su bile usmjerene na osposobljavanja, kulturne aktivnosti, skrb o djeci, itd. Najbolji programi obnove uspjeli su u kombiniranju tvrdih i mekih mjera, kao što je to slučaju u Duisburgu (vidi opis u polju 19. u nastavku).

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

⁵³ <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

Polje 19.: Duisburg Marxloh (DE) – sudionički pristup integriranom urbanom razvoju

Duisburg-Marxloh u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji primjer je sudioničkog i integriranog pristupa urbanoj obnovi na razini četvrti koji kombinira elemente urbanog razvoja pokrenute odozdo prema dolje od strane gradske vlasti s pristupom odozdo prema gore i uključivanjem četvrti i građana. Posao je započeo sredinom 1980.-ih povezivanjem različitih programa financiranja kako bi se slijedila zajednička strategija.

Pristup se sastoji od ulaganju u poboljšanje prostornih i okolišnih uvjeta života stvaranjem zelenog pojasa. To je ostvareno putem strategije koje je temeljena na sudjelovanju, umrežavanju i jačanju kapaciteta među uključenim stanovnicima i sudionicima. Intervencija u prostor popraćena je intenzivnim i stalnim dijalogom o budućnosti čitave četvrti.

Čitavi je Marxloh imao koristi od aktivnosti obnove uslijed kojih je došlo do poboljšanja kvalitete okoliša i bolje povezanog sustava otvorenog prostora. Za stanovnike ciljnog područja kojima su srušeni domovi i koji su razmješteni, razvijena su individualna rješenja kako bi se negativan učinak sveo na najmanju mjeru. Aktivne mreže četvrti (npr. okrugli stolovi, udruženja lokalnih poduzeća) duboko su uključeni u dugoročnu raspravu o stabilizaciji područja, a njihova uključenost kao partnera u sukreiranje održivih strategija neprestano je rasla. Lokalni gospodarski sudionici, poput imigrantskih start-up poduzeća i druga mala poduzeća također su imali koristi od poboljšane slike četvrti.

Četvrt je vertikalno kroz lanac upravljanja bila povezana s gradom i vladom Sjeverne Rajne-Vestfalije koja je zajedno s EFRR-om financirala taj program. Kao dio programa Soziale Stadt⁵⁴, imala je koristi i od učenja politika od 80 drugih četvrti u gradovima diljem regije koji su prolazili kroz sličan proces. Duisburg je podijelio svoje iskustvo s drugim gradovima EU-a kroz mrežu URBACT REGGOV⁵⁵ i jedan je od 50 studija slučaja iz studije EU Urban 50⁵⁶.

Rad s marginaliziranim zajednicama

Urbani CLLD pruža stvarnu priliku za rad s marginaliziranim zajednicama, ali potrebno je osigurati da lokalne akcijske skupine imaju dovoljno kapaciteta za upravljanje.

Kao dio URBACT-ove mreže NODUS Alba Iulia je razvila lokalnu strategiju koristeći se opsežnim pristupima za privlačenje romske zajednice da sudjeluje u planiranju razvoja u ugroženim stambenim blokovima u jednoj četvrti grada. Korištena je vanjska pomoć zbog nedostatka povjerenja između romske i ne-romske zajednice. Ostvarena su značajna poboljšanja na mikro razini uključujući preobrazbu ruševnog dvorišta u dječje igralište (vidi sliku 6. u nastavku).

URBACT-ov projekt ROMANET bio je specifično usmjeren na Rome, a tijekom njegove provedbe razvijene su lokalne skupine potpore i lokalni akcijski planovi u devet partnerskih gradova. Gradonačelnik Udina, Furio Honsell, napisao je:

⁵⁴ Njemački federalni program Soziale Stadt (socijalni grad) provodi se u čitavoj Njemačkoj, a njime upravljaju i sufinanciraju ga regionalne vlade kao i EFRR i ESF. Podupire inicijative za obnovu četvrti koje primjenjuju metodologiju odozdo nagore. Socijalno uključiv grad u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji koji vraća snagu ugroženim područjima http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

⁵⁶ Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku provela je opsežnu studiju urbanih praksa u EU koja je financirana sredstvima iz EFRR-a http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

„Sada imamo integriranu strategiju za hvatanje u koštac s potrebama najzapostavljenijih građana u Udinama, a to su članovi romske zajednice Romanet je učinio da „ranjive skupine postanu vidljive” i omogućio je da bolje usmjerimo svoje strategije u području zdravlja u svrhu promicanja zdravijeg načina života. ... Još uvijek moramo riješiti neke nezakonitosti, ponajprije u pogledu naselja, ali sada se možemo osloniti na integriranu strategiju. Postali smo svjesni raznolikosti situacija i imamo mjere pozitivne diskriminacije za promicanje boljih uzora za mlade Rome.”

Slika 6.: Alba Iulija, blok 2, prije i nakon preobrazbe (izvor: Izvješće EU Urban 50)



ROMANET produced a number of guides⁵⁷ about working with Roma in an urban context on specific policy fields drawing on the experience of the partner cities.

Polje 20.: Terrassa, Katalonija, Španjolska

U Kataloniji sredstvima za ulaganje u zapostavljene četvrti na regionalnoj razini koordinira regionalna Vlada Katalonije, ali planiranje i provedba odvijaju se na lokalnoj razini.

Plan za područje 2 grada Terrassa potakao je socijalnu uključenost u lokalnoj četvrti koja je bila suočena s visokim rizikom od sukoba i građanskih nemira zbog velikog dotoka imigranata. Planom koji je primao potporu iz regionalnog programa za urbanu obnovu socijalne aktivnosti i urbana obnova integrirane su u jedinstveni proces preobrazbe, pri čemu je smanjena odijeljenost tog područja od ostatka grada i poboljšan njezin ugled u smislu tenzija i sukoba. Plan je proveden uz visoku razinu uključenosti građana, a usvojen je transverzalni pristup između različitih općinskih služba. Uključivao je preobrazbu urbanih prostora poput trgova i parkova (vidi sliku 7. u nastavku).

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>



Figure 7: Rehabilitated social space in a park in Terrassa

Creative clusters

Many cities have cultural and creative quarters that have grown up organically with patchy support for individual projects over the years. Urban CLLD opens up an opportunity to work in a more coherent way with a wide range of stakeholders and in particular with the creative entrepreneurs themselves. These neighbourhoods need careful planning and engagement to protect against over-rapid gentrification and residential property development which can have an inhibiting impact on economic development. Locally based strategies can secure workspaces, explore the potential of community land trusts, enhance the public realm and engage with knowledge centres. This involved increased linkages with web design, mobile phone applications, and social innovation.

There are many examples in European cities of areas in which this type of approach could work. However, most are still characterised by top down planning.

Polje 21.: Zaklada Shoreditch i kreativna četvrt London

Zaklada Shoreditch⁵⁸ izrasla je iz desetogodišnjeg programa Novi model za zajednice za to područje, a sljednik je upravnog odbora četvrti. Pruža brojne usluge i vodi brojne projekte, uključujući restorane, radne prostore i poslovne inkubatore te organizira lokalne festivale i ulične aktivnosti. U tom području smješten je jedan od najvećih kreativnih klastera Europe koji je primao potporu iz cilja 2. EFRR-a tijekom dva uzastopna programska razdoblja od 1994. do 2006.

Područje se danas može pohvaliti gustom mješavinom umjetnika, dizajnera, te stručnjaka u *web*-videu i novim medijima. Uličnu panoramu sačinjavaju stare prenamijenjene radionice kao što je tvornica čaja, uredi iz šezdesetih i sedamdesetih i tavansko stanovanje koje prate klubovi, barovi i kafići. U 1990-ima prenamijenjene su zgrade s galerijama uključujući galeriju White Cube i Circus Space. Potpora iz EFRR-a dodijeljena je i novom kampusu na medije usmjerenog koledža Hackney u Shoreditchu. Tzv. „Silikonski kružni tok” u ulici Old Street na periferiji je područja i u njemu je smješten poslovni inkubator IDEA London koji je nedavno primio sredstva iz EFRR-a i kojem je vlada nedavno dala novo ime Tech City⁵⁹. Čitava je četvrt postala jedna od najvažnijih europskih zona za mlada poduzeća u području medijskog poslovanja.

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Slika 8.: Pogled iz zraka na Silikonski kružni tok u Shoreditchu, Istočni London

Talinnski kreativni kotao nastao je na mjestu bivše električne centrale u blizini gradskog središta. Projekt je osmislilo socijalno poduzeće „Kreativno vijeće”. Projekt je okupio stručnjake i predstavnike brojnih organizacija i polja, uključujući sveučilišta, nekoliko udruženja umjetnika, poslovnu zajednicu i arhitekta. U okviru projekta nastalo je 10 000 četvornih metara radnog, galerijskog i javnog otvorenog prostora u jedinstvenom okruženju i uz snažnu uključenost lokalne zajednice umjetnika i dizajnera. Prostor djeluje istovremeno i kao inkubator i kao prostor za izvedbene umjetnosti.



Slika 9.: Dio Kreativnog kotla u Talinnu, Estonija

Urbano-ruralni CLLD

Često su problemska područja smještena na spojevima između urbanih općina ili, u slučaju ruralno-urbanih područja na rubovima izgrađenih područja, na spoju urbanih i ruralnih općina. Ta periurbana područja mogu biti zanemarena i teško je očekivati da će se s njihovim problemima moći suočiti samo jedna općina zbog učinka ruba, učinaka prelijevanja te ponašanja građana i institucija koji žele besplatnu uslugu.

Postoje tri glavne vrste urbano-ruralnih partnerstava:

- Mali urbani uslužni centri okruženi ruralnim područjima, Alston Cybermoor (UK) primjer je kreativnog pristupa u takvom okruženju.
- Periurbana područja na granicama velikih gradova. Tim područjima često prijete razvoju kojeg karakterizira loša kvaliteta.
- Ruralno-urbana partnerstva koja se fokusiraju na jedan problem, poput zbrinjavanja otpada, opskrbe vodom i njezinog pročišćavanja, prijevoza, itd. Ona su obično utemeljena na među-općinskoj suradnji i imaju manje prilika za pristupe kakav je CLLD.

Ruralno-urbana područja nude prilike za razvoj novih oblika partnerstva koja se okupljaju oko opskrbe energijom iz obnovljivih izvora korištenjem energije sunca, otpada, vjetera i vode. Ruralno-urbana područja mogu stvoriti prilike za nove vrste CLLD-a. One bi mogle uključivati nove projekte vezane uz obnovljivu energiju, projekte za recikliranje otpada i razvoj novih pristupa za učinkovito korištenje resursa i proizvodnju hrane, a koji bi obuhvaćali lokalne mreže te slobodne aktivnosti i turizam. Partnerstva između urbanih potrošača i ruralnih proizvođača osobina su pokreta održive proizvodnje hrane koji je prikazan u slučaju Monteveglio (vidi polje 18).

Polje 22.: Cyber-močvara Alston – digitalni grad u ruralnom okruženju

Cyber-močvara Alston⁶⁰ skup je projekata pod vodstvom zajednice kojima je baza izolirani gradić na brežuljkastom i močvarnom području u sjevernoj Engleskoj. Lokalni partneri osnovali su dinamičnu cyber-zajednicu kako bi izgradili veze između urbanih i ruralnih područja i prevladali problem izolacije grada i njegove močvarne okolice. Gradić je prepoznat kao klaster socijalnog poduzetništva, osvaja brojne nagrade, a o njemu se piše i u nacionalnom i europskom tisku.

Suočena s činjenicom da veliki telekomunikacijski operateri u tom području nisu pružali uslugu širokopojasnog pristupa internetu, lokalna zajednica odgovorila je stvaranjem Cyber-močvare Alston kako bi osigurala širokopojasni internet visoke brzine. Ta je inicijativa iznjedrila brojna druga poduzeća, a neka od novijih bave se električnim biciklima, hidroenergijom zajednice i prijevozom u lokalnoj zajednici. Široki je raspon aktivnosti lokalne zajednice ili u vlasništvu zajednice ili ih poduzimaju socijalna poduzeća.

Aston ima najvišu širokopojasnu zasićenost od svih zajednica u Ujedinjenoj Kraljevini. Osigurao je računala za 88 % od 670 domova i osigurao osposobljavanje za rad na njima. Ovdje se internetsko bankarstvo koristi dvostruko više od nacionalnog prosjeka (30 %), a 40 % stanovnika koristi računala za učenje. Njihovo web-mjesto najaktivnije je web-mjesto neke zajednice u Engleskoj⁶¹.

Partnerstva zajednice svojim su aktivnostima potaknula lokalne kreativne i proizvodne industrije i pokazala da i mali gradovi mogu imati budućnost u globaliziranom svijetu kada počnu aktivno djelovati. Sredstva su stizala iz niza izvora uključujući nacionalne, regionalne i EU izvore (i LEADER i ESF).

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>

U nekim ruralnim područjima pojavio se i problem u slučajevima kada ruralni CLLD koji se temeljio na pristupu LEADER nije mogao djelovati u ključnim urbanim uslužnim centrima iznad određene veličine. Koristeći se sredstvima iz više fondova, ruralno-urbani CLLD može stvoriti prilike i za te vrste suradnje.



Slika 10.: Amersfoort, Nizozemska: partnerstva za održivu proizvodnju hrane

Amersfoort je član URBACT-ove mreže Održiva proizvodnja hrane⁶² pod vodstvom grada Bruxellesa. Bavi se proizvodnjom, distribucijom i konzumacijom hrane. Amersfoort je razvio niz lokalnih inicijativa, uključujući: tržnice lokalnih poljoprivrednika, izdavanje bicikala, dizanje svijesti putem sajмова i festivala hrane, uzgajanje hrane i smanjenje otpada. Amersfoort djeluje u suradnji s deset gradova diljem Europe u okviru projekta URBACT.

Koordinacija CLLD pristupa na gradsko-regionalnoj razini

Intervencije u četvrtima mogu imati više koristi od koordinacije strategije na gradsko-regionalnoj razini ili na razini velegrada od koordinacije na nižim prostornim razinama četvrti ili općine. Ta koordinacija na višoj razini potrebna je kako bi se privukli dodatni resursi i ublažili vanjski utjecaji. Fokus na malim zapostavljenim područjima koji je bio odlika prošlih programa URBAN ponekad poboljšaju područje, ali to može biti na štetu susjednih lokaliteta. Tipičan primjer u urbanom kontekstu bili bi naponi policije i drugih agencija da agresivnim mjerama očiste ulice poznate po rasparčavanju droge i prostituciji. Umjesto da se time riješi problem, prostitucija i rasparčavanje droge sele se u susjednu četvrt.

U pravilu, i vlasti su također je fragmentirane i često je tek na gradsko-regionalnoj razini moguće mobilizirati dovoljno sredstava da bi se uhvatilo u koštac s nekoliko četvrti odjednom kako bi se osiguralo da se uvjeti u drugim susjednim četvrtima ne pokvare kada se uvjeti u jednoj poprave.

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

Mreža URBACT NODUS smatra da bi CLLD područja trebalo utvrditi na gradsko-regionalnoj razini ili razini funkcionalno-urbanog područja kako bi se izbjegli ti problemi. To omogućuje praćenje i istraživanje kako bi se osiguralo da negativni vanjski utjecaji ne prevaguju nad pozitivnim dobicima i da rješenja imaju utjecaja na gospodarstvo i tržište rada širega grada. Same aktivnosti i dalje se organiziraju lokalno u četvrtima.

4.3. Partnerstvo. Kako upotrijebiti CLLD za izgradnju učinkovitih savezništava u urbanom kontekstu?

CLLD partnerstva mogu se prilagoditi brojnim partnerstvima koja su uobičajenija u urbanom kontekstu. Mogu biti ili nakalemljena na postojeća partnerstva ili djelovati s njima na usklađen način.

Moguće je koristiti postojeće organizacije javnog sektora kao odgovorna tijela pri čemu bi CLLD partnerstva djelovala kao neka vrsta radne skupine za rješavanje posebnog niza izazova, sve dok se poštuju minimalne zadaće lokalne akcijske skupine u pogledu, između ostalog, oblikovanja strategije i odabira projekta. Otuda proizlazi i važnost poznavanja drugih mreža kako bi se pomoglo urbanim inicijativama CLLD-a da se pozicioniraju u odnosu na ono što već postoji.

Pravilo o 49 % za partnerstva (članak 32. stavak 2. točka (b) Uredbe o zajedničkim odredbama – na razini donošenja odluka ni javne vlasti, a ni bilo koja pojedinačna interesna skupina nemaju više od 49 % glasačkih prava) ne potkopavaju ulogu lokalnih tijela. Ako se primjenjuje propisno, može ih i ojačati. CLLD istovremeno omogućuje općini da mobilizira resurse, vještine i energiju privatnih dionika i civilnog društva.

Urbana CLLD partnerstva mogu pomaknuti granice višerazinskog upravljanja uključivanjem predstavnika zdravstvenog, obrazovnog i sportskog sektora, sektora aktivnosti u slobodnom vremenu i komunalnih poduzeća.

Stvaranje slike o mrežama i jačanje kapaciteta u četvrtima

Gradovi su, zbog broja stanovnika i gustoće naseljenosti, složenije ljudske okoline od drugih vrsta područja. Imaju raznolikije stanovništvo kao i više poduzeća i organizacija civilnog društva. Za nove lokalne akcijske skupine važno je da slože sliku o tome što se već događa u području. Polazišna točka za nove lokalne akcijske skupine, kada su u začetku, je korištenje sudioničkih pristupa da bi stvorile sliku o aktivnim organizacijama utemeljenim u zajednici, njihovim kapacitetima i sredstvima (osoblje, projekti) te njihovoj imovini (promet, zgrade u vlasništvu zajednice, radni prostori, itd.). Tako se stvara realna slika čime se osigurava da se ne događa udvostručavanje. Takvu vrstu posla mogu obavljati analitičari koji surađuju s organizacijama lokalne zajednice.

U Uredbi o zajedničkim odredbama utvrđeno je da niti jedna pojedinačna skupina ne bi trebala imati većinsku kontrolu nad CLLD partnerstvom. Za urbana područja to znači da će organizacije civilnog društva i privatnog sektora morati imati važniju ulogu u oblikovanju i provedbi lokalnih strategija nego što je to bio slučaj u npr. programima Inicijativa zajednice Urban.

Sve lokalne akcijske skupine u okviru CLLD-a koriste se nekim oblikom pojednostavljanja, amiranja ili aktiviranja. Vrijedne sudioničke tehnike za stvaranje slike područja razvijene su u okviru aktivnosti planiranja zajednice. Primjer je Planning For Real (Stvarno planiranje)⁶³ u kojem se velika karta područja kopira i stavlja na stol. Karti je tada moguće obogatiti, bilo dodavanjem jednostavnih modela ključnih građevina ili fotografijama lokaliteta. Na slici 11. vide se djeca i odrasli kako sudjeluju u vježbi stvarnog planiranja. Karta služi da se sudionici potaknu na raspravu i omogućuje im da razmotre probleme u postojećoj izgrađenoj okolini i razmisle o tome kako bi se područje moglo razvijati i mijenjati u budućnosti. Vrijednost vježbe stvarnog planiranja ne leži u samoj karti nego u raspravi koja se odvija oko nje. Ta se tehnika može primijeniti kao okvir za pronalaženje odgovora na pitanje što ljudi u zajednici žele promijeniti.

Slika 11.: Lokalni ljudi rade na karti u okviru vježbe stvarnog planiranja (izvor: communityplanning.net)



Sada postoje i digitalne metode stvaranja slike o vrijednostima lokalne zajednice. Na *web*-mjestu projekta *cyber*-močvare Alston izlistane su sve lokalne službe i lokalna poduzeća⁶⁴. Razvijaju se i aplikacije za društvene medije koje pomažu zajednicama da iz široke baze pratitelja prikupe tu vrstu informacija. Pametni telefoni s kamerama i GPS-om omogućavaju trenutno učitavanje podataka, fotografija, intervjua i drugih medija pomoću kojih se stvara autentična slika zajednice.

Izgradnja kapaciteta uz pomoć koordinatora lokalne akcijske skupine

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

Lokalni koordinatori moraju u sebi objedinjavati diplomatske vještine i sposobnost empatije, a da istovremeno budu organizatori, realisti i sanjari. To je možda i najteža uloga u razvoju. U velikim partnerstvima te se zadaće mogu raspodijeliti između nekoliko ljudi u timu ili s članovima volonterima.

Tipični koordinator trebao bi u sebi objedinjavati osobne vještine i vještine upravljanja projektom. Idealni kandidat otvoren je u komunikaciji i istovremeno učinkovit u rješavanju liste zadataka.

Slika 12.: Koordinator LAG-a Urban u ulozi animatora

Koordinator malog tima u području Körnerpark Neuköllna u Berlinu radi u području više od desetljeća. Dobro poznaje područje i izgradio je veze s brojnim skupinama. Vodi tim od petero ljudi.

Koordinator (lijevo) područja Körnerpark u Berlinu sluša predstavljanje projekta od strane lokalnih žena



Zadaće koordinatora uključuju izgradnju veza s lokalnim pojedincima i skupinama. Predsjedaju i sastancima vijeća četvrti. Njihova ih uloga smješta između grada i vijeća četvrti tako da djeluju kao komunikacija između ta dva subjekta. Pomažu sudionicima iz četvrti da sastave svoj akcijski plan i da upravljaju postupkom planiranja proračuna četvrti korištenjem sredstava iz pet lokalnih fondova. Pripremaju i biltene i druga priopćenja usmjerena na lokalnu zajednicu tako da ljudi znaju što se financira i što se događa. Naposljetku, bave se i administrativnim poslovima praćenja napretka projekata i slanja izvješća tijelima za financiranje.

Postoje raznolike lokalne akcijske skupine u četvrtima, od službenih inkorporiranih organizacija s čvrstom strukturom do onih neformalnih i slabije strukturiranih mehanizama partnerstva.

U berlinskom primjeru, koji je upravo naveden, zadaće upravljanja uredom četvrti temeljem ugovora povjerene su privatnim poduzećima ili socijalnim poduzećima na razdoblje od tri godine. Organizacija kojoj se dodijeli ugovor organizira mali tim kojem je baza u lokalnoj zajednici i usko surađuje s vijećem četvrti. To vijeće četvrti nije propisano zakonom iako se većina članova imenuje iz redova lokalne zajednice na temelju rezultata izbora.

Vijeće četvrti može kooptirati druge članove koji ne moraju živjeti u području, primjerice ravnatelje škola i vlasnike ili direktore lokalnih poduzeća. Vijeće četvrti obično se sastaje

jednom mjesečno i donosi odluke o provedbi lokalnog akcijskog plana kroz sustav fondova četvrti.

4.4. Područje: Kako definirati učinkovite granice za djelovanje unutar gradova?

CLLD je moguće prilagoditi kako bi se uskladio s geografijom složenih i promjenjivih urbanih izazova na brojne načine. U načelu, područje bi trebalo biti dovoljno veliko da bi moglo poduprijeti strategiju (preko 10 000 stanovnika), ali dovoljno malo da omogući lokalnu interakciju (manje od 150 000 stanovnika), ali ako se poštuju načela razvoja pod vodstvom zajednice, tada je te granice moguće izmijeniti ukoliko strategija to zahtijeva. U propisno opravdanim slučajevima, npr. kako bi se u obzir uzele posebnosti gusto naseljenih područja, i na temelju prijedloga države članice, te se ta se ograničenja u pogledu stanovništva mogu izmijeniti.⁶⁵

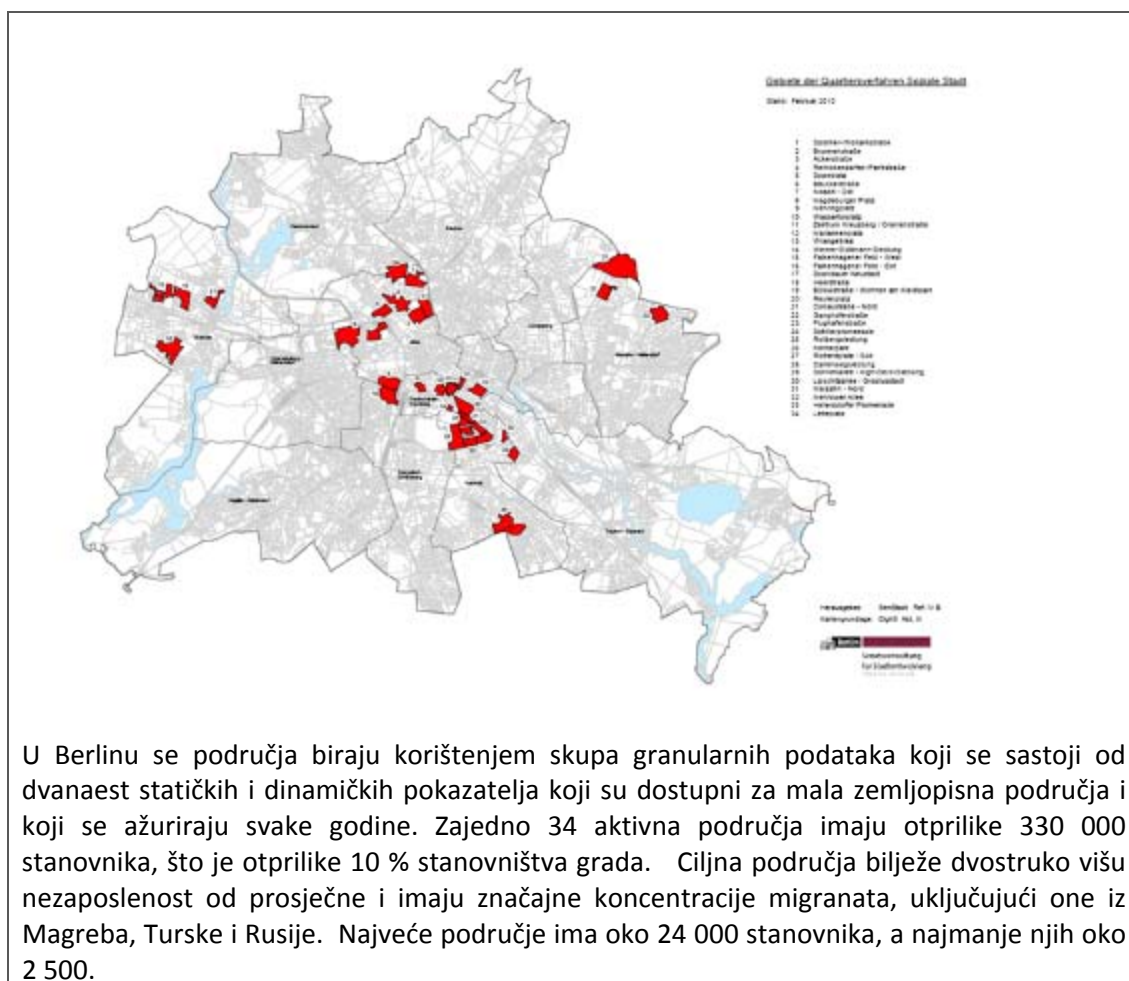
CLLD se može primijeniti u širokom rasponu urbanih područja. Do sada su se pristupi zajednice primjenjivali uglavnom na problematična područja kojima je prijetio rizik od getoizacije. Novi pristup otvara mogućnosti za razvijanje novih načina povezivanja problematičnih područja s područjima koja ostvaruju rast i nude prilike. To može biti u vidu pristupa na razini grada kojima se povezuju različite vrste područja ili se može organizirati kroz urbano-ruralne poveznice. U budućnosti, urbano-ruralna partnerstva mogu postati važne zone dodira koje nude velike potencijale jer su manje ograničena problemom nedostatka zemljišta koji je očit u gradovima.

Gradske su se vlasti tijekom prošlosti običavale usmjeravati na četvrti u središtima gradova. Dobar pristup je identificiranja potrebitih područja u gradu čiji bi se problemi mogli rješavati primjenom CLLD pristupa.

Definirati suvisle granice u urbanim područjima ponekad je teže nego u ruralnim i drugim vrstama područja. Postoji manje prirodnih granica između područja. Osim toga, lokalni identiteti četvrti ponekad su u neskladu sa statističkim, izbornim i upravnim jedinicama. Ranije su mnoga područja određivana korištenjem kombiniranog rangiranja temeljenog na košarici pokazatelja. Prednost te metode je ta što se čini da je pravedna. Međutim, kao rezultat njene primjene mogu nastati četvrti koje građani ne smatraju održivim. Razumni kompromis uključuje kretanje od statistike kako bi se identificirala srž područja, a onda primjenu određene razine prilagodljivosti pri točnom definiranju teritorija. Na slici 13. u nastavku prikazana je karta identificiranih područja za intervenciju u programu upravljanja berlinskim četvrtima korištenjem okvira koji se temelji na pokazateljima

⁶⁵ članak 33. stavak 6. Uredbe o zajedničkim odredbama);

Slika 13.: 34 područja Berlina izabrana za program upravljanja četvrtima



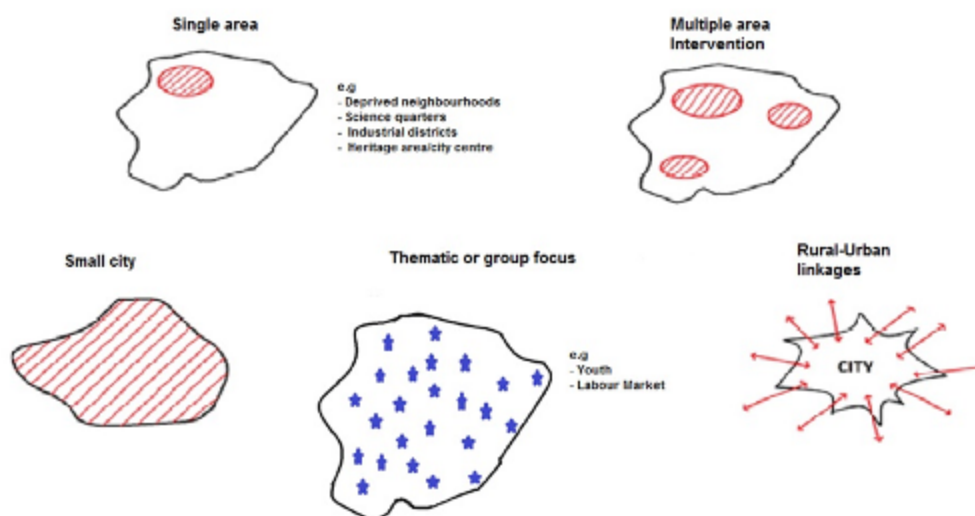
U Berlinu se područja biraju korištenjem skupa granularnih podataka koji se sastoji od dvanaest statičkih i dinamičkih pokazatelja koji su dostupni za mala zemljopisna područja i koji se ažuriraju svake godine. Zajedno 34 aktivna područja imaju otprilike 330 000 stanovnika, što je otprilike 10 % stanovništva grada. Ciljna područja bilježe dvostruko više nezaposlenost od prosječne i imaju značajne koncentracije migranata, uključujući one iz Magreba, Turske i Rusije. Najveće područje ima oko 24 000 stanovnika, a najmanje njih oko 2 500.

Na slici 14. prikazan je niz prostornih oblika kakve mogu imati urbani CLLD-ovi. U velikim urbanim područjima vjerojatno će biti mnogo kandidata za CLLD. Područja se obično biraju na temelju njihovih razvojnih pokazatelja, iako to može dovesti do stvaranja neodrživih područja pa najbolje to uzeti kao početnu poziciju, a onda omogućiti lokalnim zajednicama da stvore područje koje na terenu ima smisla.

U manjim gradovima, primjerice onima koji se smanjuju⁶⁶, moguće je da čitav grad bude jedno CLLD područje. Slično tome, ako je naglasak stavljen na određenu ciljnu skupinu poput mladih ili ako je naglasak na aktivnom starenju, onda je opet moguće da cijeli grad bude jedno CLLD područje, a da se pritom poštuje ograničenje od 150 000 stanovnika. Urbano-ruralna područja vjerojatno će biti složeni zbog prelaženja granica dviju ili više općina.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

Slika 14.: Prostorna konfiguracija CLLD-a u urbanom i urbano-ruralnom okruženju



Veličina područja također je važna. Ovdje je ključni koncept kritična masa. U Uredbi se utvrđuje da područja obično moraju imati između 10 000 i 150 000 stanovnika. Međutim, teško je upravljati i prevelikim i premalim područjima. Mala područja obično imaju jedno stambeno naselje s vrlo malo trgovina, gospodarskih prilika ili organizacija civilnog društva. Pokazalo se da je teško upravljati i s velikim područjima s preko 50 000 stanovnika jer često sadržavaju niz lokalno prepoznatih četvrti s različitim identitetima pa partnerstva mogu postati problematična i nezgodna za upravljanje.

Prilikom određivanja područja često dolazi do tenzija oko toga treba li krenuti od potreba ili prilika. Idealno bi bilo da se područja određuju na način da sadrže oboje. Čak i u područjima s puno potencijala rijetko je moguće sve probleme riješiti lokalno. Većina prilika nalazi se na širem području grada. U područjima s malo prilika, njih je potrebno tražiti izvan samog područja i važno je da projekti povežu područje i njegovo stanovništvo sa širim ekonomskim prilikama u širem području ili široj regiji grada. Te veze mogu biti fizičke u vidu poboljšanog prijevoza, ili kulturne u vidu rušenja prepreka u mentalnom sklopu ljudi o radu ili putovanju u drugi dio grada. Područja moraju biti jedinstvena i ne treba ih doživljavati kao enklave već kao dinamične dijelove cjelovitog grada. Jedan od razloga za neuspjeh prethodnih intervencija u zapostavljenim četvrtima bio je taj da je preveliki napor uložen u stvaranje nezavisnih i samodostatnih gospodarstava⁶⁷.

⁶⁷ Vidi npr. Jan Vrancken, 2005. „Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe“, u: Y. KAZEPOV (ur.), Cities of Europe. London, Blackwell, str. 255 - 276

Poglavlje 5. Zašto i kako provoditi CLLD za socijalnu uključenost?

5.1. Uvod

CLLD za socijalnu uključenost i zapošljavanje ima ogromni potencijal da dopre do ljudi do kojih ne mogu doprijeti standardne politike usmjerene na tržište rada i uključivanje. CLLD za socijalnu uključenost može se usredotočiti na specifičnu ciljnu skupinu poput beskućnika, ali do njih dopire primjenom teritorijalnog pristupa koji uzima u obzir njihov lokalni i socijalni kontekst.

Za razliku od ruralnih područja (EPFRR) u kojima se CLLD provodi kroz pristup LEADER i ribolovnih područja (EFPR) gdje je CLLD strategijama posvećen posebni prioritet Unije (FLAG-ovi: lokalne akcijske skupine za ribarstvo), CLLD za socijalnu uključenost uključen je u tek manji broj sporazuma o partnerstvu između država članica i Komisije. Unatoč tome, i socijalna uključenost može igrati važnu ulogu kao horizontalni pristup ugrađen u ruralni, obalni ili urbani CLLD. Može imati i trajniju ulogu kada se organizacije i udruženja u CLLD područjima prijavljuju izravno za sredstva iz ESF-a u okviru prioriteta glavnih programa ESF-a.

Postoji snažan argument da bi socijalna uključenost trebala biti horizontalni cilj u svim vrstama CLLD područja. Postojeća CLLD partnerstva u ruralnim i obalnim područjima koja su u prošlosti bila više usmjerena na prilike mogla bi učiniti više napora u smjeru rješavanja problema socijalne uključenosti u njihovim područjima. Lokalne akcijske skupine za CLLD često vode aktivni članovi lokalne zajednice zbog čega se ponekad mogu zanemariti manje vidljivi dijelovi zajednice. Ugradnja socijalne uključenosti u lokalne strategije može popraviti ravnotežu tih strategija i omogućiti im da bolje odgovore na lokalne potrebe.

Poticanje lokalnih socijalnih inovacija

I uredba o ESF-u i Uredba o EFRR-u izričito spominju socijalne inovacije kao sredstvo za preoblikovanje lokalnih usluga i rješavanje lokalnih izazova. Socijalne inovacije su inovacije koje su socijalne i po svojim ciljevima i po svojim sredstvima. Konkretnije, to su novi proizvodi, usluge i modeli koji istovremeno odgovaraju na socijalne potrebe i stvaraju nove socijalne veze ili suradnje. Usko su vezane uz CLLD jer „to su inovacije koje ne samo da su dobre za društvo, nego i jačaju kapacitete društva da djeluje.” U nedavno objavljenom vodiču za socijalne inovacije u kohezivskoj politici koji navodi niz primjera koji su primali potporu iz EFRR-a i ESF-a⁶⁸ predstavljen je široki raspon pristupa socijalnim inovacijama. U vodiču se također objašnjava kako kampovi socijalnih inovacija, živi laboratoriji i kreativno razmišljanje mogu unaprijediti korisnikovo „iskustvo usluge”. To je iznimno važno za CLLD za socijalnu uključenost koji se često bavi pitanjima kojima su se standardne politike neuspješno bavile ili su ih u potpunosti zanemarile. Pristupi socijalnim inovacijama mogli bi igrati ključnu ulogu u ponovnom osmišljavanju CLLD-a za 21. stoljeće.

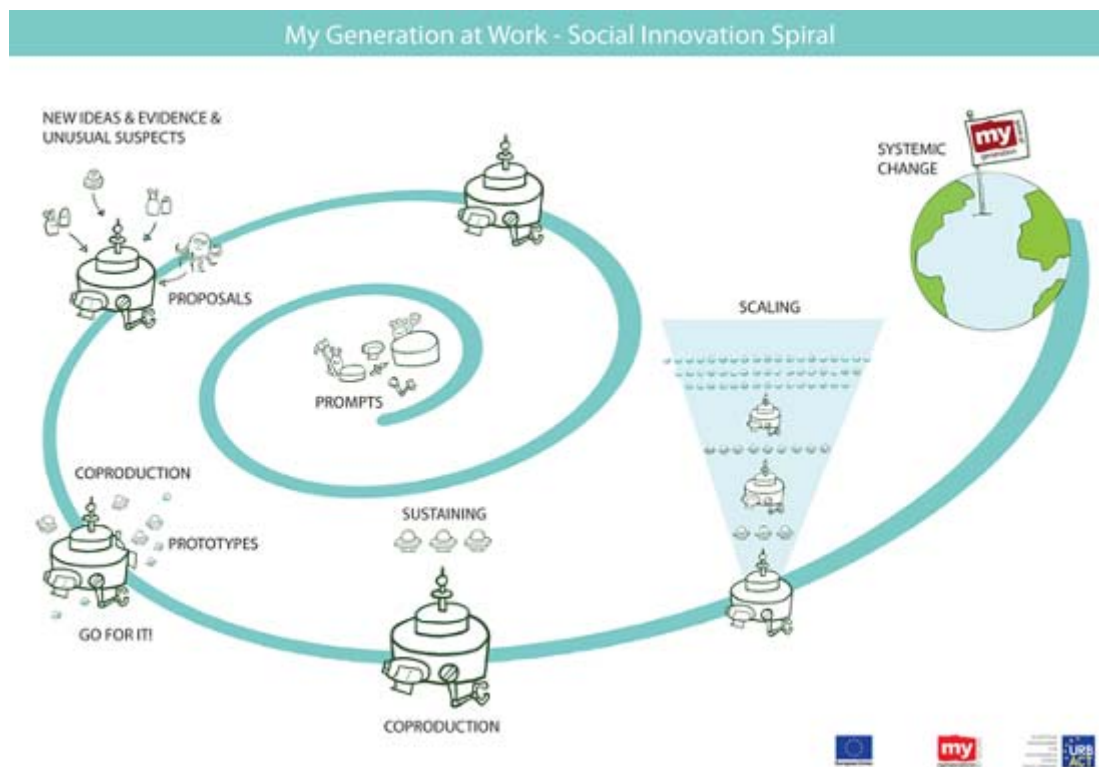
Razmišljanje u smjeru socijalnih inovacija već utječe na lokalna partnerstva. URBACT-ova mreža za učenje „Moja generacija na poslu” koja je usmjerena na mlade koristi se lokalno

⁶⁸ Vodič za socijalne inovacije u kohezivskoj politici:
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

ukorijenjenim tehnikama socijalnih inovacija da pomogne svojim gradskim partnerima da unaprijede svoje sustave potpore za prijelaz iz obrazovnog sustava na posao.

Mrežu predvodi grad Rotterdam bivša Europska prijestolnica mladih. Partneri iz grada koristili su se spiralom inovacija da razmotre u kojoj su fazi i jesu li njihove inovacije prototipi ili su spremne za širenje (vidi sliku 15. u nastavku).

Slika 15.: Spirala inovacija u okviru mreže Moja generacija na poslu



Spirala prikazuje kako se ideje razvijaju od poticaja. Poticaji mogu doći iz raznih smjerova, npr. dijaloga s korisničkim skupinama, ili od ideje s konferencije ili posjete terenu. Prototipe zajednički proizvode lokalna skupina potpore (skupina dionika slična lokalnoj akcijskoj skupini) kako bi razvili pilote malih razmjera koji se mogu ispitati s minimalnim proračunom i u kratkom vremenu. Oni koji uspiju idu u sljedeću fazu, fazu održavanja, otuda u fazu širenja i naposljetku (ali rijetko) u fazu promjene sustava. Polje socijalnih inovacija nudi niz metodologija i pristupa koji se mogu koristiti na lokalnoj razini za radikalno preoblikovanje neuspjelih politika.⁶⁹ Pojavljuje se interes za oblikovanje usluga kao pristup koji je preuzeo mnogo tehnika iz oblikovanja proizvoda, ali ih primjenjuje na područje pružanja usluga.

CLLD za socijalnu uključenost u ranijim programima

Prethodni programi, inicijative Zajednice i inovativne aktivnosti nude brojne primjere razvoja lokalne strategija i inicijativa lokalnog zapošljavanja. Neki od primjera su:

- Siromaštvo III koji se provodio od 1989. do 1994. Program je uključivao 29 obrazaca projekata usredotočenih na zapostavljena područja. Mnoge organizacije koje su kasnije postale okosnica lokalnog razvoja primile su svoju prvu EU potporu upravo u okviru programa Siromaštvo III;

⁶⁹ Eddy Adams i Bob Arnkil (2012.), Workstream report on social innovation and youth, URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf

- Prioriteti gospodarskog razvoja zajednice u programima Ujedinjene Kraljevine Cilj 1. i 2. koji su trajali od 1994. do 2006. bili su snažno usmjereni na lokalne strategije za buđenje tržišta rada koje su primjenjivale pristup odozdo nagore. Najbolje su realizirani u mjerama regije Merseyside „Staze do integracije” u okviru programa Cilj 1. i u programu Cilj 2. regije Strathclyde;
- Inicijative zajednice u okviru ESF-a (NOW, YOUTHSTART, OBZOR 1994. - 1999.) imale su snažnu lokalnu komponentu, kao i nekoliko tema u okviru inicijative EQUAL (2002.-2006.) uključujući i one za socijalnu ekonomiju i osnivanje poduzeća. Načelom inovacije iz inicijative EQUAL potican je pristup istraživačkom lokalno ukorijenjenom pristupu socijalnim inovacijama diljem Europe, a na završnoj konferenciji inicijative predstavljen je slogan „Slobodno kretanje dobrih ideja”;
- Inicijative Lokalni socijalni kapital i Novi izvori radnih mjesta koje su se financirale u skladu s člankom 6. Inovativnih aktivnosti dovele su do eksperimentiranja s kuponima za usluge, mikro-projektima i novim financijskim instrumentima;
- 89 teritorijalnih paktova za zapošljavanje koji su se financirali iz tehničke pomoći u okviru ESF-a, EFRR-a i EAGGF-a (ruralni razvoj) od kraja 1990-ih. Iako se kod većine paktova radilo o usklađivanju politika na višim razinama, oko trećine njih primijenilo je specifično lokalni pristup (vidi npr. četiri irska pakta u Limericku, Westmeathu, Dundalku i Droghedi te Dublinu) i razvilo nove pristupe za usklađivanje ponude i potražnje radnih mjesta uključujući i kroz rad socijalnih poduzeća. Paktovi i dalje djeluju u dijelovima Njemačke (npr. Berlin) i Austrije (gdje se sufinanciraju iz ESF-a), a i ugrađeni su u programe ESF-a u Mađarskoj, Italiji i Španjolskoj.
- Iz programe PROGRESS (2017. -2013.) financiraju se lokalni akcijski planovi za socijalnu uključenost. Neki od socijalnih eksperimenata u okviru PROGRESS-a iznjedrili su zanimljive rezultate važne za lokalni razvoj.

U razdoblju 2007. - 2013. nedostatak inicijativa Zajednice zajedno s mješovitim rezultatima ugrađivanja inicijative EQUAL u glavne programe doveli su do manje dokaza o organiziranim pristupima lokalnom razvoju u okviru ESF-a. Međutim, na lokalnoj razini još uvijek postoji dinamična i na prilike usmjerena kultura slanja prijave za potporu iz ESF-a. Mnogi promicatelji projekata vuku korijene iz ranijih eksperimenata u pogledu lokalnog razvoja.

CLLD u uredbama

U skladu s Uredbom o ESF-u CLLD za socijalnu uključenost financira se iz tematskog cilja 9. za promicanje socijalne uključenosti i borbu protiv siromaštva. Naglasak je stavljen na potporu za pripremu, vođenje i animiranje lokalnih strategija; podupiru se aktivnosti koje se osmišljavaju i provode u okviru lokalne strategije u područjima koja su obuhvaćena područjem primjene ESF-a u polju zapošljavanja, obrazovanja, socijalne uključenosti i izgradnje institucionalnih kapaciteta. Međutim, kao i u slučaju EFRR-a CLLD može podupirati bilo koji tematski cilj i prioritet ulaganja čak i ako je programiran u okviru jednog tematskog cilja.

U Uredbi o ESF-u izričito se podupire ideja o spajanju lokalnih dionika u svrhu postizanja ciljeva strategije Europa 2020.:

„Mobilizacija regionalnih i lokalnih dionika trebala bi pomoći ispunjavanju strategije Europa 2020. i njezinih glavnih ciljeva. Mogu se koristiti i podupirati teritorijalni paktovi, lokalne inicijative za zapošljavanje i socijalnu uključenost, održive i uključive strategije lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u gradskim i ruralnim područjima i održive strategije urbanog razvoja kako bi se regionalna i lokalna tijela, gradovi, socijalni partneri i nevladine organizacije aktivnije uključili tijekom pripreme i provedbe operativnih programa”. (uvodna izjava 23. ESF-a).

5.2. Strategije CLLD-a za socijalnu uključenost

Socijalna uključenost može se uključiti u strategije CLLD-a na niz različitih načina. Na početku programa, za novo-uspostavljena partnerstva dostupna je pripremna potpora. U početnoj fazi potrebno je puno raditi na izgradnji kapaciteta i dopiranju do zajednice kako bi se osnovale lokalne akcijske skupine koje su bitne za lokalne izazove i kako bi se izgradila sposobnost lokalnih organizacija da ostvare projekte i upravljaju sredstvima.

S obzirom da je „lokalno” ondje gdje ljudi žive i rade, to je ključno mjesto za politike tržišta rada. CLLD nudi mogućnost da se udruže politike koje dolaze iz različitih razina vlasti. Neizbježno je da u svakom složenom sustavu javnih usluga dođe do praznina u njihovom pružanju, a CLLD skupine mogu ih analizirati i predložiti rješenja (primjerice kako integrirati skrb o djeci kako bi roditelji mogli pohađati tečajeve obuke). Lokalne analize mogu također ukazati na nelogičnosti u financiranju, što znači da su organizacije koje učine najviše kako bi nekom pomogle da se zaposli rijetko razmjerno nagrađene .

Naglasak CLLD-a za socijalnu uključenost

CLLD za socijalnu uključenost običavao je staviti naglasak na neke aspekte problema lokalnog zapošljavanja - obično na probleme u pogledu dugoročne nezaposlenosti. Međutim, u prošlosti je bilo i pristupa koji su se više usmjeravali na ciljne skupine. Primjerice, jedan od projekata u okviru programa Siromaštvo 3 u Irskoj bio je usredotočen na izgradnju boljih odnosa između putničkih i lokalno nastanjenih zajednica u gradu Dublinu.

Za razdoblje 2014. - 2020. za očekivati je da će se lokalne strategije posvetiti širem rasponu problema nego ranije. Iako će neki krenuti od ciljnih skupina, predviđa se da će to biti u okviru integriranog okvira za to područje. Odjeljci u nastavku obuhvaćaju niz tema:

- Borba protiv socijalne isključenosti i nezaposlenosti
- Borba protiv beskućništva
- Marginalizirane zajednice
- Integracija migranata
- Poduzetne zajednice: socijalna poduzeća i osnivanje poduzeća
- Financijska uključenost i mikrokrediti
- Inicijative mladih
- Zdrave zajednice
- Aktivno starenje

Borba protiv socijalne isključenosti i nezaposlenosti

U prošlosti su brojne lokalne strategije za uključivanje stavljale naglasak na nezaposlenost i socijalnu isključenost. Tako je bilo u slučaju pristupa grada Merseyside „Staze do integracije” kao i u brojnim teritorijalnim paktovima za zapošljavanje.

U Irskoj su od početka krize okruzi Limericka Northside i Southside počeli pokazivati znakove ekstremne socijalne segregacije (vidi polje 23. u nastavku).

Polje 23.: CLLD pristupi socijalnoj uključenosti u Limericku, Irska.

Limerick iza sebe ima dugu tradiciju pristupa lokalnom razvoju koja seže unatrag sve do programa Siromaštvo 3. Partnerstvo Paul 1990-ih je vodilo aktivnosti grada vezane uz teritorijalne paktove zapošljavanja.

Tijekom razdoblja keltskog tigra grad je iskusio rast koji je doveo do produbljivanja društvenog jaza. Socijalna stambena naselja postajala su sve siromašnija s izraženim problemom u pogledu droge i kriminala, dok je ostatak Limericka unovčavao rast cijena nekretnina. Kada je došlo do sloma stope nezaposlenosti vinule su se u visine. U gradu je stopa nezaposlenosti iznosila 29 %, ali za mlade u dobi od 15 do 19 godina ta je stopa bila više nego dvostruko viša od spomenute i iznosila je 68 %, dok je za mlade od 20 do 24 godina starosti ona iznosila 45 % .

Zapostavljene četvrti su socijalna stambena naselja na sjevernoj i južnoj strani grada s oko 6 200 stanovnika. Ta naselja bilježe stopu nezaposlenosti od 52 %, 80 % kućanstava ovise o socijalnoj pomoći pri čemu 50 % njih ima samo osnovnu razinu obrazovanja.

Izvorni program za obnovu s proračunom od 3 milijarde EUR odbačen je zbog ušteda. Umjesto njega planira se skromniji integrirani program obnove.

Unatoč dubokim problemima, ostvaren je stvarni napredak. U području Northside 2007. osnovan je Centar za učenje u doniranoj zgradi i uz pomoć mješavine javnih, privatnih i filantropskih sredstava. Centar je proširio pružanje obrazovanja kako bi pokušao smanjiti pojavu ranog prekidanja školovanja i ljudima pružio drugu priliku. Djeluje kroz zabavne metode učenja i sastoji se od glazbenog centra, znanstvenog centra i centra za digitalne tehnologije. U godini 2012. zabilježeno je 9 700 posjeta djece i 1 300 posjeta odraslih. Volonteri su dali doprinos od preko 12 000 sati volonterskog rada. Sve je to postignuto s proračunom od tek 288 000 EUR.

U području Southside zadruga Southill Development Cooperative je razvojna zadruga s dugom tradicijom djelovanja koja je osnovana 1984. i u vlasništvu je zajednice na temelju vlasništva nad dionicama. U okviru zadruge djeluje vrtić, a ona organizira ugradnju izolacije za zamjenu freona i čuvanje energije, pruža usluge upravljanja nad imovinom i rada za dobrobit zajednice, radi s mladima, održava automobile i vodi inkubator i radni prostor za lokalna poduzeća. U 2012. imala je 103 zaposlenika i 3 700 korisnika. Zadruga je ugradila izolaciju za 720 kuća, imala je 1000 članova u kreditnoj uniji, a u njoj je tečajeve osposobljavanja prošlo 400 osoba. Ostvarila je promet od 1,5 milijuna EUR što je uključivalo i prihode od prodaje.

Plan lokalnog zapošljavanja i integracije na širem području općine Narbonne provodi se na širokom području koje obuhvaća 38 općina, a iz njega se financiraju projekti za promicanje socijalne uključenosti i zapošljavanja (vidi polje 24. u nastavku).

Polje 24.: Plan lokalnog zapošljavanja i integracije u općini Narbonne, Francuska

Plan lokalnog zapošljavanja i integracije na širem području Narbonne provodi se od 1995. Jedan je od 182 takva programa u Francuskoj. Obuhvaća područje s otprilike 122 000 stanovnika i 38 općina. Područje bilježi iznadprosječnu zaposlenost. Cilj programa je svake godine osigurati 800 prilika za integraciju, a osvarena pozitivna stopa integracije iznosi 42 %, a to su oni koji nađu zaposlenje na barem 6 mjeseci ili se samozaposle u razdoblju od barem godinu dana. Dodatnih 8 % nastavljaju školovanje koje vodi do kvalifikacije i diplome.

Među brojnim mogućim koracima u okviru pružanja prilika za integraciju „Ateliers et Chantiers d’Insertion” (ACI) predlaže aktivnosti slične onima na radnom mjestu, što sudionicima omogućava da steknu vještine, da ostvare koristi od osposobljavanja za neko zanimanje i da sudjeluju u teritorijalnom razvoju.

Glavna pristupna točka korisnicima je Maison de l’emploi koji je jedinstvena kontaktna točka za povezivanje Javnog zavoda za zapošljavanje s ostalim partnerima. Ona pruža potporu nezaposlenima, prati zaposlenost i osposobljavanje u regiji i pruža potporu poduzećima. U pozivu za predlaganje projekata 2013. plan lokalnog zapošljavanja i integracije usmjerava podnositelje zahtjeva na poslove s potencijalom rasta: poljoprivredu/vinogradarstvo, građevinski sektor, usluge skrbi, zeleni prostori i turizam.

Borba protiv beskućništva

Beskućništvo je urbani izazov koji može predstavljati prijetnju socijalnoj koheziji u gradovima. Ljudi koji doživljavaju beskućništvo na samom su rubu isključenosti, što im onemogućuje potpuno sudjelovanje u društvu. Njihove životne prilike često su trajno ugrožene zbog lošeg zdravlja, a pristup uslugama ostvaruju teško ili nikako. Većina tradicionalnih načina rješavanja tog problema usredotočuje se na privremeni smještaj u hostelima, često u institucionaliziranom okruženju zbog čega je ljudima suočenim s tim problemom teško izgraditi trajne veze s lokalnim zajednicama. Privremeni smještaj u hostelima može uključivati potporu i liječenje od ovisnosti i drugih problema, ali nestabilni uvjeti stanovanja predmetnih pojedinaca znače da ne mogu u potpunosti iskoristiti tu potporu pa često odustaju ili se vraćaju svojoj ovisnosti ubrzo nakon završetka programa.

Beskućnici se često opiru smještaju u institucionaliziranim hostelima zbog raznih razloga (teško okruženje, visoka koncentracija socijalnih problema, odvajanje od obitelji, nepostojanje veza sa širom zajednicom, nepostojanje pristupa javnom prijevozu, itd.) i vraćaju se životu na ulici ili ostaju u drugim oblicima nesigurnog smještaja. Prvo smještaj je projekt kojim se pokušava prekinuti taj krug tako da se problem smještaja rješava kao prioritet pronalaženjem mjesta za smještaj izravno u zajednici (tako da su razasuta na čitavom urbanom području, a ne da su sva koncentrirana u hostelima za privremeni smještaj). Od te točke nadalje može se organizirati pristup ostalim uslugama. Projekt Prvo smještaj ne podrazumijeva samo smještaj. Po samoj svojoj prirodi stambeni objekti smješteni su u zajednici pa postoji prilika da se razvije CLLD pristup u borbi protiv beskućništva tako da zajednice ili osiguraju neke oblike smještaja (npr. kod privatnih stanodavaca, socijalni smještaj) ili potporu (izgradnjom socijalnih mreža, osiguravanjem početnih paketa za ljude koji se useljavaju u određeni smještaj). Primjer iz Lisabona koji navodimo u nastavku primjer je kako se pristupom Prvo smještaj beskućnici mogu ponovno integrirati u zajednice i osigurati druge dugoročne koristi kako za pojedinca tako i za društvo.

Polje 25.: Casas Primeiro (Prvo smještaj), Lisabon, Portugal

Casas Primeiro je projekt za preseljenje beskućnika koji pate od mentalnih bolesti i ovisnosti o drogama, a koji žive na ulicama Lisabona. U projektu je primijenjen pristup Prvo smještaj kako bi se riješio problem beskućništva u područjima Lisabona, a smatra se uspješnim prema velikom nizu kriterija, a i prošao je evaluaciju. Zaklada Calouste Gulbenkian dodijelila mu je nagradu za najbolji projekt.

Projekt je pretočio ključna načela pristupa Prvo smještaju u lisabonski kontekst:

- pokretači su lokalne akcijske skupine: civilno društvo, vjerske dobrotvorne organizacije, lokalna vijeća, privatni stanodavci kao i sami stanari.
- Trajni i integrirani smještaj: programom se promiče pristup stabilnoj situaciji

stanovanja koja nije prijelazna. Iz programa Prvo smještaj plaćaju se troškovi stanovanja i režije kao što su voda i električna energija. Stanari uplaćuju 30 % svog mjesečnog prihoda za troškove svog stanovanja;

- Utemeljen je u zajednici: U okviru programa ne iznajmljuje se više od jedne stambene jedinice u jednoj stambenoj zgradi ili ulici kako bi se promicala integracija u zajednicu te premještaj iz institucionalnog konteksta u kontekst utemeljen u zajednici.
- Individualizirana potpora: sudionici mogu podijeliti svoj dom s nekim drugim iz njihove osobne mreže ili obitelji, ali tu odluku donose sami;
- Stambene jedinice su razasute: Stanovi se iznajmljuju od privatnih stanodavaca čime se članovi lokalne zajednice potiču da ustupe stanove. Stanovi su razasuti po uobičajenim četvrtima u različitim područjima Lisabona kako bi se izbjegla njihova koncentracija u određenim ulicama;
- Razdvajanje smještaja i liječenja: program osigurava izravni pristup kući ili stanu. Od korisnika se ne zahtijeva da sudjeluju u psihijatrijskom liječenju ili da budu trijezni kako bi im se dodijelio smještaj, ali usluge potpore su fleksibilne, prilagođene potrebama svakog pojedinca i dostupne 24 sata dnevno i sedam dana u tjednu;
- Veze sa zajednicom: Korisnici programa mogu se koristiti i drugim uslugama koje pruža zajednica te uslugama koje se pružaju u četvrti (lokalne akcijske skupine) kao što je Banka hrane s obzirom da je prihod korisnika vrlo nizak i nedostatan za pokrivanje svih njihovih troškova. Postoje brojne lokalne organizacije koje pružaju kulturne i sportske sadržaje i sadržaje vezane uz slobodne aktivnosti kojima se pomažu izgraditi socijalne mreže koje sprječavaju izolaciju.

Rezultati evaluacije ukazuju na veliki uspjeh u reintegraciji korisnika u društvo. Sudionici imaju redoviti prihod, bolji pristup uslugama i mogu sigurno spavati .

„Život na ulici pričinjavao mi je veliki stres. Dok sam bio na ulici mislio sam da je to kraj svijeta. Sad uz sigurnost kuće, osjećam se puno mirnije” (Sudionik programa Casas Primeiro)

Marginalizirane zajednice

Postoji mnogo marginaliziranih zajednica u Europi. Međutim, smatra se da 11 milijuna Roma koliko se procjenjuje da ih ima u Europi čini najsiromašniju i najmarginaliziraniju zajednicu. Teritorijalni pristup uključivanju tih zajednica može imati prednosti jer se pojedinci ne moraju definirati etnički. Većina Roma žive u miješanim zajednicama pa se može poticati i stavljanje fokusa na poboljšanje odnosa s ne-Romima.

Iskustvo je pokazalo da u tim područjima ne postoje svi resursi za rad sa zajednicom. Vidljive su prednosti dovođenja vanjskih resursa i rješavanja problema vezanih uz izgradnju kapaciteta i rješavanje sukoba. Razvojni program Ujedinjenih naroda (UNDP) razvio je model osnaživanja za potrebe svojih aktivnosti u mikroregiji Cserehát na mađarskoj granici sa Slovačkom (vidi polje 26. u nastavku).

Polje 26.: Integracija Roma u Cserehát, Mađarska

Cserehát je malo ruralna regija u Mađarskoj, na granici sa Slovačkom. Područje ima 116 naselja i oko 100 000 stanovnika. Model Cserehát koji je razvio UNDP usredotočen je na osnaživanje lokalnih zajednica pomoću obuke. Model se provodi uz pomoć skupina samopomoći, lokalnog Centra za resurse za socijalni razvoj i povezanih mreža za teritorijalni razvoj koje ne sačinjavaju sključivo Romi. Jedan od rezultata je da se suradnja između romskog i neromskog stanovništva

poboljšala, glas zapostavljenih romskih zajednica koje žive u tom području postao je kudikamo snažniji, a u lokalnim zajednicama stvoreni su održivi uvjeti za socijalne inovacije.

Proces osnaživanja bio je usredotočen na jačanje komunikacije između većinskog i manjinskog stanovništva pomoću medijacije u sukobima, uspostave razvojno usmjerenog partnerstva između većinskog i manjinskog stanovništva i poboljšanje razvojnih vještina lokalnih Roma i predvodnika većinske skupine.

Prvi program u Cserehátu uglavnom je financiran iz sredstava UNDP-a uz nešto potpore iz LEADER-a. To je dovelo do nacionalnog programa mađarske vlade (LHH) koji je financiran iz ESF-a i koji je provodila mađarska vlada tijekom programskog razdoblja 2007. - 2014. kako bi ublažila siromaštvo i socijalnu isključenost u pojedinim područjima. Cilj oba programa bio je poboljšati uvjete života i rada pretežno romskog stanovništva u zapostavljenim regijama.

Integracija migranata

Integracija migranata plodna je tema za CLLD pristupe socijalnoj uključenosti. Osobito je važna u gradovima jer tu živi najviše migranata, ali može biti važna i u manjim zajednicama u ruralnim područjima (vidi polje 27. u nastavku). Rastuća socijalna kohezija između migranata i zajednica domaćina može popraviti odnose u zajednici i također se uhvatiti u koštac s dugoročnim problemima siromaštva i socijalne isključenosti te utjecati na rast stopa zaposlenosti u obje zajednice.

Polje 27.: Pozitivna integracija u gradu Riace, regija Kalabrija, Italija

Grad Riace u regiji Kalabrija u Italiji postao je grad domaćin za migrante.⁷⁰ Umjesto da ih dočeka neprijateljstvo, migrantima je u gradu pružena dobrodošlica od strane gradonačelnika Domenica Luciana. Prije dolaska migranata gradić je propadao i izumirao uz sve veći nedostatak osnovnih usluga. Sada grad raste kao i kvaliteta života jer je uslijed imigracije došlo do ponovnog oživljavanja.

Neprofitne organizacije pronalaze prazne domove i obnavljaju ih kako bi tamo smjestili izbjeglice. Dok čekaju na socijalne naknade koje se dodjeljuju tražiteljima azila, i koje često kasne, migranti se mogu koristiti lokalnom valutom koja je uvedena u gradu, a na tim su bonovima portreti Gandhija, Martina Luthera Kinga ili Che Guevare. Kada sredstva stignu, trgovine šalju bonove lokalnom vijeću koje ih isplaćuje. Migranti rade u krojačkim, stolarskim i lončarskim radionicama koje su osnovane sredstvima regionalne vlade.

Tijekom godina kroz grad je prošlo preko 6 000 migranata. Neki su odlučili ostat i doprinijeti dugoročnoj revitalizaciji.

Primjeri u zajednici utemeljenih pristupa integraciji migranata i postizanju kohezije zajednice

- Riace u Kalabriji revitaliziran je tako što je postao „gradić domaćin” za migrante (polje 27. iznad);
- „Choices („Programa Escolhas”) je program koji se bavi problemima imigrantskih zajednica u Portugalu, osobito kroz rad sa ženama, mladima i djecom). Djeluje koristeći se pristupom odozdo nagore kako bi pridobio povjerenje korisnika njihovim

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

uključivanjem u definiranje i provedbu lokalnih aktivnosti. Bavi se problemima ranog prekidanja školovanja, nezaposlenosti mladih, neformalnog obrazovanja, digitalne isključenosti i delinkvencije mladih. Više od stotinu općina razvilo je lokalne planove u okviru tog programa.

- STEP: Program osnaživanja migranata regije South Tyrone (The South Tyrone Empowerment Programme) (vidi polje 28. u nastavku) zauzima pristup prema integraciji migranata koji se temelji na pravima i osnaživanju te se koristi metodama razvoja zajednice kako bi iz pojedinačnih slučajeva izvukao opće zaključke. .

Polje 28.: South Tyrone Empowerment Programme: integracija migranata kroz pristup koji se temelji na osnaživanju i pravima

Program STEP provodi se u Dungannonu, gradiću od 10 000 stanovnika u Sjevernoj Irskoj. Pokrenut je 1990-ih i bavio se velikim nizom problema zajednice u ugroženim četvrtima. U ranim 2000-itima nakon Sporazuma na Veliki petak i smanjenja nasilja, EU migranti počeli su pristizati u Dungannon da bi zaposlili u tvornicama za preradu mesa i drugim lokalnim industrijama. Najveće su skupine pristigle iz Poljske, Litve i Portugala, a tu su bili i ljudi porijeklom iz Istočnog Timora. Problemi s kojima su se migranti suočili pri pristupu stanovanju, zapošljavanju i zdravstvenim uslugama stavili su veliki pritisak na lokalne usluge koje nisu bile opremljene za pružanje pomoći pridošlicama. STEP je odgovorio na tu potrebu i koristeći se pristupom temeljenim na ljudskim pravima radio je na mijenjanju politika o smještaju vezanom uz zaposlenje, kako bi osigurao radnička prava i poboljšao pristup stanovanju. STEP se bavi i rješavanjem sporova i sukoba u četvrtima.

On je sada jedna od najvećih nevladinih organizacija u sjevernoj Irskoj koja pruža usluge migrantima u pogledu njihovih prava. Uspio je osnovati službu za pravne savjete koju su koristili migranti iz čitave regije. Ono što njegov pristup čini drugačijim je osnaživanje korisnika i spremnost da s poslodavcima, stanodavcima i pružateljima usluga razmatra kolektivne probleme. Svoj model financira i vođenjem niza socijalnih poduzeća uključujući i veliku agenciju za usmeno prevođenje koja koristi usluge 200 tumača koji javnim agencijama pružaju svoje usluge prevođenja s brojnih jezika. Također posjeduje i upravlja lokalnim radnim prostorima i širi se i na druge usluge poput skrbi o djeci jer je to potreba koja se ukazala u zajednici.

Poduzetne zajednice: socijalna poduzeća i osnivanje poduzeća

Poduzetnost je put iz isključenosti za značajan broj nezaposlenih. Osim toga, sve je više ljudi zainteresirano za socijalnu poduzetnost i socijalno poduzetništvo kao jedan od odgovora na socijalne potrebe.

„Stvoriti posao, a ne dobiti posao” mantra je današnjih nezaposlenih. Međutim, većina službi potpore ne mogu na odgovarajući način riješiti probleme mladih poduzetnika ili žena poduzetnika. Postoji ogroman potencijal za otvaranje poduzeća od strane žena, ljudi s invaliditetom, mladih, starijih, bivših prijestupnika i drugih skupina koje su nedovoljno zastupljene u poduzetništvu. Da navedemo jedan primjer, u većini država članica EU-a žene otvaraju duplo manje novih poduzeća od muškaraca. CLLD pristupi mogu poduprijeti poduzetne zajednice na lokalnoj razini kako bi se iskoristio taj potencijal pružanjem uključivih modela poslovne potpore koji su bolje povezani i integrirani:

- U programu COPIE kao mreži za učenje u okviru ESF-a radi se na tom problemu tijekom proteklih šest godina. Njegov paket alata⁷¹ sadržava dijagnostički alat kojim se može procijeniti jesu li lokalna poduzeća uključiva.
- Andaluzija promiče poduzetništvo kroz svoj pristup lokalnom razvoju ATIPE koji obuhvaća aktivne mjere uključivanja i promicanje samozapošljavanja dodjelom bespovratnih sredstava. Ta su bespovratna sredstva povećana 2009. s namjerom da se konsolidiraju mikro-poduzeća s manje od pet zaposlenika u održivim gospodarskim sektorima poput skrbi o ljudima koji ovisе o drugima, aktivnosti za promicanje okoliša i obnovljivih izvora energije i obnove javnih zgrada. Također je dodjeljivao i izravne zajmove u visini do 11 000 EUR.
- Basta Arbetskooperativ, južno od Stockholma, socijalno je poduzeće koje vode korisnici i koje pruža priliku za novi početak dugotrajnim ovisnicima od droge tako da stvara prilike za rad. Korisnici rade u brojnim poduzećima u razdoblju do četiri godine.
- Zaklada Barka, s bazom u Poljskoj, ali koja djeluje i u Ujedinjenoj Kraljevini i u Nizozemskoj, pokrenula je niz lokalnih, u zajednici utemeljenih socijalnih poduzeća kojima je cilj reintegracija beskućnika koji su suočeni i s dodatnim problemima poput ovisnosti i slabo mentalno zdravlje. Barka je uspjela potaknuti izmjenu nacionalnog zakona o socijalnim poduzećima u Poljskoj:
- Projekt EVU financiran iz EQUAL-a osigurao je poslovnu potporu etničkim trgovcima i restoranima u Kopenhagenu korištenjem u zajednici utemeljenog modela za dopiranje do korisnika kako bi pomogao tim poduzećima da postanu održiva i da unaprijede svoje usluge.⁷² EVU je surađivao s Udruženjem poslovnih savjetnika iz zajednice koja radi na pitanju poduzetništva u izbjegličkim i migrantskim zajednicama u sjevernom Londonu tako što je ljudima iz lokalnih udruženja osigurao osposobljavanje za poslovne savjetnike.

Financijska uključenost i mikrokrediti

Siromašni i isključeni nemaju pristup visokokvalitetnim financijskim uslugama po pravednoj cijeni. To se odnosi na samozaposlene poduzetnike i na ljude koji posuđuju za osobne potrebe. Jedna od najbrže rastućih sektora tijekom krize bili su pohlepni davatelji brzih zajmova koji vrebaju na ljude sa slabijim prihodima koji jedva sklapaju kraj s krajem. U državama koje nemaju lihvarske zakone godišnje kamatne stope za te zajmove mogu iznositi 5 000 %.

Financijske institucije Zajednice nastoje preokrenuti taj trend i pomoći siromašnim i isključenim osobama potičući štednju i druge oblike uvećanja osobne imovine. Na primjer, mikro-krediti mogu pomoći u promicanju financijske sigurnosti za siromašne obitelji. U Govanu (Glasgow, UK) učinjeni su naporu na lokalnoj razini da se istisnu davatelji brzih zajmova poticanjem stanovnika da otvore štedne račune u kreditnim zadrugama. Do 2013. četvrtina stanovnika imala je račune.⁷³

Postoji niz uključivih financijskih proizvoda: štednja, zajmovi za osobne potrebe, zajmovi za pokretanje poduzeća, jamstva i osiguranje, kao i usluge savjetovanja o novcu te naglasak na poboljšanju financijske pismenosti i financijske stručnosti. Isporučuje ih široki raspon

⁷¹ Poveznica do paketa alata COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

⁷² Praktični priručnik za dopiranje do zajednice. Projekt EVU, Kopenhagen.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

financijskih institucija za razvoj zajednice, institucije za mikrofinancije i lokalni centri za davanje savjeta o novcu. Sljedeće imaju snažan utjecaj na zajednicu:

- PerMicro u Turinu specijaliziran je za posuđivanje mladim poduzećima i samozaposlenima za potrebe širenja poduzeća. Gotovo polovina njegovih klijenata migranti su, a djeluje u desetak talijanskih gradova. Njegov model posuđivanja počiva na suradnji s lokalnim udruženjima koja osiguravaju jamstva.
- NEEM u Švedskoj posuđuje ženama migrantima koje imaju ambicije pokrenuti poduzeće, ali im je stopa konverzije niska. Osiguravaju cjelovitu potporu kako bi ženama pomogli da poduzmu prve korake.
- Fair Finance u Londonu pruža osobne zajmove i financijske savjete u pokušaju da davateljima brzih zajmova preotme tržište. Sada djeluje u devet ureda u istočnom Londonu i usko surađuje s lokalnim udruženjima koji klijente upućuju na njega.

Mikrofinancijski instrument EU-a „Progress” pokrenut je 2009. i nudi usluge veleprodajnog bankarstva mikrofinancijskim institucijama i bankama koje posuđuju ključnim ciljnim skupinama poput dugoročno nezaposlenih, žena i migranata.

Mnogi financijski instrumenti kao što su fondovi za mikro-kredite djeluju na višim prostornim razinama nego tipično CLLD partnerstvo. Unatoč tome, postoje mogućnosti korištenja CLLD partnerstva za povezivanje s tim instrumentima i pružanje komplementarne potpore kao što su usluge savjetovanja i upućivanja na druge institucije. CLLD partnerstva će najvjerojatnije moći surađivati s regionalnim ili lokalnim operatorima za financiranje zajednice koji mogu uključivati kreditne zadruge, kao i davatelje mikro-kredita i osobnih zajmova. Većina kreditnih zadruga ukorijenjena je lokalno kroz zajedničku zemljopisnu poveznicu.⁷⁴

Alternativne valute također mogu imati duboki uključivi učinak na lokalnoj razini. Banke vremena omogućuju ljudima da razmijene sate vremena za vještine koje su stekli. To može izgraditi socijalni kapital i biti korak prema tržištu rada. Trgovinski sustav lokalne razmjene (LETS) postao je središnji dio pristupa tranzicijskih gradova smanjenju emisije ugljika. Gradovi poput Totnesa (UK) koriste lokalne valute da bi potakle lokalnu kupnju, dok Riace (regija Kalabrija, Italija) koristi lokalnu valutu da pomogne u integraciji izbjeglica suočenih s dugim kašnjenjima socijalne pomoći (vidi polje 27. gore).

Inicijative mladih

Mlade se u javnim raspravama često demonizira, a ponekad i tretira kao pripadnike nepoželjnih skupina. Slike nereda u Londonu, Stockholmu, Ateni i Madridu prikazuju europsku mladost u otvorenoj pobuni i ilustriraju rastuću otuđenost. Četrnaest milijuna mladih izvan su sustava obrazovanja, zapošljavanja ili osposobljavanja dok su stope nezaposlenosti mladih u nekim državama članicama i preko 50 %.

CLLD s naglaskom na mlade može pokušati suočiti se s tim izazovom povezivanjem generacija unutar zajednice i razvijanjem novih putova do zaposlenja. U nedavnom izvješću Eurofounda⁷⁵ naglašena je potreba za inovacijama u dopiranjima do svih sudionika i njihovom okupljanju,

⁷⁴ Neke kreditne zadruge temelje se na poveznici koju čini zaposlenje, a ne na zemljopisnoj poveznici.

⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

osobito povezivanju s poslodavcima i izbjegavanju pristupa u kojem je inicijativa u rukama pružatelja.

Slika 16.: Job Point, Berlin



Berlinski teritorijalni paktovi stavljaju veliki naglasak na mlade. Paktovi djeluju kroz skupine lokalnih dionika i primjenjuju jedan vid sudioničkog odlučivanja kako bi identificirali projekte kojima se tematiziraju praznine u politikama. Primjer nove inicijative u paktovima su Job Points,⁷⁶ a to su na korisnika usmjerene radnje smještene u zapostavljenim četvrtima Neukölln i Mitte koje rade na tome da nezaposlenima nađu posao. Postoje paralelno sa službenim sustavom centara za zapošljavanje, ali imaju tu prednost da lakše uspostavljaju povjerenje jer Job Points ne kažnjavaju i ne osuđuju pojedince. Neformalniji su, a osmišljeni su nakon opsežnih savjetovanja s mladima o njihovim potrebama za takvom uslugom.

Gradovi u okviru URBACT-ove mreže „Moja generacija na poslu” rade na radikalnim rješenjima u pogledu prijelaza iz obrazovanja na posao. Ta rješenja uključuju „Go For Its” (GFI-je), a to su eksperimenti u socijalnim inovacijama koje gradovi koproduciraju i vode zajedno s mladima. GFI-ji su usmjereni na tri područja: kurikulum, posredništvo i prostore. Neki primjeri GFI-ja uključuju: dan u poduzeću, kafići za zapošljavanje, dinamični duo, zadruga u obrazovanju, na karijernoj ljestvici, poduzetnici u školi. Svako od tih rješenja bit će ispitano kao prototip u jednom gradu sudioniku, a uspješna će biti proširena (vidi sliku 17. u nastavku).

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

Slika 17.: Moja generacija na poslu, grafika „Go For It”



Aktivno starenje

Naša društva stare, ali broj dodatnih zdravih godina ne raste jednako brzo kao i očekivani životni vijek. Sve veći broj neaktivnih starijih ljudi čini sve veći pritisak na mirovinske sustave i lokalne usluge. Rješenje dijelom leži u pomaganju starijima da dulje ostanu aktivni bilo tako da rade skraćeno radno vrijeme ili volontiraju i sudjeluju u drugim oblicima građanskih akcija. Banke vremena u kojima lokalni ljudi dijele i razmjenjuju svoju stručnost i vrijeme pokazale su da mogu mobilizirati sve generacije. Postoji i značajan potencijal za poboljšanje dobrobiti tih skupina promicanjem kohezije zajednice putem projekata malih razmjera utemeljenih u zajednici kojima se izgrađuje solidarnost među generacijama.

Primjer CLLD pristupa starenju dolazi iz Beacon Hilla⁷⁷ u Bostonu, SAD. Beacon Hill dio je rastućeg pokreta Village Movement koji pomaže starijim ljudima da dostojno stare osiguravajući im bolje društvene veze i veze s uslugama potpore istovremeno im omogućavajući da ostanu u svojim vlastitim domovima. Umjesto umirovljeničkih geta, ideja je da postoje skupine pojedinaca koje žive diljem četvrti ili čak čitavih gradova, a da su svi povezani putem mreže.

U Europi Finska je predvodnica u pogledu strategija aktivnog starenja oblikovanih u zajednici. U Helsinkiju živući laboratoriji surađuje sa starijima kako bi razvio nove zdravstvene usluge. Finalsput je primjer novog modela podupiranog stanovanja oblikovanog zajedno s korisnicima. Grad Espoo prvi je osnovao televizijski program za starije Caring TV. Diljem Europe razvija se niz digitalnih usluga koje povezuju starije ljude s njihovim lokalnim društvenim mrežama kako bi pomogle u borbi protiv samoće i izoliranosti. U Šanjolskoj gradski laboratorij Cornelia radi na novim rješenjima u pogledu učenja, a u Ujedinjenoj Kraljevini Sveučilište treće dobi

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

organizira lokalne tečajeve. Sve su to pristupi oblikovani u zajednici što pokazuje da bi CLLD za aktivno starenje mogao biti značajna snaga.

5.3. Partnerstva za socijalnu uključenost

Lokalna partnerstva od ključne su važnosti za pristup CLLD-a socijalnoj uključenosti. Ta partnerstva okupljaju sve dionike koji su uključeni u definiranje, a potom i rješavanje problema. CLLD otvara potencijal koji se sastoji od izravnog uključivanja korisnika i organizacija civilnog društva. U Uredbi je propisano da nijedan sektor ne bi trebao dominirati partnerstvom, što u praksi znači da javni sektor, civilno društvo i privatni sektor pojedinačno moraju imati manje od 50 % članova s pravom glasanja.

Partnerstva trebaju biti dinamična i vođena primjenom sudioničkih pristupa tako da svi prisutni mogu doprinijeti. Iskustvo je pokazalo da skupine s više od 20 članova postaju nezgodne za upravljanje. Moguće je organizirati pod-skupina kako bi glavni sastanci bili lakše izvedivi. Potrebno je primijeniti dinamične tehnike organizacije i moderacije kako bi svi partneri ostali aktivni i angažirani.

Jednakost spolova i nediskriminacija

Davanje prioriteta integriranju jednakosti spolova i nediskriminacije u politike lokalnog razvoja prepoznato je da žene i muškarci, migranti i etničke manjine, stariji, mladi i osobe s invaliditetom nemaju jednak pristup resursima i prilikama u društvu. Štoviše, potrebe nekih skupina često se razlikuju od potreba većine korisnika usluga.

CLLD pristup može ostvariti napredak u integriranju jednakosti spolova i nediskriminacije poduzimanjem praktičnih koraka. Lokalne akcijske skupine mogle bi biti važan pokretač promjene davanjem glasa skupinama koje bi inače ostale skrivene i nepriznate. Primjerice u Zaragozi su udruženja lokalne zajednice zatražila mišljenje novopristiglih skupina migranata o planu integriranja imigracije. CLLD prepoznaje da su često sami ljudi stručnjaci za svoje stanje. To, međutim, ne znači da imaju sve odgovore: stručnjaci i profesionalci mogu im pomoći da razmotre razne opcije dok primjeri uspješne provedbe negdje drugdje mogu biti vrlo korisni u pomaganju skupinama da počnu razmišljati izvan zadanih okvira.

Inovacije u partnerstvu i odlučivanju o projektu

Uključivanje nevladinih organizacija i lokalnih udruženja u vođenje projekata dovelo je do brojnih inovacija u lancima isporuke projekata koji se financiraju iz fondova EU-a. Te inovacije uključuju načine ostvarivanja mikro-projekata, primjenu obračuna pojednostavljenih troškova koji je prvi put uveden u okviru ESF-a i pristupe sudioničkog odlučivanja o proračunu. O pojednostavljenim troškovima, krovnim projektima i mikro-projektima više riječi bit će u poglavlju 5.

Sudioničko odlučivanje o proračunu primijenjeno je u nekim europskim gradovima kako bi se produbila i proširila partnerstva i uključio veliki broj građana. Koncept sudioničkog odlučivanja o proračunu izvorno je razvijen u Porto Alegreu u Brazilu gdje se primjenjuje 20 godina. Na njegovom vrhuncu, na taj je način dodijeljivano do 10 % sredstava iz općinskog proračuna. Taj su koncept preuzele i razvile brojne organizacije diljem svijeta, a sada ga podržava i Svjetska banka. Osnovno načelo je objaviti otvoreni poziv kako bi se prikupilo niz projektnih opcija. One se razmatraju na uobičajeni način kako bi se utvrdilo koje su izvedive. Potom u trećoj fazi građani glasaju o tome koje bi projekte trebalo podupirati u njihovom lokalnom području. U izvornom obliku tog koncepta građani izravno glasaju za projekte. U nekim europskim

gradovima odluke donosi vijeće četvrti izabrano na lokalnoj razini (npr. *Quartiersmanagement* u Berlinu).

U Cascaisu (Portugal) nevladina organizacija *In Loco* razvila je tehniku sudioničkog odlučivanja o proračunu koju općina sada koristi da bi donijela odluku o proračunskim prioritetima na lokalnoj razini. U prvoj godini preko 6 000 ljudi glasalo je o 30 projekata. U drugoj godini preko 30 000 ljudi glasalo je o 32 projekta što je uvjerljivo najviša razina sudjelovanja koju je općina ikad postigla.

Projekti se predlažu tijekom devet javnih sjednica na mjestima na kojima se raspravlja o projektnim idejama. Prijedlozi sadrže pojedinosti vezane uz proračun, metodologiju, tim, uporabu sudioničkih tehnika, koje institucije će sudjelovati i kako će se rezultati primijeniti šire. Iz tog procesa odabiru se projekti koji idu dalje na tehničku analizu. U tehničkoj analizi pregledava se prihvatljivost projekta, a njegovu izvedivost analiziraju odjeli općine korištenjem standardnog obrasca. Prihvatljivi projekti potom se prosljeđuju u sljedeću fazu, a to je javno glasanje.

Slika 18.: Sudioničko odlučivanje o proračunu u Cascaisu, Portugal



5.4. Definiranje područja CLLD-a za socijalno uključivanje

Uredbom se zahtijeva da područje nema manje od 10 000 niti više od 150 000 stanovnika iako su iznimke dopuštene uz odgovarajuće obrazloženje. Te se brojke odnose na ukupni broj stanovnika područja, a ne na veličinu ciljne skupine.

Korišteni su brojni načini kako bi se odredila CLLD područja za socijalnu uključenost :

- neka područja poput stambenih naselja imaju prirodnu granicu, iako je malo pojedinačnih stambenih naselja koja imaju 10 000 stanovnika;
- ponekad se koriste administrativne granice jer je tako najjednostavnije, ali tu postoji rizik da ta područja ne odgovaraju stvarnosti na lokalnom tržištu rada na terenu. Međutim, područja iz kojih se putuje na posao (opisuju se i kao funkcionalna urbana područja) mogu biti prevelika da bi pristup temeljen na zajednici mogao funkcionirati;
- područja se često definiraju primjenom košare pokazatelja ugroženosti. Ti se pokazatelji obično odnose na nezaposlenost, prihode, pristup uslugama, stanovanje i okoliš. Ta je metoda korištena da bi se identificiralo 38 područja u Merseysideu, iako su konačne granice značajno izmijenjene u svjetlu lokalnih uvjeta. U Berlinu se primjenjuje košarica od 12 statičkih i dinamičkih pokazatelja za odabir i praćenje 34 područja *Quartiersmanagement* . Njegovi paktovi za zapošljavanje fokusiraju se na administrativne granice 12 okruga;

- područja se definiraju zbog prevage određene ciljne skupine. Na taj su način definirana područja s velikim brojem Roma.

Definiranje područja delikatna je aktivnost. Svaki put kada se na karti povuče crta neki ljudi ostaju uključeni, dok su drugi isključeni. Postoji rizik od „lutrije poštanskog broja” gdje se pristup osposobljavanju ili drugim projektnim resursima određuje prema tome gdje živiš, a ne prema tome tko si. Po svojoj definiciji pristupi CLLD-a socijalnoj isključenosti usmjereni su na zemljopisna područja. Međutim, te je definicije potrebno tumačiti na prilagodljiv način.

Poglavlje 6. Kako koordinirati aktivnosti s drugim fondovima?

6.1. Uvod Zašto je potrebna koordinacija između fondova?

Koordinacija među fondovima je sredstvo za postizanje cilja, a ne samoj sebi svrha. Svim razinama mora biti jasno što žele postići koordinacijom i u skladu s tim moraju prilagoditi metode kojima se koriste. Bolja koordinacija može imati sljedeće prednosti:

Prvo, postupak kolektivne inventure načina na koji se koristi postojeći mozaik fondova i inicijativa može pomoći da se osigura bolja pozicija strategija lokalnog razvoja za suočavanje s novonastalim izazovima i usmjeravanje na one stvari koje zajednica zaista želi i može promijeniti na lokalnoj razini.

Drugo, njome se može osigurati da različite inicijative vuku u istom smjeru i da jedna drugu jačaju umjesto da se natječu za projekte, tako da dovedu do udvostručavanja i da pobijaju jedna drugu. Takva vrsta usklađenosti politika važna je za poboljšavanje ukupnih rezultata postignutih u različitim lokalnim inicijativama, kao i za jačanje doprinosa lokalnog razvoja regionalnim i nacionalnim programima.

Naposljetku, bolja koordinacija može pomoći da se racionalizira upotreba postojećih materijalnih i ljudskih resursa. Zgrade i administrativni kapaciteti mogu se dijeliti, troškovi prijevoza mogu se smanjiti, a udvostručavanje potpuno eliminirati. To može dovesti do ukupne uštede troškova i/ili sredstva mogu biti prenamijenjena za važnije lokalne prioritete.

S druge strane, loše isplanirana integracija fondova može povećati složenost i odvratiti pažnju LAG-ova s njihovih glavnih ciljeva u pogledu lokalnih potreba i prilika. Stoga, dionici bi trebali izbjegavati uspostavu složenih mehanizama koordinacije za njihovo dobro, osim ako postoje jasne prednosti u smislu ostvarenja rezultata na terenu.

6.2. Na kojoj bi se razini trebala odvijati koordinacija između fondova?

Da bi dobro funkcionirala, koordinacija između fondova mora se odvijati na svim razinama – europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Međutim, moguće je da jedna razina nadoknadi manjak koordinacije na drugim razinama. Na primjer, lokalne agencije često pokušavaju djelovati poput sustava „sve na jednom mjestu” za korisnike tako što preuzimaju složeno upravljanje različitim nacionalnim programima i izvorima financiranja. Međutim, ako se koordinacije ne poboljša i prema gore postoji rizik da će lokalna razina biti pretrpana upravnim postupcima. Zapravo, uvjeti i prilike za koordinaciju između fondova na lokalnoj razini utvrđeni su na europskoj, nacionalnoj i regionalnoj razini.

Poboljšani okvir EU-a za koordinaciju

Komisija je olakšala koordinaciju predlaganjem jedinstvene uredbe kojom su obuhvaćene CLLD inicijative koje se financiraju iz ruralnog, ribarstvenog, regionalnog i socijalnog fonda (članci 32. -35. Uredbe o zajedničkim odredbama) za razdoblje 2014. -2020.

U članku 32. stavku 4. Uredbe o zajedničkim odredbama otvara se mogućnost da se ista strategija lokalnog razvoja financira iz više od jednog fonda ili iz samo jednog fonda. Obje mogućnosti imaju prednosti i nedostatke koji su objašnjeni u „Smjernicama o lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice u Europskim strukturnim i investicijskim fondovima” koje je pripremila Komisija za upravljačka tijela.

Ako se država članica odluči za opciju financiranja iz više fondova za neke ili sve strategije lokalnog razvoja, onda ima i tu mogućnost da u okviru odabrane strategije, navede „glavni fond“ (obično je to najveći fond) koji može pokrivati sve tekuće troškove i troškove vođenja lokalne akcijske skupine. To može pojednostavniti stvari tako što se izbjegava potreba da se opravda dodjela tekućih troškova i troškova vođenja po projektima koji se financiraju iz svakog fonda.

Međutim, čak i ako država članica odabere financiranje iz jednog fonda, još uvijek mora osigurati koordinaciju na različite načine: „Pomoć iz dotičnih ESI fondova lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice bit će dosljedna i usklađena među dotičnim ESI fondovima. To se osigurava, između ostalog, koordiniranom izgradnjom kapaciteta, odabirom, odobravanjem i financiranjem strategija lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice i lokalnih akcijskih skupina“ (članak 23. stavak 3. Uredbe o zajedničkim odredbama).

U Uredbi se ne spominje kako to treba provesti. Detaljni postupci za stvaranje uvjeta za koordinaciju na lokalnoj razini ovise o institucionalnom kontekstu svake države članice i utvrđuju se na nacionalnoj ili regionalnoj razini.

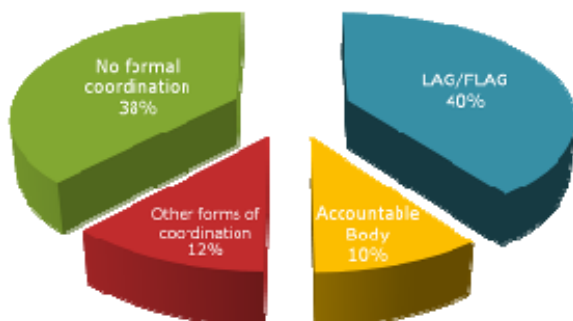
Prilike za koordinaciju na nacionalnoj i regionalnoj razini

U svojim sporazumima o partnerstvu države članice moraju navesti koje fondove će koristiti za CLLD, zašto koriste te fondove, u kojim vrstama područja će se primjenjivati i kako će fondovi zajedno funkcionirati.

Barem 5 % sredstava iz EPFRR-a mora se usmjeriti na CLLD-ove u ruralna područja (LEADER). To će vjerojatno dovesti do nastavka djelovanja značajnog broja od 2 300 postojećih LAG-ova u okviru LEADER-a (iako s mogućim izmjenama partnerstava i granica). Neki od LAG-ova (osobito oni u bivšim regijama konvergencije) mogu primiti manje sredstava iz EPFRR-a pa, stoga, mogu biti zainteresirani za pristup drugim fondovima.

Primjena CLLD-a u preostala tri fonda potpuno je dobrovoljna. Međutim, otprilike 300 partnerstava (lokalne akcijske skupine za ribarstvo ili FLAG-ovi) u ribolovnim područjima koja su primala potporu iz EFR-a od 2007. do 2013. postiglo je visoku razinu prihvatljivosti i očekuje se da će barem dvije trećine država članica podupirati nastavak njihovog djelovanja.

Slika 19.: Koordinacija između LAG-ova i FLAG-ova



Na slici 19. (koja se temelji na ranijoj preliminarnoj analizi FLAG-ova koju je proveo FARNET) prikazano je da je gotovo 40 % FLAG-ova i LAG-ova bilo dijelom istog partnerstva, a još 10 % njih je dijelilo zajedničko lokalno odgovorno tijelo. Daljnjih 10 % FLAG-ova sudjelovalo je u nekom drugom obliku koordinacije s LAG-ovima u okviru LEADER-a.

Osim prilike za financiranjem iz više fondova i drugih oblika koordinacije između LAG-ova u ruralnim područjima i FLAG-ova u ribolovnim područjima, postoji veliki potencijal za bolju koordinaciju između fondova uključenih u CLLD u sljedećim slučajevima:

- ✓ Korištenje EFRR-a i ESF-a za nadopunu strategija ruralnog razvoja. To se može odvijati na razini jednog LAG područja ili u više LAG područja, ako je to bolja opcija za izazove koji se rješavaju u okviru EFRR-a i ESF-a (npr., za strategije koje se bave problemima s kojima je suočeno veće tržište rada ili područje s kojeg se putuje na rad i koje obuhvaća nekoliko LAG područja).
- ✓ Koordinacija EFRR-a, ESF-a i EPFRR-a za urbano-ruralna partnerstva. Ona mogu obuhvaćati male tržne gradove, velegradska i periurbana područja i /ili urbano-ruralna partnerstva za specifičnu temu (hrana, voda, energija, prijevoz, itd.).
- ✓ Korištenje EFRR-a i ESF-a za nadopunu strategija koje se financiraju iz EFPR-a u ribolovnim područjima. To bi moglo biti osobito važno u većim lukama ili ako FLAG-ovi odluče preuzeti uloge koje se odnose na širi obalni razvoj ili plavi rast.
- ✓ Koordinacija između EFRR-a i ESF-a u pogledu rješavanja složenih problema ugroženih urbanih četvrti i drugih gospodarskih, socijalnih ili okolišnih izazova u gradovima.

Neke regionalizirane države članice u svojim sporazumima o partnerstvu mogu ostaviti otvorene mogućnosti u pogledu koordinacije fondova u vezi s CLLD-om kako bi omogućile regijama i gradovima više prilagodljivosti u oblikovanju njihovih programa i postupaka na način koji najbolje odgovara njihovim specifičnim potrebama. Ipak, dostupna su dva opća modela.

U okviru **financiranja iz više fondova**, potrebna je visoka razina koordinacije između različitih ministarstava i upravljačkih tijela u svim poljima spomenutim u uredbama, uključujući: jačanje kapaciteta, odabir i odobravanje strategija i područja, financiranje, sustave upravljanja i kontrole, te praćenje i evaluaciju. Nekoliko država članica razmatra zanimljive mehanizme za ostvarivanje te koordinacije, uključujući stvaranje zajedničkih posredničkih tijela, jedinstvena upravljačka tijela za neke fondove (EFRR i ESF), zajedničke odbore za praćenje i zajedničke odbore za odabir, zajedničke kriterije i zajedničke ili sinkronizirane pozive. Jedna moguća metoda je da se fondovi dogovore o priznavanju partnerstava koja tada mogu pristupiti različitim fondovima – bilo u jednom zajedničkom paketu ili u fazama.

Međutim, kao što je spomenuto, ako mehanizmi koordinacije spomenuti gore nisu uspostavljeni i ne funkcioniraju učinkovito, tada postoji rizik da bi obvezivanje partnerstva da se koriste financiranjem iz više fondova moglo „umnožiti“ složenost i odvući partnerstva u različitim smjerovima i tako poremetiti njihovu izvornu svrhu.

U okviru **financiranja iz jednog fonda**, nacionalni ili regionalni okvir za koordinaciju među fondovima bit će slabiji i više ad hoc. Unatoč tomu, u Uredbi o zajedničkim odredbama stoji da bi države članice trebale poboljšati koordinaciju u istim onim poljima kao i u slučaju opcije financiranja iz više fondova: jačanje kapaciteta (npr. koordinacija pripreme potpore i tehničke pomoći), odabir i odobravanje strategija i područja (barem pružanje jasnih informacija i, gdje je to moguće, usklađivanje kalendara, postupaka za pozive za dostavu prijedloga i kriterija odabira) i sustavi upravljanja i kontrole. Međutim, za očekivati je da će stupanj i opseg koordinacije biti puno raznolikiji.

U tablici 3. u nastavku prikazan je pregled glavnih aktivnosti koje se moraju poduzeti da bi se osigurala koordinacija fondova u okviru opcije financiranja iz više fondova i opcije financiranja iz jednog fonda.

Tablica 3.: Aktivnosti za koordinaciju u okviru financiranja iz više fondova i financiranja iz jednog fonda

	Koordinacija u okviru opcije financiranja iz više fondova	Koordinacija u okviru opcije financiranja iz jednog fonda
Područje intervencije	<ul style="list-style-type: none"> • Dogovoriti se između fondova o vrstama područja i vrstama projekata • Dogovoriti kriterije za glavni fond, ako će e koristiti ta opcija 	<ul style="list-style-type: none"> • Od početka programa osigurati širenje informacija o tome kakva su sredstva dostupna, za što, gdje i kada
Jačanje kapaciteta, odabir i odobranje strategija i područja	<ul style="list-style-type: none"> • Zajednički pozivi za dostavu prijedloga za pripremnu potporu • Zajedničko jačanje kapaciteta • Zajednički pozivi za dostavu prijedloga za strategije i područja • Dogovoreni kriteriji odabira • Zajednički postupci odabira • Zajednički odbori za odabir 	<ul style="list-style-type: none"> • Omogućiti da se pripremna potpora koristi za pripremanje strategija koje obuhvaćaju i područja potpore iz drugih fondova • Ujediniti pozive za dostavom prijedloga koliko je moguće i barem osigurati kalendar • Radne skupine za koordinaciju kriterija i postupaka za odabir • Koordinirati tijek informacija između odbora za odabir
Upravljanje i kontrola sredstava	<ul style="list-style-type: none"> • Dogovoreni kriteriji prihvatljivosti za odabir projekata Zajedničke dužnosti LAG-a u odabiru projekta • Zajedničke dužnosti upravljačkih tijela u ostvarivanju • Zajednička upravljačka tijela za neke fondove • Zajednička posrednička tijela • Zajednički odbori ili pododbori za praćenje • Zajednički postupci za provjeru upravljanja 	<ul style="list-style-type: none"> • Osigurati da su široki kriteriji prihvatljivosti za svaki fond vidljivii u relevantnim dokumentima • Radne skupine CLLD-a koje djeluju između fondova na ujedinjavanju i pojašnjavanju pitanja usklađenosti, prihvatljivosti i uloge LAG-a • Zajedničke platforme, tehničke radne skupine i mreže za dijeljenje dobre prakse između fondova (zajedničke ili koordinirane nacionalne mreže) • Postupci provjere upravljanja
Praćenje i evaluacija	<ul style="list-style-type: none"> • Sinkronizirani planovi koji raspoznaju svaki fond 	<ul style="list-style-type: none"> • Kao za financiranje iz više fondova

Polje 29.: Koordinacija na regionalnoj razini u Poljskoj

--

U Poljskoj koordinacija CLLD-a u nadležnosti je regionalnih tijela (Voivodship) koja imaju dvojaku ulogu: upravljačka su tijela za regionalne programe koji se financiraju iz ESF-a i EFRR-a, a upravljačka tijela odgovorna za EPFRR i EFPR delegirala su im i neke dužnosti posredničkih tijela. Međutim, kako bi se osigurao jedinstveni pristup, pravila u pogledu postupka odabira, uključujući i kriterije odabira, utvrđivat će se na nacionalnoj razini i vrijedit će za sve regije. Regionalna tijela moći će koordinirati pripremnu potporu i možda zajednički postupak odabira, s jednim odborom za odabir na regionalnoj razini. Nakon odabira, taj će odbor također koordinirati provedbu CLLD-a u regiji.

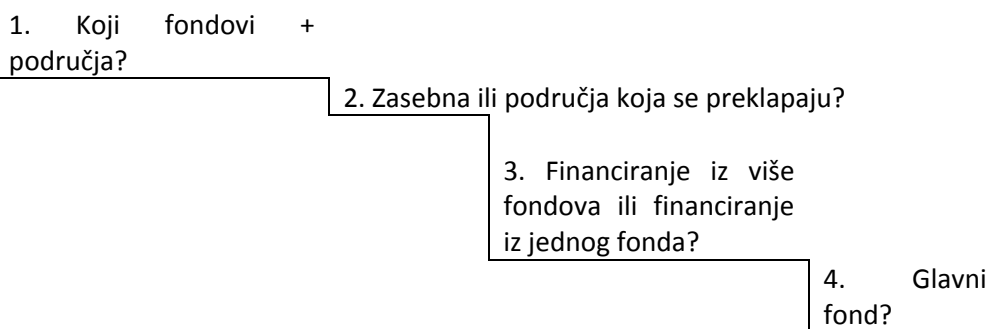
Nekoliko regija planira primijeniti tu mogućnost, regija Kujawsko-Pomorskie voivodship osmislila je u svom regionalnom operativnom programu dvije prioritete osi za CLLD (jednu koja obuhvaća prioritet ulaganja 9d EFRR-a i jednu koja obuhvaća članak 3. stavak 1. točku (b) podtočku (vi) ESF-a). Ako taj prijedlog bude odobren, LAG-ovi bi mogli integrirati bilo koji od ta dva fonda s EPFRR-om i EFPR-om, a u strategiji bi trebali navesti koje će se aktivnosti financirati iz kojeg fonda.

6.3 . Dva scenarija za koordinaciju među fondovima na lokalnoj razini.

Lokalna partnerstva moraju razjasniti četiri pitanja prije nego što mogu donijeti odluku o tome kako popraviti koordinaciju između fondova na lokalnoj razini.

Na slici 20. u nastavku prikazano je da najprije trebaju znati koji od četiri moguća fonda će financirati CLLD te u kojoj vrsti i područja. Drugo, moraju znati hoće li tim područjima biti dopušteno da se preklapaju ili će se držati potpuno odvojeno.

Slika 20.: Koraci za financiranje iz više fondova ili iz jednog fonda



Treće, moraju znati je li predviđeno financiranje iz više fondova – a ako nije – koji su poboljšani postupci za koordinaciju između fondova? I naposljetku, moraju znati je li dopuštena opcija glavnog fonda?

Ako samo jedan fond podupire CLLD ili fondovi koji se odnose na CLLD djeluju u različitim područjima, tada neće biti prostora za koordinaciju među fondovima na lokalnoj razini (samo suradnja između različitih područja). S druge strane, ako se dva ili više fondova koriste za podupiranje CLLD-a, a područja u kojima djeluju preklapaju se, tada postoji prostor za poboljšanje koordinacije među fondovima na lokalnoj razini, čak i u scenariju financiranja iz jednog fonda.

U polju 30. u nastavku prikazano je da će u slučaju **financiranja iz više fondova** lokalna partnerstva moći oblikovati opsežnu strategiju razvoja koja će obuhvaćati područje primjene svih fondova od samog početka. Postupak je pojednostavljen činjenicom da bi trebao biti organiziran samo jedan poziv za pripremnu potporu, a za glavne strategije, s istim kriterijima i postupcima, jedan odbor za odabir i zajednička upravljačka ili posrednička tijela. Trebali bi postojati i jedinstveni kriteriji za odabir projekata, a jasno bi se trebalo znati kakva je uloga kojeg fonda. Međutim, u strategiji, akcijskom planu i financijskom planu jasno mora biti navedeno koji se dijelovi financiraju iz kojeg fonda, a praćenje i izvješćivanje i dalje mora biti zasebno. Postupak će u načelu biti jednostavniji na lokalnoj razini, ako su ti mehanizmi koordinacije na nacionalnoj ili regionalnoj razini uspostavljeni na odgovarajući način. Ako ne, mogao bi biti složeniji.

U slučaju financiranja iz jednog fonda, lokalna partnerstva i dalje mogu biti u mogućnosti zatražiti financiranje njihovih strategija lokalnog razvoja iz nekoliko fondova, ali teret koordiniranja različitih paketa sredstava bit će veći na lokalnoj razini.

Lokalna partnerstva uvijek su tražila načine dopunjavanja njihovog glavnog izvora financiranja preuzimanjem drugih dužnosti koje se financiraju iz drugih fondova. Primjerice, irska partnerstva za ruralni razvoj upravljaju značajnim programima za socijalnu uključenost koji primaju sredstva iz ESF-a, a mnoga španjolska partnerstva upravljala su partnerstvima u okviru EQUAL-a, ili su bila dio njih, a upravljala su i projektima INTERREG. Oko 40 % lokalnih akcijskih skupina za ribarstvo izvorno su bile skupine u okviru LEADER-a, a sada upravljaju i u LEADER-on i četvrtom osi EFR-a.

Ali prilike da bi se to ostvarilo u velikoj mjeri ovise o tome da se bude na pravom mjestu u pravo vrijeme. U toj situaciji, lokalna partnerstva moraju osigurati glavni priljev sredstava iz jednog fonda i pokušati se priključiti na druge tokove financiranja kako se pojavljuju prilike.

S obzirom da lokalna partnerstva mogu, ali i ne moraju, biti u mogućnosti da pristupe drugim fondovima, Komisija predlaže određenu prilagodljivost u zadanom zakonodavnom okviru za fondove, omogućavajući strategijama lokalnog razvoja da financiraju aktivnosti koje su u nadležnosti i drugih ESI fondova, sve dok su one u skladu sa specifičnim pravilima za odnosni fond kao i s ciljevima strategije za lokalni razvoj i programa iz kojeg dolazi potpora. Ako se većina aktivnosti može financirati iz jednog fonda – onda motivacija za pristupanje drugim fondovima postaje više pitanje dodatnih sredstava (koja sama po sebi mogu biti vrlo važna u vremenima oskudice).

U polju 30. u nastavku dan je sažeti prikaz implikacija dva glavna scenarija za koordinaciju fondova EU-a za lokalna partnerstva.

Polje 30.: Implikacije financiranja iz više fondova i financiranja iz jednog fonda za koordinaciju na lokalnoj razini

	Lokalne implikacije financiranja iz više fondova	Lokalne implikacije financiranja iz jednog fonda
Područje intervencije	<ul style="list-style-type: none"> Lokalne strategije mogu obuhvatiti čitavo područje fondova uključenih u CLLD 	<ul style="list-style-type: none"> Lokalne strategije stavljaju naglasak na jedan specifični fond, a potom se pokušavaju priključiti partnerstvima koja rade s drugim fondovima ili s njima koordinirati. Druga mogućnost je da možda mogu izraditi široku strategiju i onda pokušati privući

		sredstva iz različitih izvora.
Jačanje kapaciteta, odabir i odobravanje strategija i područja	<ul style="list-style-type: none"> • Zajednička pripremna potpora za sve fondove • Zajedničko jačanje kapaciteta • Jedinstveni pozivi za sve fondove zajedno • Zajednički kriteriji odabira • Zajednički postupci odabira • Zajednički odbori za odabir • U strategiji, akcijskom planu i financijskom planu mora se navesti koji se dijelovi financiraju iz kojeg fonda 	<ul style="list-style-type: none"> • Odvojeni pozivi, kriteriji za odabir i odbori za odabir • Različiti dijelovi strategije mogu se financirati iz različitih fondova po ad hoc principu • I/ili različita partnerstva i pod-područja mogu koegzistirati na istom teritoriju. • Postoje brojne alternative za lokalnu koordinaciju (vidi u nastavku)
Sredstva, upravljanje i kontrola	<ul style="list-style-type: none"> • Jedan skup kriterija prihvatljivosti za odabir projekta • Jasni kriteriji i postupci za odlučivanje koji projekti se financiraju iz kojeg fonda • Jedinstvene dužnosti LAG-a za sve fondove • Zajedničke odredbe za provjere upravljanja 	<ul style="list-style-type: none"> • Različiti kriteriji prihvatljivosti i postupci za odabir projekta • U idealnoj situaciji, kriteriji prihvatljivosti za svaki fond trebali bi biti definirani na širok i prilagodljiv način • Postupci provjera upravljanja za svaki fond
Praćenje i evaluacija	<ul style="list-style-type: none"> • Sinkronizirani planovi koji prepoznaju razliku između fondova 	<ul style="list-style-type: none"> • Mora biti uspostavljeno izvješćivanje, praćenje i evaluacija za svaki fond

Polje 31.: Koordinacija fondova EU-a u Tirolu, Austrija

Tijekom razdoblja 2007 - 2013. osam lokalnih akcijskih skupina u okviru LEADER-a u austrijskoj pokrajini Tirol već je ostvarilo koristi od integriranog modela za koordinaciju fondova EU-a u kojem su kombinirane osobine pristupa odozgo nadolje i osobine pristupa odozgo nagore. Od lokalnih područja očekivalo se da osmisle i ostvare strategije koje su u skladu s regionalnim ciljevima, a da istovremeno poštuju određena zajednička načela (mladi, ravnopravnost spolova, briga za energetske projekte, informacijske i komunikacijske tehnologije, itd.) i koriste se istim sustavom upravljanja kvalitetom. Kasnije su LAG-ovi mogli primijeniti sva načela LEADER-a za promicanje inovativnih lokalnih inicijativa.

U ožujku 2013. tirolska vlada odobrila je prijedloge za „regionalno upravljanje 2020.“ koje se oslanja na prethodna iskustva. Cilj je da se CLLD partnerstva financiraju iz tri različita programa: 5 % iz EPFRR-a, 16 % iz regionalnog programa EFRR-a i do 15 % iz programa Europska teritorijalna suradnja (prekogrančna) između Austrije i Italije (također i iz EFRR-a). U slučaju regionalnog programa EFRR-a, prioriteti će biti mali gradovi i lokalni centri, mala i srednja poduzeća i inovacije, klimatske promjene i socijalna uključenost.

Regionalna vlast već je upravljačko tijelo i za LEADER i za EFRR, a jedna jedinica će djelovati kao služba „sve na jednom mjestu“ koja će osiguravati koordinaciju između različitih odjela uprave i na strateškoj i na projektnoj razini. Bit će uspostavljen zajednički sustav za praćenje

za sve projekte LAG-ova, a učinit će se i veliki napori u smjeru pojednostavljivanja sustava prijave i kontrole primjenom zajedničkih pravila i obrazaca za provjeru.

6.4. Koji se koraci mogu poduzeti na lokalnoj razni da bi se poboljšala koordinacija između fondova?

Iako će na oblik strategija lokalnog razvoja i partnerstava neizbježno utjecati struktura prilika za financiranje iz fondova EU-a, ključna poruka za lokalne sudionike je da strategije moraju proizlaziti iz lokalnih potreba. Strategije se ne bi trebale pretvoriti u popis želja u pogledu projekata koji se mogu financirati u okviru prevladavajućih financijskih mehanizama. Moraju se temeljiti na pitanjima „što lokalna zajednica želi promijeniti” i „gdje bi željela biti godine X”. Umjesto da mijenjaju sebe kako bi se uklopili u pristup odozgo nadolje, lokalna partnerstva moraju razviti oblike koordinacije koji najviše odgovaraju okolnostima i ciljevima njihovih strategija.

Koordinacija između fondova na lokalnoj razini može se odvijati u kontekstu razvijanja strategije, organizacije partnerstva, definiranja područja i provjera upravljanja.

Polje 32.: Mapa za planiranje CLLD-a

U Mađarskoj je Nacionalna ruralna mreža izradila Mapu za planiranje CLLD-a koja sadržava obrazac koji bi lokalnim partnerstvima trebao pomoći da u jednu strategiju lokalnog razvoja uključe raznolike teme kakve su npr. klimatske promjene i siromaštvo. Obrazac je dostupan kao alat koji bi lokalnim partnerstvima trebao pomoći da na najbolji način iskoriste CLLD i pristup financiranja iz više fondova.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

Kako koordinacijom između fondova ojačati strategije lokalnog razvoja?

Koordinacija između fondova može omogućiti strategijama lokalnog razvoja da primijene integriran, holistički pristup i da prošire svoje područje djelovanja kako bi obuhvatili različite vrste problema. Unatoč činjenici da svaki pojedini fond za CLLD predviđa veliku prilagodljivost, glavni dionici uključeni u fond vrlo će vjerojatno vući u određenom smjeru. Primjerice, ruralni dionici vjerojatno neće željeti da grad apsorbira većinu sredstava EPFRR-a u urbano-ruralnom partnerstvu, a vrlo je malo vjerojatno da će ribarske organizacije željeti da se veliki dio sredstava EFPR-a potroši na opću razvojnu infrastrukturu. Stoga u načelu, pristupanje različitim fondovima (pojedinačno ili putem financiranja iz više fondova) ne samo da omogućuje lokalnim partnerstvima da prošire svoje područje djelovanja – nego i da više pažnje posvete određenim poljima ili pitanjima koje bi inače bilo teško obuhvatiti.

Osim toga, kada lokalni partneri postanu odgovorni za aktivnosti koje se uobičajeno financiraju iz nekoliko različitih fondova, imaju bolju mogućnost da osiguraju usklađenost između glavnih politika koje utječu na lokalni razvoj. Primjerice, mogu osigurati da odluke o infrastrukturi malih razmjera (koja se financira iz, recimo, EFRR-a) budu u skladu s naporima da se stvore radna mjesta u sektoru prehrambene industrije (koja se financira iz, primjerice, EPFRR-a).

Imajući u vidu te točke, postoje dva glavna pristupa suradnji između fondova prilikom razvoja strategije:

1. Od cjeline prema dijelovima

Prvi pristup podrazumijeva primjenu holističkog pristupa svim glavnim potrebama i izazovima s kojima je suočeno određeno područje, a potom usredotočavanje na one za koje je najvjerojatnije da će se postići rezultati na lokalnoj razini uz korištenje različitih dostupnih sredstava.

Prednost tog pristupa je ta što pruža integrirani, sustavni pregled svih problema i veza među njima, koji se potom mogu unijeti u strategiju lokalnog razvoja kao prioritet. Ti se prioriteti mogu oblikovati da bi se razvili paketi sredstava koji su u skladu s različitim fondovima EU-a, ali se još uvijek uklapaju u koherentan opći okvir. Ako nema mogućnosti financiranja iz više fondova, partnerstva još uvijek mogu koristiti ukupnu krovnu strategiju da bi se prijavili za različite fondove kada se za to ukaže prilika.

Polje 33.: Višesektorsko planiranje u Andaluziji i platforma više fondova Jugoistočnog Corka

U Andaluziji u Španjolskoj, upravljačka tijela za četvrtu os EPFRR-a (LEADER) uspostavila su praksu šireg teritorijalnog planiranja kako bi osigurala usklađenost politika i poboljšala mehanizme oblikovanja i praćenja sveobuhvatnih višesektorskih strategija lokalnog razvoja koje se provode kroz različite fondove. Mnoga lokalna partnerstva u Andaluziji imaju pristup različitim europskim, nacionalnim, regionalnim i lokalnim fondovima, kao i EPFRR-u. Upravljačko tijelo pruža potporu za višesektorsku analizu svakog LEADER-ovog teritorija i na temelju toga, također priprema globalni akcijski plan u kojem se navode sve moguće intervencije koje se mogu subvencionirati putem LEADER-a. Korištenjem višesektorske analize i globalnog akcijskog plana lokalna partnerstva potom pripremaju široke strategije lokalnog razvoja koje odražavaju šire potrebe područja i identificiraju različite izvore financiranja. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Platforma više fondova Jugoistočnog Corka

Područni razvoj Jugoistočnog Corka (SECAD), lokalno partnerstvo koje djeluje na jugoistoku Irske, povlači sredstva iz mnogo različitih izvora kako bi provelo različite aspekte svoje strategije lokalnog razvoja. Strategija se usredotočuje na četiri temeljne grane: ruralni razvoj koji se financira iz EPFRR-a uz nacionalno sufinanciranje; socijalnu uključenost koja se financira iz ESF-a i nacionalne inicijative; prijevoz koji se financira iz europskih (program Inteligentna energija u Europi) i nacionalnih izvora; i oživljavanje tržišta rada koje se financira iz nacionalnih izvora. Neke od aktivnosti u strategiji poput inicijative mladih filmaša, oslanjaju se na kombinaciju tih izvora sredstava kako bi pokrili izdatke za različite aspekte poput prijevoza, kupovine opreme i kako bi osigurali opće upravljanje.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Međutim, mora se voditi briga da se izbjegnu određeni rizici. Prvi rizik je pritisak da se poveća zemljopisni doseg intervencije kako bi se na odgovarajući način obuhvatili svi problemi. S obzirom da gospodarski, socijalni i okolišni problemi utječu na različite razine, tendencija je da se poveća veličina područja kako bi se obuhvatilo što više njih. Drugi je rizik da će u velikoj slici potrebe slabijih dionika pasti u drugi plan.

Jedan od načina da se to izbjegne je uključivanje određenih tema, ciljnih skupina ili sektorskih osi unutar strategije, a to čine lokalni dionici kojih se ta pitanja tiču. Ti klasteri aktivnosti mogu se razviti u „zajednice interesa” koje provode određene dijelove strategije i razvijaju projekt.

Također može biti korisno da se osnuju specifični odbori za odabir ili „pod-partnerstva” za različite dijelove strategije, što određenim skupinama osigurava vidljivost. Primjeri takvih pristupa uključuju postojeća partnerstva koja se bave i ruralnim razvojem i ribarstvom i integrirane strategije irskog partnerstva LEADER (vidi primjer iznad i primjer integriranog ruralnog razvoja Duhallow u poglavlju 5.). Velška LEADER-ova skupina Menter Mon također je osnovala zajednicu interesa s više dionika kako bi se posvetila prilici koju je prepoznala u svojoj strategiji lokalnog razvoja „kako od hodanja napraviti industriju”.

2. Integracija odozdo nagore

Alternativni pristup je krenuti od postojećih žarišnih točaka energije i aktivnosti u zajednici i izgraditi širu strategiju odozdo prema gore. Na primjer, neka zajednica može biti osobito angažirana oko zapošljavanja mladih. Strategija bi krenula od spajanja samih mladih ljudi sa školama, službama za savjetovanje o karijeri, uredima za zapošljavanje, sportskim i društvenim klubovima, poslodavcima, razvojnim agencijama, itd. Projekti bi mogli obuhvatiti različita područja intervencije poput poduzetništva, osposobljavanja, društvene i kulturne infrastrukture, stanovanja itd. To bi spojilo lokalne ljude aktivne po pitanju mladih s ljudima koji se bave drugim povezanim pitanjima, iz čega bi se potom mogla izroditi nova žarišta aktivnosti zajednice i projekata (vidi primjerice URBACT-ov projekt My Generation o mladima spomenut u poglavlju 5. i lokalne projekte za integraciju Roma spomenute u poglavlju 3. (Alba lulia, Rumunjska – iz mreže Nodus URBACT i Udine, Italija mreža Romanet Urbact).

U razdoblju 2007. - 2013. jedan primjer te vrste pristupa bila je situacija u kojoj su se postojeće LEADER-ove skupine u ruralnim područjima prijavile za sredstva iz EFR-a za pokrivanje aktivnosti koje su bile usmjerene na obalne i ribarske zajednice u njihovom području ili pored njega (u nastavku vidi primjer LEADER-ovog LAG-a istočna Almerija iz Andaluzije, Španjolska koji je razvio strategiju i uspješno je primijenio na upravljanje četvrtom osi EFR-a.

U razdoblju 2014. - 2020. nudi se prilika da se ta pitanja uzmu u obzir od samog početka i da se provede sustavnija analiza postojećih politika i organizacija koje djeluju na lokalnoj razini. Francuske vlasti su, primjerice, napravile kartu intervencija fondova EU-a u različitim područjima. To bi lokalnim organizacijama trebalo omogućiti da stvore koherentnije saveze i dogovore se o tome kako koristiti različite fondove na puno učinkovitiji način nego ranije.

Kako koordinacijom između fondova ojačati partnerstva lokalnog razvoja?

Jedna od najvećih prepreka boljoj koordinaciji između fondova pojavljuje se jer joj se protive postojeći dionici koji strahuju da bi zbog reorganizacije mogli ostati bez vlasti, utjecaja, resursa i, u krajnjem slučaju, bez svojih poslova. Shodno tome, opiru se svakoj promjeni ili zadiranju u njihovu „domenu”. Takvi obrambeni, sebični interesi često se miješaju s istinskom brigom da će glavne vrijednosti i prioritete njihovih organizacija biti bačeni u drugi plan integracijom u druga (moćnija) tijela. Ta se zabrinutost pojavljuje na svim razinama, od europskih do nacionalnih i regionalnih tijela, a naravno, prisutna je i na lokalnoj razini.

Nadvladavanje obrambenih sebičnih interesa etabliranih dionika i njihovih legitimnih strahova o zanemarivanju njihovih glavnih ciljeva iznimno je osjetljiv problem kojem treba prići pažljivo kako bi se izbjegla podjela u zajednici.

Važno je prepoznati da bolja koordinacija ne mora uvijek značiti spajanja ili uštede u pogledu materijalnih ili ljudskih resursa. Postoji niz alternativnih pristupa koji mogu dovesti do rješenja koja su prihvatljiva za sve, i za lokalne organizacije i za dionike i koja mogu rezultirati

učinkovitijom raspodjelom odgovornosti i zadaća. Neke od glavnih organizacijskih mogućnosti za postizanje bolje koordinacije među fondovima su sljedeće:

- *Integracija u zajedničku pravnu strukturu*

Mnoga lokalna partnerstva koja se financiraju iz LEADER-a ili četvrte osi EFR-a preuzele su oblik neovisnog pravnog tijela. Najčešće je to oblik neprofitnog udruženja, ali postoje i primjeri zaklada i javnih poduzeća ili drugih oblika neprofitnih poduzeća. Bez obzira na oblik, načelo tog pristupa je da jedno tijelo – obično prvo koje je osnovano – preuzima odgovornost za oblikovanje i provedbu strategije koja se financira iz drugog fonda.

Kao što je ranije spomenuto, 40 % lokalnih strategija koje se financiraju iz četvrte osi EFR-a oblikovala su i sada njima upravljaju partnerstva koja su izvorno bila LEADER-ove lokalne akcijske skupine. Međutim, sada je jednako moguće da lokalne akcijske skupine za ribarstvo preuzmu vodstvo u aktivnostima koje se financiraju iz ESF-a, EFRR-a i EPFRR-a.

Postojeća partnerstva, ako to nisu LAG-ovi i FLAG-ovi koji se financiraju iz ESF-a i EFRR-a, mogu učiniti isto, sve dok poštuju načela lokalnih akcijskih skupina CLLD-a. U svim tim slučajevima, najbolji način osiguravanja da se glavne vrijednosti i ciljevi svakog fonda poštuju je uspostava odvojenih pod-odbora odgovornih za različite dijelove strategije i odabira projekata.

Polje 34.: Koordinacija između LAG-ova i FLAG-ova u istočnoj Almeriji, Španjolska

Godine 2009. LEADER-ov LAG istočne Almerije odgovorio je na poziv Andaluzije koji se odnosio na lokalne akcijske skupine u ribarstvu. Spajanjem relevantnih dionika, pripremio je strategiju lokalnog razvoja za ribarske zajednice Carboneras i Garrucha. To je, zajedno s novoformiranim partnerstvom, odobrio regionalni odjel za ribarstvo i marikulturu. LEADER-ov LAG tada je prepoznat kao „razvojna skupina za ruralna područja i ribarstvo” koja i dalje djeluje kao pravna osoba i čiji upravitelj nadgleda oba programa. Međutim, FLAG ima posvećenog animatora, zasebno knjigovodstvo i zasebni odbor s dionicima koji su relevantni za njegovu strategiju iz četvrte osi EFR-a. FLAG-ov odbor odabire projekte iz četvrte osi EFR-a, a LAG-ov odbor odabire LEADER-ove projekte.

- *Integracija u zajedničko odgovorno tijelo*

Neke države i regije već imaju „gužvu na terenu” s obzirom na veliki broj organizacija i agencija koje djeluju na lokalnoj razini. U tim slučajevima osnivanje još jedne pravne osobe može izazvati suprotan učinak i dovesti do sukoba. U drugim državama, organizacije civilnog društva nemaju iskustvo ili kapacitet da same upravljaju strategijom lokalnog razvoja. U oba slučaja jedno je rješenje da postojeća iskusna lokalna organizacija – obično je to općina ili javno tijelo – bude „odgovorno tijelo”. Odgovorno tijelo preuzima sve odgovornosti za administraciju, upravljanje i financijsku kontrolu strategije, ali njezino oblikovanje i provedbu (npr. odabir projekata) delegira partnerstvu ili odboru za odabir koje je u skladu s pravilima CLLD-a.

U oba slučaja, u integraciji u zajedničku pravnu strukturu ili u integraciji u zajedničko odgovorno tijelo, važno je osigurati da ljudi koji vode pojedine komponente strategije i odabiru projekte zaista provode interese lokalne zajednice i sprječavaju slabljenje tih specifičnih dijelova strategije. Kao što je ranije spomenuto, to se može postići osnivanjem zasebnih pod-partnerstava ili odbora za odabir projekata

Slika 21: Jedinstveno odgovorno tijelo koje koordinira četiri fonda



Kada se koristi jedinstveno odgovorno tijelo mora se voditi računa da se osigura da financijsko upravljanje ili previdi ne dovedu do situacije u kojoj interesi javnog sektora postanu važniji od strategije ili partnerstva.

Polje 35.: Upravljanje LAG-ovima i FLAG-ovima putem jedinstvenog tijela – Pays, Francuska, Lokalna razvojna agencija u Grčkoj

Pays u Francuskoj su međuopćinska tijela koja, u brojnim slučajevima, djeluju kao pravna tijela i za LAG i za FLAG. To je slučaj s Pyrénées Méditerranée Pays koji upravlja partnerstvom LAG-a i partnerstvom FLAG-a na način da svaki imaju zasebni odbor za odabir projekata. Gotovo 50 % članova iz FLAG-ova odbora za odabir su iz ribarskog sektora i stoga imaju važnu ulogu u usmjeravanju aktivnosti FLAG-a. Kao pravna osoba, *Pays* jamči pouzdano upravljanje dvama programima i osigurava suradnju između njihovih strategija. Predsjednik *Pays*-a u ime FLAG-a i LAG-a potpisuje sve pravne dokumente.

U Grčkoj, LAG-ovima i FLAG-ovima upravlja Lokalna razvojna agencija koja je privatno poduzeće u vlasništvu dioničara. Lokalne razvojne agencije su pravno odgovorne za upravljanje strategijama lokalnog razvoja i njihovu isporuku. Dioničari lokalne razvojne agencije i drugi dionici čine opću skupštinu LAG-a i FLAG-a čiji odbori djeluju kao tijela za donošenje odluka za njihove odnosne programe i podnose izvješća lokalnoj razvojnoj agenciji.

- *Drugi oblici organizacijske koordinacije*

Upravljanje različitim fondovima EU-a putem jedinstvene krovne organizacije, bilo da je to zasebna pravna osoba ili zajedničko odgovorno tijelo najpotpuniji je i najsigurniji oblik koordinacije. Međutim, postoje brojni drugi oblici koordinacije koji ne uključuju tu vrstu organizacijskog spajanja.

U načelu, moguće je da se različite lokalne organizacije dogovore o općoj strategiji s različitim osima specifičnim za neki tematski cilj ili ciljnu skupinu, koja se podupire iz različitih fondova, a da onda delegiraju svakodnevno upravljanje i donošenje odluka o svakoj osi zasebnim partnerstvima. Međutim, čak i u tom slučaju, partnerstva bi trebala dokazati ne samo da nema udvostručavanja, nego i da se različite komponente nadopunjavaju. To se može postići jednom od sljedećih metoda:

- ✓ predstavnici svake organizacije mogu sudjelovati na službenim sastancima odbora i tijela za donošenja odluka drugih organizacija,
- ✓ mogu imati redovne sastanke strateške i tehničke koordinacije,
- ✓ mogu se dogovarati o kriterijima, postupcima i sustavima upućivanja za projekte,
- ✓ mogu dijeliti osoblje za rad sa zajednicom i potporu projektu,
- ✓ mogu dijeliti administrativno i financijsko osoblje i sustave,
- ✓ mogu dijeliti prostorije.

Slika 22.: Potencijalni odnosi između odbora LAG-ova koji se podupiru iz različitih fondova



Polje 36.: Odbori za tehničku koordinaciju dolini Jerte , Španjolska

Španjolska LEADER-ova skupina iz doline Jerte uspostavila je „odbor za tehničku koordinaciju” koji okuplja osoblje samog partnerstva i osoblje svih ostalih lokalnih projekata koje se bave socijalnom uključenosti, školama, zdravljem, zaštitom okoliša i prostornim planiranjem. Poljska LEADER-ova skupina „Dolina šarana” djeluje u istom području i dijeli iste prostorije i web-mjesto s FLAG-om. Kako bi osigurali koordinaciju i finske i irske LEADER-ove skupine često sudjeluju na odborima FLAG-ova koji se preklapaju s njihovim područjima.

Kako iskoristiti koordinaciju između fondova da bi se osiguralo bolje definiranje lokalnih područja

Kako je spomenuto ranije, dva su razloga zašto bi napori da se poboljša suradnja između fondova mogli dovesti do većih operativnih područja. Prvi je da se gospodarski, socijalni i okolišni procesi odvijaju u različitim zemljopisnim razmjerima i najlakši je način da ih se obuhvati taj da se izabere najviši zajednički nazivnik (tj. područje koje obuhvaća sve aspekte). To se može poklopiti s pritiskom da se smanje troškovi provedbe zbog skromnijih javnih proračuna.

Međutim, postoji ozbiljna opasnost preveliko područje može dovesti u opasnost središnju prednost CLLD-a – naime, osjećaj zajedničkog interesa, identiteta i blizine koji je potreban da bi zajednica istinski predvodila proces.

Stoga je važno da lokalni sudionici i regionalne i nacionalne uprave budu svjesne da postoji niz drugih mogućnosti za definiranje granica koje ne uključuju nužno beskrajno širenje. Te mogućnosti mogu koristiti različiti oblici partnerstava spomenutih ranije.

- *Iste ili slične granice fondova*

Slika 23.: LAG-ovi i FLAG-ovi s istom granicom

Kada su problemi kojima se bave dva ili više fondova rasprostranjeni na sličnom području, tada i granice za strategije CLLD-a mogu biti otprilike slične. Primjerice, neke od LEADER-ovih lokalnih akcijskih skupina u Poljskog i sve takve skupine u Latviji imaju iste granice kao i lokalne akcijske skupine za ribarstvo.



To je očigledno najjasnija i najjednostavnija opcija. Ali važno je shvatiti da granice ne moraju biti potpuno iste. Primjerice, nema smisla izostaviti područje ugroženosti ili ekonomske aktivnosti iz nekog fonda samo zato da bi se postigla homogenost područja

Nit vodilja bi uvijek trebalo biti to da se osigura da su granice odgovarajuće za provedbu strategije.

- *Razgraničenje*

To je još jedna relativno jednostavna opcija koja se može primijeniti, na primjer, kada se projekti na ili blizu obale financiraju iz EFPR-a, dok se oni u ruralnom zaleđu financiraju iz EPFRR-a. Strategiju bi mogla provoditi dva odbora za odabir u okviru istog partnerstva ili dva partnerstva koja blisko surađuju.

Slika 24: Teritorijalno razgraničenje



Polje 37.: Pristup razgraničenja u slučaju komplementarnih strategija talijanskih LAG-ova i FLAG-ova

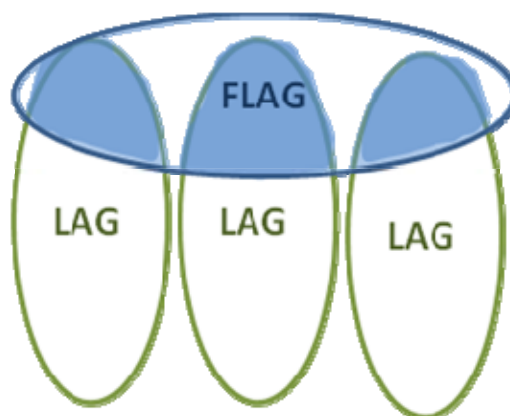
U razdoblju 2007-2013. razgraničenje u određenim talijanskim regijama značilo je da općine koje su bile pokrivene LEADER-ovom skupinom nisu bile prihvatljive za primanje sredstava iz četvrte osi EFR-a. U Abruzzu, na primjer, FLAG Costa dei Trabocchi djeluje u obalnim općinama provincije Chieti dok LEADER-ov LAG Maiella Verde pokriva susjedne kopnene općine. Te dvije organizacije brinu se da osiguraju da njihove strategije budu koordinirane i komplementarne. Na primjer, LAG je usmjeren na dopiranje do udaljenijih dijelova područja i vrlo malih obrtnika, dok je cilj FLAG-a integrirati ribarske zajednice u širi teritorijalni razvojni proces.

Više podataka nalazi se na str. 9 časopisa FARNET, Ribarske zajednice u središtu lokalnog razvoja.

- *Zajedničke zemljopisne granice ili izazovi*

Do te situacije dolazi kada različita područja dijele zajedničku granicu. Na primjer, kada niz ruralnih područja dijele zajedničku obalu, ušće, rijeku ili planinski lanac – ili kada graniče s urbanim središtem.

U takvim slučajevima moglo bi biti korisno imati zasebnu strategiju ili os za svako ruralno područje, koja se financira iz, recimo, EPFRR-a, uz zajednički dogovorenu strategiju koja obuhvaća zajedničku granicu i financira se iz drugog fonda ili drugih fondova (primjerice iz EFPR-a u slučaju obale i ESF-a u slučaju grada).



Slika 25: Zajedničke zemljopisne granice

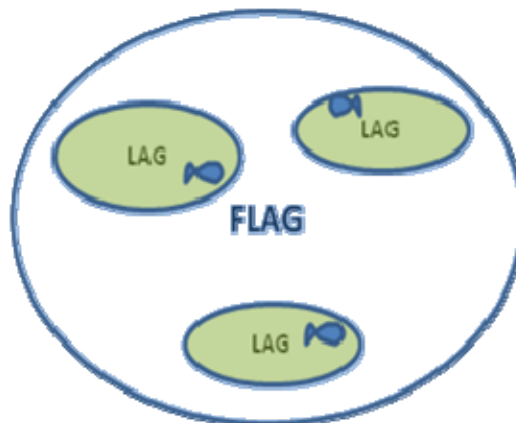
Na primjer, svaka od šest irskih lokalnih akcijskih skupina za ribarstvo slijedi obalu i prelazi preko područja nekoliko irskih LEADER-ovih LAG-ova. Kao što je spomenuto, da bi se osigurala koordinacija, članovi odbora LAG-a sudjeluju na sastancima odbora FLAG-a.

- *Suradnja u zajedničkim pitanjima*

To je koristan način čuvanja područja koja su dovoljno mala da se potakne uključenost zajednice, dok se istovremeno strategijama CLLD-a omogućuje da postignu razinu koja je potrebna da bi se riješila zajednička pitanja koja utječu na veće područje.

Pristup je prvotno razvijen u Finskoj da bi se riješili problemi s kojima su se suočavale raspršene ribarske zajednice raširene diljem brojnih ruralnih područja obuhvaćenih LEADER-om.

Slika 26.: FLAG-ovi i LAG-ovi koji surađuju u zajedničkim pitanjima



U načelu, jedna od ruralnih lokalnih akcijskih skupina djeluje kao predvodnik zajedničke strategije za ribarska područja uz sudjelovanje drugih područja. Tu bi vrstu pristupa moglo koristiti, primjerice, nekoliko ruralnih ili ribarskih skupina koje se financiraju iz EPFRR-a ili EFPR-a za razvoj zajedničke strategije za bavljenje područjem klastera ekonomskih aktivnosti ili područjem tržišta rada koja se financiraju iz EFRR-a i/ili ESF-a. Moglo bi ga koristiti i nekoliko četvrti za rješavanje nekih zajedničkih problema na razini grada.

Polje 38.: Suradnja između FLAG-ova i LAG-ova u Finskoj

FLAG istočne Finske pokriva 11 LEADER-ovih područja, dijelom zato što se identitet područja FLAG-a temelji na sustavu jezera (područje jezera Saimaa) koja su prisutna u području za koje se smatralo da ga treba uključiti kao cjelinu, a dijelom i kako bi se osigurala kritična masa ribara obuhvaćenih strategijom. Svih 11 LEADER-ovih LAG-ova članovi su partnerstva FLAG-a i stoga slijede rad koji se podupire iz ribarske strategije. Jedan od LAG-ova, LEADER-ov LAG Rajupusu također djeluje i kao pravna osoba za FLAG istočne Finske.

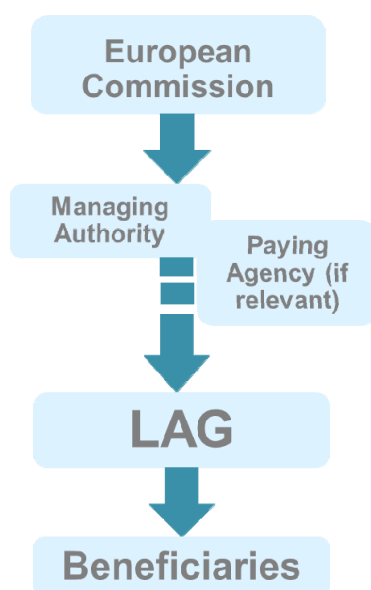
Poglavlje 7. Kako CLLD učiniti sigurnijim, bržim i lakšim za lokalne akcijske skupine?

7.1. Uvod

Iako je ovaj Vodič namijenjen prvenstveno LAG-ovima i ostalim lokalnim dionicima, ovo poglavlje moglo bi posebno biti korisno za upravljačka tijela i njihove zadaće za izradu sustava isporuke koji su prikladni za CLLD.

U okviru sustava isporuke koji su definirani u Uredbi o zajedničkim odredbama i koji su primjenjivi na ESI fondove, jedna je od najistaknutijih značajki CLLD-a, uz izradu strategije i razvoj projekata, stvarna uključenost lokalnih zajednica u isporuku, odnosno, u postupak za odabir, odobravanje i financiranje projekata. U glavnim sustavima isporuke potpunu odgovornost za ocjenjivanje projekata, odabir i odobravanje financiranja snosi upravljačko tijelo ili agencija za plaćanje. CLLD je bitno različit; LAG nema samo savjetodavnu ulogu. LAG-ovi biraju operacije i utvrđuju iznos potpore za operacije. Oni bi također mogli donositi formalne odluke o operacijama koje će se podupirati.

Slika 27.: Sustav isporuke CLLD-a



U osnovnom sustavu isporuke CLLD-a tok je sljedeći: Europske institucije utvrđuju zajedničke ciljeve i načela za svaki fond; nacionalno ili regionalno upravljačko tijelo izrađuje osnovna pravila za provedbu programa; upravljačko tijelo objavljuje poziv na odabir LAG-ova, LAG objavljuje poziv na podnošenje ponuda i prima, ocjenjuje i bira operacije koje će se podržavati u cilju zadovoljavanja ciljeva lokalne strategije; korisnici provode projekte i dobivaju financiranje.

Svaki od fondova ESI-ja ima vlastitu strukturu, kulturu i praksu za upravljanje sredstvima. U Uredbi o zajedničkim odredbama utvrđen je opći okvir, ali u državama članicama koriste se razni sustavi. Upravljačka tijela mogu biti na nacionalnoj ili regionalnoj razini ovisno o veličini države, o predmetnom fondu i o drugim čimbenicima kao što je razina decentralizacije ili federalizma.

Upravljačko tijelo izrađuje sustave isporuke i definira tko što radi. Najmanje uloge LAG-ova utvrđene u uredbama opisane su u odjeljku 3.3.2.

Način na koji je izrađen sustav isporuke ima snažan utjecaj na funkcioniranje LAG-ova i vrste projekata koje se na kraju financiraju.

Ako sustav isporuke nije prilagođen pristupu CLLD-a, mnoge koristi pristupa mogle bi nestati ili se izgubiti. Na primjer, koristi od brze obrade u okviru lokalnog postupka odlučivanja LAG-ova, primjena lokalnog znanja u odabiru projekata i motivacija i opredijeljenost koji proizlaze iz osjećaja vlasništva i odgovornosti lokalnog partnerstva mogli bi se smanjiti ako upravljačko tijelo ili agencija za plaćanje udvostruče te funkcije odlučivanja. Međutim, potrebno je uspostaviti odgovarajuće mjere za ublažavanje mogućih situacija sukoba interesa i osigurati podjelu zadaća između dionika uključenih u lokalne postupke odlučivanja.

Najvrijednije aktivnosti LAG-ova uključuju poticanje inicijativa zajednice. To se posebno primjenjuje u slučaju složenijih projekata koji uključuju različite partnere – ti su projekti često najinovativniji i imaju najveći potencijal za promjene. Stoga je važno osigurati da se LAG-ovi ne moraju u prvom redu oslanjati na administrativne poslove jer se time umanjuje njegova mogućnost animacije. Posebnost isporuke CLLD-a znači također da će biti potrebno prilagoditi mehanizme financiranja (uključujući nacionalni doprinos, predujmove itd.) kako bi se LAG-ovima i njihovim korisnicima, koji su često NVO-ovi, MSP-ovi ili neka neformalna tijela, omogućilo provođenje njihovih projekata.

U sljedećim odjeljcima navodimo neke načine na koje je moguće pojačati koristi CLLD-ova i izbjeći takve vrste problema. U poglavlju je riječ o sljedećem:

- financijskim rješenjima koja su prilagođena potrebama LAG-ova i njihovih korisnika, uključujući predujmove i privremena plaćanja i javne mehanizme sufinanciranja (odjeljak 7.2.),
- smanjenju administrativnog opterećenja koristeći mehanizme kao što su programi malih projekata i okvirni programi (odjeljak 7.3.)
- pojednostavljenju ocjenjivanje i kontrole projekata (odjeljak 7.4.)
- pojednostavljenju izvješćivanja i smanjenju papirologije primjenom mogućnosti pojednostavljenih troškova (odjeljak 7.5.).

7.2. Poboljšanje pristupa financijskim sredstvima na lokalnoj razini

LAG-ovi su često privatna tijela (u obliku udruženja, neprofitnih poduzeća ili bez pravne osobnosti) koja su odgovorna pružati javnu službu. Relevantne mehanizme za javno financiranje CLLD-ova potrebno je prilagoditi kako bi se to uzelo u obzir. Tim bi također trebale biti uzete u obzir posebne značajke mnogih lokalnih korisnika čije projekte podupiru LAG-ovi. Moguće je nekoliko mogućnosti za olakšavanje pristupa financiranju za lokalne dionike.

Sufinanciranje:

Unaprijed staviti na raspolaganje **nacionalno javno sufinanciranje**: savjetuje se osigurati da odgovorno ministarstvo ili regionalno tijelo u CLLD-u pruža nacionalno javno sufinanciranje istovremeno kada i bespovratna sredstva EU-a. Takvim se rješenjima pridonosi jednostavnosti i transparentnosti sustava isporuke i svi se partneri LAG-ova stavljaju na istu razinu.

Važno je načelo CLLD-ova da bi partnerstva unaprijed trebala znati ukupni proračun, uključujući nacionalno javno sufinanciranje u cilju animacije i odabira projekata koji imaju visoki prioritet sa strateškog stajališta.

U nekoliko država članica nacionalno javno sufinanciranje koje je potrebno za nadopunjavanje financiranja EU-a pruža regionalno ili lokalno tijelo vlasti, često na osnovi pojedinih projekata. Iako to može biti opravdano, primjerice za velike infrastrukturne projekte ili značajna poslovna ulaganja, možda neće biti primjereno za CLLD. Daljnja se pitanja mogu javiti kada je lokalno tijelo odgovornost za dodjelu nacionalnog javnog sufinanciranja za svaki projekt zasebno jer time dobiva dodatnu prednost u postupku odlučivanja i stvara asimetrične odnose moći s partnerstvom LAG-a.

Mnogi korisnici imaju ograničena financijska sredstva i protok novca. Njima bi stoga moglo biti teško čekati okončanje projekta za primanje bespovratnih sredstava. To se može odnositi i na neke LAG-ove u slučaju operativnih troškova i troškova animacije. Takvi se problemi mogu riješiti privremenim plaćanjem ili predujmovima koji bi trebali biti obuhvaćeni jamstvima, ako je potrebno:

Privremena plaćanja:

Privremena plaćanja ili plaćanja u fazama. Veliki se projekti mogu podijeliti u faze i postoji mogućnost traženja određenog dijela plaćanja po završetku faze ili podnošenju izvješća za svaku fazu. Na taj način korisnik ne mora čekati na plaćanje do završetka cijelog projekta, čime se pomaže smanjiti probleme s protokom novca. To se rješenje koristilo u mnogim državama članicama u razdoblju 2007. – 2013.

Mehanizam predfinanciranja:

Mehanizmi predfinanciranja kao što su predujmovi. Na taj način LAG-ovi i ostali korisnici mogu dobiti financiranje odmah nakon odobrenja projekta kako bi mogli početi s provedbom. U fondovima obuhvaćenima Uredbom o zajedničkim odredbama, svaki program dobiva predfinanciranje od Komisije, nakon čega slijede privremena plaćanja na temelju izvjava o rashodima i nadopunjena plaćanjem završnog iznosa. Države članice mogu odabrati koristiti fleksibilnost koju nude te isplate predfinanciranja, odnosno, iz nacionalnih fondova plaćati predujmove za operativne troškove LAG-ovima koji provode strategije CLLD-a. Predujmovi u iznosu do 50 % javne potpore koja se odnosi na operativne troškove i troškove animacije izričito su predviđeni u Uredbi o EPFRR-u⁷⁸ i u EFPR-u⁷⁹. U Uredbi o EPFRR-u također je predviđena mogućnost za isplatu predujma korisnicima potpore povezane s ulaganjima⁸⁰. Kako bi mogli zatražiti predujam, LAG-ovi i korisnici možda će morati dostaviti odgovarajuće jamstvo.

Ako predujmovi nisu dostupni, korisnici mogu tražiti financiranje od svojih financijskih institucija radi pokrivanja troškova projekta prije nego što dobiju povrat financiranja od EU-a; zajmovi također mogu biti korisni za vlastiti doprinos korisnika projektu. LAG-ovima je stoga važno uspostaviti dobre odnose s financijskim sektorom u tom području (na primjer, lokalne banke ili kreditne unije) radi ostvarivanja lakšeg pristupa zajmovima i jamstvima za projekte CLLD-a.

Polje 39.: Financijska rješenja prilagođena za CLLD-ove u Poljskoj

U Poljskoj je nacionalno sufinanciranje objedinjeno s financiranjem EU-a. Kada projekt prođe

⁷⁸ članak 42. stavak 2. EPFRR-a

⁷⁹ članak 62. stavak 2. EFPR-a

⁸⁰ članak 45. stavak 4. EPFRR-a

postupak odobravanja, sigurno će dobiti financiranje EU-a i nacionalni dio financiranja. Osiguravanje sufinanciranja za novac EU-a jedan je od ključnih prioriteta državnog proračuna, što je razumljivo budući je Poljska jedna od najvećih korisnica kohezijskih fondova i u razdoblju 2007. – 2013. njezino je cijelo državno područje bilo konvergencijska regija.

U poljskim ribarskim područjima u kojima se primjenjuje četvrta os EFF-a, FLAG-ovi i korisnici imaju pristup predujmovima koji mogu dostići 100 % ukupnog iznosa projekta. Ti se predujmovi financiraju iz nacionalnog proračuna;

Jedan od poljskih FLAG-ova (Obra-Warta) sklopio je sporazum s lokalnom zadružnom bankom za pružanje zajmova NVO-ima koji podnose zahtjeve za ribarske proizvode. Uvjeti zajma i rokovi za donošenje odluka prilagođavaju se potrebama korisnika četvrte osi. FLAG je također uspio pronaći dodatne izvore financiranja kao potporu korisnicima za vraćanje polovica kamata.

Brzim postupkom odlučivanja financijska sredstva mogu se dostaviti lokalnim akcijskim skupinama i projektima čim prije moguće, što je od velike važnosti za poboljšanje protoka novca ili lokalnog razvoja. Upravljačka tijela mogu pokazati najbolju praksu plaćanja u roku od tri dana od zaprimanja platnog naloga, a neka čak ostvaruju dostavu istog dana. U najgorim slučajevima na plaćanja se čeka više od 12 mjeseci, što može značajno opteretiti protok novca organizacija koje moraju svaki dan isplaćivati plaću i druga redovita plaćanja. Najbolje je rješenje čvrsta i brza uprava zajedno s jasnom definicijom uloga. U Finskom primjeru prikazanom u nastavku utvrđeno je mjerilo od 3 mjeseca – nešto čemu bi trebala težiti svaka država članica.

Polje 40.: Centri ELY u Finskoj – učinkovita uprava i podjela ovlasti s lokalnom akcijskom skupinom za ribarstvo (FLAG)

Finski lanac isporuke za CLLD za ribarstvo izvanredno je učinkovit. Tipični projekt može biti odobren u roku od šest mjeseci od dostave. Ključ te učinkovitosti su dvije vrste organizacija. Ukupno 12 centara ELY-ja, posrednih tijela nacionalnih vlada, koji rješavaju pitanja prihvatljivosti, odobrenja, ugovora i plaćanja dok FLAG-ovi biraju prihvatljive projekte i razvijaju niz projekata u cilju izrade plana djelovanja.

Prijedlozi projekata službeno se dostavljaju centru EFY, iako je većina imala neki neformalni kontakt s koordinatorom FLAG. Centar ELY prosljeđuje zahtjev radnoj skupini FLAG-a. Pododbor za FLAG sastaje se 2 tjedna prije glavnog sastanaka odbora. Odluka se donosi putem fizičkog sastanka ili pisanim postupkom e-poštom. Odluka se potvrđuje u glavnom odboru FLAG-a i šalje se natrag u centar ELY-ja. Ako je papirologija potpuna, podnositelju se u roku od šest tjedana od izvornog primitka u centru ELY šalje pismo s ponudom.

Projekti koje je FLAG odabrao ELY centar rijetko odbija, ne samo zato što osoblje FLAG-a provjerava prihvatljivost projektnih ideja od samog početka, već zato što ELY centar zna koji su projekti u pripremi te je potrebno utvrditi pitanja prihvatljivosti prije nego što se više vremena i rada uloži u razvoj neprihvatljivog projekta.

Provedba projekta može početi od datuma slanja zahtjeva, ali na vlastiti rizik korisnika. Plaćanja se izvršavaju u roku od tri mjeseca od primitka zahtjeva.

7. 3. Smanjenje administrativnog opterećenja putem malih projekata i okvirnih programa

U Uredbi o zajedničkim odredbama jasno je navedeno da LAG odlučuje koji će se projekti financirati i koliko e sredstava moći primiti (u odjeljku 34. navedeno je da LAG ocjenjuje zahtjeve za potporu, odabire operacije i utvrđuje iznos potpore. Upravljačko tijelo (ili njegovo imenovano posredno tijelo) odgovorno je za osiguranje transparentnost odabira LAG-ova i provjeru jesu li LAG i korisnici ispunili sve obvezne zahtjeve. U određenim uvjetima opisanim u poglavlju 5., u okviru odredbi propisanih u nacionalnom zakonodavstvu i zakonodavstvu EU-a, upravljačka tijela mogu prenijeti na LAG-ove i druge zadaće, kao što je konačno odobrenje projekata, uključujući potpisivanje ugovora o bespovratnim sredstvima ili prijenos financiranja na korisnike.

Ovaj postupak odobrenja projekta u dvije faze ne traje nužno duže: ako su svim dionicima jasne njihove zadaće, postoje postupci te alati (kontrolni popisi) za olakšanje cijelog. Postupak se može uskladiti. Međutim, postoje načini za dodatno pojednostavljivanje, ako se koriste određeni mehanizmi kao što je “program malih projekata” i „okvirni programi“.

U programima malih projekata koje su uspostavila upravljačka tijela, projekti ispod određene veličine (npr. 5 000 EUR) i ponekad unutar granica o svrhama projekta za koji se može koristiti, prolaze pojednostavljeni postupak podnošenja zahtjev ali odobravanja (kraći obrazac i manje potrebnih dokumenata, odnosno, dokaz o razumnosti troškova za mala i srednja poduzeća u EU-u. Prednost je lakši pristup financiranju za manje iskusne korisnike (mali NVO-i ili pojedinci) uz smanjenje rizika ograničenjem iznosa i svrhe. Programi malih projekata koristili su se u razdoblju 2007. – 2013. u nekoliko država članica.

Okvirni programi koriste se kao sredstvo LAG-a za isplatu malih bespovratnih sredstava (na primjer ispod 3 000 EUR) određenim vrstama korisnika (mali NVO-i ili poduzeća, javni sektor ili sektor U takvim slučajevima LAG djeluje kao promotor projekta tražeći određeno financiranje u paketu i zatim ga dodjeljuje u obliku malih bespovratnih sredstava korisnicima iz tog područja. Oni se razlikuju od malih program projekata u tome što u odnosu na plaćanja, reviziju i kontrolu te upravljačko tijelo, LAG obično igra ulogu podnositelja i primatelja bespovratnih sredstava.⁸¹

Budući da postoji jedan podnositelj/korisnik, okvirni projekt može se tretirati kao jedinstvena operacija. Ovim se pristupom smanjuje broj administrativnih provjera zahtjeva za potporom i zahtjeva za plaćanje.⁸²

Iako ovaj pristup ima prednosti, važno je o tome voditi računa prilikom izrade. Okvirnim projektima može se otvoriti pristup programima za male organizacije, poduzeća i pojedince i oni se mogu učiniti jednostavnijima, bržima i lakšim za njih, dok su tradicionalni lanci isporuke namijenjeni za male brojeve velikih projekata i obično donose značajne administrativne troškove. Za zadaću izvješćivanja odgovorna je organizacija (obično LAG) koja je iskusna voditi evidenciju javnih rashoda. LAG je odgovoran voditi detaljan popis tijela koja su primila pomoć za potrebe revizijskog traga.

⁸¹ Projekti iz okvirnih programa u većini slučajeva potpali bi pod potporu „de minimis“.

⁸² Okvirnim projektima ne smanjuje se nužno administrativno opterećenje terenskih provjera (one se odnose na 5 % iznosa koji je uplatio Fond) jer provjere ne mogu uvijek stati na okvirnoj razini i moraju ići do krajnjeg korisnika.

Prilikom izrade okvirnih projekata LAG-ovi moraju osigurati da oni bliže prate aktivnosti projekata radi izbjegavanja rizika od neprihvatljivih rashoda. Drugo, kako okvirni projekti ne bi djelovali kao crne kutije, odnosno, sadržavali niz aktivnosti koje možda nisu usko povezane s općim ciljem, projekti bi trebali biti usmjereni na posebne i slične vrste aktivnosti u cilju ostvarenja strateških ciljeva CLLD-a. U opisanom škotskom slučaju (vidjeti polje 41.), to je bila akreditacija za turizam.

Polje 41.: Primjeri okvirnih programa iz Švedske, UK-a, Finske i Švedske.

U Angusu, u okviru LAG-a za ruralno područje u Škotskoj, okvirni pristup koristio se za turističke projekte. Jedna vrsta obuhvaća troškove akreditacije pansiona s nizom relevantnih turističkih organizacija. Ukupno 40 % troškova akreditacije plaća se iz bespovratnih sredstava za LEADER, 50 % plaća se iz nacionalnih fondova lokalnog tijela vlasti i 10 % troškova plaća sami pansion. Tipični troškovi akreditacije iznose oko 800 EUR, a njih oko 30 izvršeno je uz ukupni prihvatljivi trošak od

U drugom škotskom primjeru u okviru LEADER-a koristio se okvirni program za izradu malih bespovratnih sredstava do 5 750 EUR za pokretanje socijalnih poduzeća. Za isti su iznos bila dostupna sredstva iz bespovratnih sredstava za Tržišno natjecanje. Ukupan trošak programa iznosio je 100 000 EUR, a financiranje EU-a utvrđeno je na 40 %. Prihvatljivi troškovi obuhvatili su savjete za poslovni razvoj i financiranje (tj. poslovno planiranje, marketinški alati, IT, pravni, razvoj proizvoda i usluga), tečajeve osposobljavanja, jačanje svijesti, postavljanje znakova, izgradnja partnerstva, razmjena dobre prakse.

U Švedskoj se okvirni programi koriste za programe mladih u ruralnim područjima. Korisnici su uglavnom skupine mladih ljudi, male skupine iz zajednice i kulturne organizacije. Prihvatljiva djelovanja uključuju studije izvedivosti, festivale mladih, studentske posjete pa čak i mala ulaganja. Obično je gornja granica bespovratnih sredstava 3 000 EUR.

U Finskoj se mehanizam „koordinacijskih projekata“ koristio za financiranje velikog broja malih projekata njihovim objedinjavanjem u jedinstveni projekt. Ti koordinacijski projekti mogu uključivati krute i meke mjere. Odbor LAG-a vrši odabir na temelju otvorenog poziva na podnošenje prijedloga. Na primjer, u LAG-u Joutentsen Reitti, 13 od 23 zahtjeva odabrano je za provedbu. Ukupnim proračunom od 50 000 EUR podržano je tih 13 mikroprojekata koji su uključivali bojanje seoske dvorane. LAG je potpisao zadatke sa svakim od 13 korisnika i pratio je njihove troškove i izlazne vrijednosti.

Za mnoge je lokalne projekte brzina ključni čimbenik za ostvarenje ciljeva projekta pa bi stoga manji projekti i okvirni programi mogli biti važni. Međutim, prilikom razmatranja razine delegacije, ne uzima se u obzir jedino brzina. Još jedno je pitanje o kojem treba voditi računa činjenica da se sustav isporuke CLLD-a mora poticati lokalna odgovornost i promicati osjećaj vlasništva i lokalne motivacije.

7.4. Pojašnjenje pitanja prihvatljivosti

U propisima EU-a navedeno je da se određene vrste troškova ne mogu financirati iz određenog fonda, a upravljačka tijela često dodaju vlastita ograničenja. Njihova je svrha dati smjernice LAG-ovima i korisnicima i isključiti troškove koji, prema upravljačkim tijelima, ne predstavljaju prioritet za potporu ili bi mogli biti problematični sa stajališta računovodstva, revizije i kontrole.

Iz iskustva se može zaključiti da pokušaji precizne definicije svih prihvatljivih troškova (npr. objava detaljnih popisa prihvatljivih stavki rashoda) neizbježno vodi do beskrajnih pitanja i problema s tumačenjem je li određeni rashod zapravo prihvatljiv ili nije. Time se može produžiti postupak odobrenja projekta, posebno ako odluka uključuje administrativne razine iznad LAG-a.

Unutar ograničenja opisanih u uredbama, savjetuje se osigurati da je definicija prihvatljivih troškova dovoljno dobra da može obuhvatiti različite lokalne situacije, a da pritom ne dovede do nepotrebnih sporova o pojedinačnim troškovima. Upravljačko tijelo također može savjetovati LAG-u da ne podupire ono što nije primjereno navodeći popis rashoda koji **nisu prihvatljivi**.

Razlozi za proglašavanje projekta ili njegovog dijela neprihvatljivim trebali bi **biti potpuno transparentni i objavljeni** tako da zainteresirane strane mogu biti s njima upoznate unaprijed i da ih mogu uzeti u obzir kod pripreme projekata. LAG-ovi bi trebali posvećivati posebnu pozornost utvrđivanju tih pravila i obavješćivanju svojih promotora projekta, oni bi također trebali održavati redovite kontakte s upravom programa odgovornom za provjere prihvatljivosti (ako te provjere nisu delegirane na LAG-ove).

Posebna pitanja prihvatljivosti koja zahtijevaju posebnu pozornost uključuju PDV, bankovna jamstva i doprinose u naravi.

PDV Zbog problema oko tumačenja pravila koja se odnose na PDV nastala su kašnjenja u plaćanjima prošlosti i stoga je LAG-ovima i upravljačkim tijelima važno da se osuši. Budući da je PDV u nacionalnoj nadležnosti čije tumačenje organizacije mogu obnoviti, PDV se razlikuje u državama članicama. Ako je moguć povrat PDV-a, PDV koji LAG ili korisnik plaćaju ne može biti dio zahtjeva za povratkom troškova. Ako LAG-ovi ili korisnici ne mogu dobiti povrat PDV-a prema nacionalnom zakonodavstvu, to može predstavljati prihvatljivi rashod. Prihvatljivi PDV mora biti uključen u proračun projekta i u zahtjev za pokrivanjem rashoda.

Bankovna jamstva: U nekim slučajevima predujmovi omogućeni u skladu s uredbama moraju biti osigurani bankovnim jamstvom. To može biti poseban problem za LAG-ove i korisnike koji su NVO-i ili socijalna poduzeća. Na primjer, u Poljskoj se procjenjuje da se je uobičajeni trošak dobivanja jamstva oko 1 000 EUR. Neki su LAG-ovi mogli riješiti problem dobivši jamstvo od općine. Od nužne je važnosti rano pojašnjenje i istraživanje ostalih jednostavnijih mogućnosti.

Doprinos u naravi: doprinos neplaćenim radom ili besplatni pristup nekoj imovini uobičajena je značajka CLLD-a i može činiti materijalnu dodatnu vrijednost. U mnogim slučajevima to ukazuje na opredjeljenje članova partnerstva EU-a i ostalih ljudi ka ostvarenju zajedničkog cilja. U prethodnim razdobljima neka upravljačka tijela nisu to smatrala prihvatljivim troškom (tj. nisu omogućavala smanjenje iznosa financijskog doprinosa, uključujući mnoge vrijedne inicijative i doprinose. U skladu s člankom 69. stavkom 1. Uredbe o zajedničkim odredbama, doprinos u naravi smatra se prihvatljivim ako su ispunjeni kriteriji predviđeni u prethodnom članku i ako posebna pravila Fonda i programa to omogućuju. LAG-ovi bi trebali provjeriti je li ta mogućnost moguća u njihovom slučaju. Doprinosi u naravi mogu biti važna metoda za proširenje opsega mogućih korisnika te mogu također povećati sposobnost LAG-a za financiranje vlastitih operacija.

7.5. Uporaba pojednostavljenih troškova

Pozadina

U 2007.-2013. mogućnost pojednostavljenih troškova (SCO) koristile su uglavnom pod ESF-om gdje je do 2011. oko polovica država članica provodila mogućnosti pojednostavljenih troškova⁸³. U skladu s EFRR-om, korištenje posebnih paušalnih stopa za neizravne troškove povećalo se od 2010. Oko 45 programa ima paušalni iznos

U Godišnjem izvješću Europskog revizorskog suda za 2012. navedeno je da nisu utvrđene greške u vezi s uporabom metode pojednostavljenih troškova u uzorku ESF-a, što ukazuje na to da su projekti čiji su troškovi prijavljeni pomoću SCO-a manje skloni greškama. Prema tome, opsežnija uporaba SCO-a obično bi imala pozitivan učinak na razinu greške⁸⁴

Na temelju navedenog iskustva, mogućnost pojednostavljenih troškova primjenjivala se u svim fondovima ESI-ja i utvrđena je u člancima 67. – 68. Uredbe o zajedničkim odredbama. U Uredbi o zajedničkim odredbama predviđene su tri vrste pojednostavljenih troškova: uobičajeni raspon jediničnih troškova, paušalni iznos i fiksni iznos financiranja (vidjeti odjeljak 42. u nastavku).

Vrste mogućnosti pojednostavljenih troškova

Ukratko, pojednostavljeni troškovi način su na koji se plaćanja mogu više usmjeriti na izlazne vrijednosti i rezultate koji se ostvaruju putem aktivnosti, a ne na ulazne vrijednosti.

Polje 42.: Tri vrste mogućnosti pojednostavljenih troškova

Vrsta mogućnosti pojednostavljenih troškova	Kako je definirana u Uredbi	Primjeri u lokalnom razvojnom kontekstu
Standardni raspon jediničnih troškova	Svi ili dio prihvatljivih rashoda izračunavaju se na temelju kvantificiranih aktivnosti, izlaznih vrijednosti i rezultata pomnoženih s jediničnim troškom koji je unaprijed utvrđen .	Standardni raspon jediničnih troškova koristio se, na primjer, za utvrđivanje troška osposobljavanja za jednog pripravnika ili troška isporuke programa osposobljavanja ili troška poslovnog savjetnika po satu. Standardni rasponi jediničnih troškova mogli bi obuhvatiti i doprinose u naravi. Na primjer, u Austriji je 30 EUR po satu utvrđeno kao vrijednost samozaposlenih osoba koje doprinose projektu koji se financira iz EPFRR-a u području istraživanja i razvoja.
Jednokratni iznosi	Svi ili dio prihvatljivih rashoda vraćaju se na temelju jedinstvenog unaprijed utvrđenog	Potpora za sastanak trebala bi biti utvrđena u određenom iznosu kako bi bili obuhvaćeni troškovi najma prostorija za

⁸³ Metis i Wiiw 2012. Evaluacija reakcije ESF-a na gospodarsku i financijsku krizu

⁸⁴ Godišnje izvješće Revizorskog suda za 2012., stavak 6.23 SLEU-a, 14.11.2013., C 331/175

	<p>iznosa (mora biti manji od 100 000 EUR javnog doprinosa) u skladu s unaprijed definiranim uvjetima sporazuma o aktivnostima i/ili izlaznim vrijednostima).</p> <p>Upozorenje: jednokratni iznosi binarni su sustav: ako su dogovorene aktivnosti i/ili izlazne vrijednosti isporučene, plaća se unaprijed utvrđeni iznos. Ako ne, nema plaćanja. Ovaj sustav bolje funkcionira u slučaju projekata sa samo jednim rezultatom (npr. „organizirana jedna konferencija“).</p>	<p>sastanke, obroka i pića te audiovizualna potpora. Iznos bi se mogao temeljiti na procjeni prethodnih troškova za slične projekte. Plaćanje se vrši na temelju postignuća, odnosno, dokaza da je održan sastanak.</p> <p>Neke vrste troškova pružanja koordinacijske funkcije za LAG mogle bi se temeljiti na jednokratnim iznosima utemeljenim na dogovorenim skupom zadaća.</p>
Paušalno financiranje	<p>Posebna kategorija prihvatljivih troškova izračunava se unaprijed primjenom postotka jedne ili nekoliko kategorija prihvatljivih troškova. To se može koristiti za izračun neizravnih troškova ili drugih vrsta troškova.</p> <p>Najviše se koristi paušalno financiranja za iznos neizravnih troškova.</p>	<p>Paušalno financiranje često se koristi za izračun troškova koje je teško opravdati i koje generiraju druge vrste troškova. Na primjer, izravni troškovi za vođenje lokalne susjedne jedinice (najam, telefoni, uredski materijal, vrućina) u dijeljenom uredu.</p> <p>U Njemačkoj, neizravni troškovi projekta utvrđeni su na 7 % izravnih troškova za većinu ESF programa u razdoblju 2007. - 2013.</p> <p>Paušalnim financiranjem smanjuje se administrativno opterećenje korisnika, ali metoda je ipak više usmjerena na ulazne vrijednosti (izravni troškovi moraju se zabilježiti) a ne na usporedbi sa standardnim rasponom jediničnih troškova i jednokratnim iznosima).</p>

Zašto se koristiti SCO-om u kontekstu CLLD-a?

- Manje administrativno opterećenje za LAG-ove: LAG-ovima se omogućuje korištenje pojednostavljenih mogućnosti troškova, na primjer, za sve ili dio operativnih ili animacijskih troškova moglo bi dovesti do značajnog smanjenja administrativnog opterećenja smanjenjem broja dokumenata koje je potrebno ostvariti .
- Manje administrativno opterećenje za nadležna tijela: vrijeme provedeno na provjere računa skraćuje se i kontrola se može premjestiti na terenske provjere čime se omogućuje veće usmjeravanje na kvalitetu financiranih projekata umjesto na nastale rashode.
- Manji rizik greške: vidjeti zaključak Revizorskog suda iz 2012.

Na što treba obratiti pozornost prilikom izrade SCO-a za CLLD?

U kontekstu CLLD-a treba voditi računa o izbjegavanju rizika financijskog opterećenja na malim organizacijama stavljanjem tih organizacija u teže okruženje za financiranje. Mogućnost pojednostavljenih troškova koja se koristi treba stoga pažljivo biti odabrana i primijenjena.

Standardni raspon jediničnih troškova

Prilikom izrade mogućnosti pojednostavljenih troškova, potrebno je pažljivo razmotriti kako opravdati te troškove. Ako se jedinični trošak definira kao trošak osposobljavanja po satu po pripravniku, za jedinični trošak bit će potrebna evidencija dolazaka za svaki sat za svakog sudionika u osposobljavanju. S druge strane, ako je jedinični trošak izrađen kao trošak osposobljavanja po sudioniku koji je dobio potvrdu o osposobljavanju, to znači da će jedinični trošak biti opravdan zahvaljujući početnoj registraciji sudionika i izdavanju krajnje potvrde o uspješnom završetku programa.

Jednokratni iznosi

Mogu se javiti situacije kada može postojati rizik da će LAG-ovi ili projekti izgubiti bespovratna sredstva jer nisu ostvarili ciljni rezultat (npr. u okviru pristupa jednokratnog iznosa uključivanje devet sudionika osposobljavanja u radnu snagu umjesto ciljnih deset). Plaćanja jednokratnih iznosa slijede binarnu logiku, da ili ne; ako je ostvaren rezultat ili izlazna vrijednost, vrši se plaćanje, ako nije, plaćanja neće biti. Ta binarna priroda jednokratnih plaćanja može biti posebno rizična za korisnike pa bi se stoga trebala koristiti samo u dobro definiranim i ciljnim okolnostima u kojima se izlazne vrijednosti i rezultati mogu dobro previdjeti (kao što je dovršetak studije). U drugim slučajevima može se koristiti drugačija, fleksibilnija ili progresivnija mogućnost pojednostavljenih troškova, na primjer, standardni jedinični trošak.

‘Staerken vor Ort’ bio je program ESF-a za osnaživanje koji se provodio kroz 289 lokalnih ureda u Njemačkoj. Jednokratni iznosi koristili su se za izračun iznosa plaćenih lokalnim uredima za upravu (vidi polje 43 u nastavku).

Polje 43.: Staerken Vor Ort: Uporaba jednokratnih iznosa za plaćanje operativnih troškova

Staerken Vor Ort bio je program osnaživanja u Njemačkoj s lokaliziranim pristupom ciljnoj skupini usmjerenim na mlade i žene koji se provodio od 2009. do 2012. Ukupna vrijednost programa bila je više od 71 milijun EUR i financirao se iz ESF-a diljem Savezne Republike, a programom je upravljalo posredno tijelo u ime Saveznog ministarstva obitelji, umirovljenika, žena i djece.

Program je provodio 280 lokalnih uprava. Tijekom tri godine provedbe aktivnosti, programom je podržano 9000 mikro projekata u vrijednosti do 10 000 EUR i on je obuhvatio 235 000 mladih ljudi i žena.

Financiranje: Programom je osigurano do 100 000 EUR za mikro projekte u jednom susjedstvu ili do 150 000 EUR u odabranim većim okruzima. Sami mikro-projekti financirali su se 100 % iz ESF-a, ali lokalno tijelo moralo je pridonijeti dodatnih 15 % troškova u obliku troškova zaposlenika u lokalnom koordinacijskom uredu (definirani kao posredni korisnik fondova saveznog ESF-a).

Jednokratni iznosi: U cilju pojednostavljenja administracije i smanjenje stope greške, predviđen je jednokratni iznos za operativne rashode lokalnih koordinacijskih ureda. Ti rashodi obuhvaćaju kampanje, administrativne troškove, malu opremu i održavanje.

Taj je jednokratni iznos izračunat na osnovu povijesnih podataka i kao postotak ukupne

vrijednosti ESF-a u iznosu od 14 % ukupnih bespovratnih sredstava iz ESF-a. Za one koji su primili do 100 000 EUR; jednokratni iznos mogao bi biti do 14 000 EUR (susjedstva) i za one okruge sa do 150 00 EUR, paušalni iznos iznosio bi do 21 000 EUR.

Kako bi mogao primiti taj jednokratni iznos, lokalni koordinacijski ured morao je ispuniti niz uvjeta:

- uspostavljeni su lokalni odbori koji prate provedbu programa na Lokalnoj razini;
- na lokalnoj razini pokrenuta je barem jedna javna kampanja;
- barem jedno sudjelovanje lokalnog koordinacijskog ureda u saveznim skupinama za umrežavanje ili događanjima;
- proveden je minimalni broj planiranih mikro-projekata i ispravo se upravljalo sredstvima za mikro-projekte.

Način izračuna temeljio se na Uredbi o ESF-u br. 396/2009 i na izračunu relevantnog radnog dokumenta⁸⁵. Program je završio na kraju 2011. i evaluacija je provedena u 2012. Alternativa bi bilo korištenje paušalnog sustava.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Komisija preporučuje da se rad na metodologijama za izračun mogućnosti pojednostavljenih troškova treba obavljati zajedno sa svim dionicima, kao što su LAG-ovi i uključujući revizorska tijela, kako bi svi dionici sustava upravljanja i kontrole mogli razumjeti novi sustav i dogovoriti se oko njega.

7.6. Revizija i kontrola

Operacije CLLD-a podliježu u reviziji i kontrolama koje izvršavaju nadležna tijela s ovlastima i odgovornostima koje su propisane u regulatornim odredbama koje se odnose na sustave upravljanja i kontrole za sufinancirane projekte fondova ESI-ja.

Od velike je važnosti od samog početka uspostaviti poštene i transparentne postupke za definiciju jasnih odgovornosti i odgovornosti svih dionika. Korisnici bi trebali biti svjesni svih obveza koje moraju ispuniti čim prije moguće u projektnom ciklusu.

U cilju postizanja čvrstog upravljanja CLLD-om, učinkovite i djelotvorne kontrole moraju biti ugrađene u postupke u cilju ublažavanja, između ostalog, urođenih rizika od mogućih sukoba interesa, udvostručavanje funkcija, nejasnih kriterija prihvatljivosti.

Kod provođenja operacija CLLD-a treba uzeti u obzir rizike koji bi mogli dovesti do pogrešaka, posebno osiguranje razumnosti nastalih troškova te poštovanje postupaka javne nabave, ako je primjenjivo.

7.7. Završne napomene

Kako je već navedeno, mnoge od navedenih preporuka prvenstveno su upućene upravljačkim tijelima koja su odgovorna za izradu učinkovitih mehanizama isporuke. Međutim, LAG-ovi bi trebali biti svjesni mogućih koristi i posljedica raznih mogućnosti isporuke i trebali bi igrati aktivnu ulogu u raspravama s upravljačkim tijelima u cilju razvoja mehanizama isporuke

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN od 28/1/2010 (ažurna verzija bilješka nalazi se u pripremi Europske komisij

prikladnih CLLD-u. Umrežavanje između LAG-ova i razmjena iskustva s LAG-ovima koji djeluju u drugim regijama i/ili korištenje drugih sredstava mogu biti važan izvor znanja i inspiracije i pomoći LAG-ovima u njihovim raspravama s upravljačkim tijelima o pitanjima isporuke.

Provođenje CLLD-ova može biti jednostavnije, brže i lakše za sve uključene osobe, ali zahtijeva dobro prethodno planiranje upravljačkih tijela kao i pripremni rad, uključujući osposobljavanje i jačanje svijesti svih dionika u lancu isporuke. Posebnu pozornost od početka treba posvetiti uspostavi dobrih komunikacijskih kanala između LAG-ova i upravljačkih tijela.