

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

503. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 10. I 11. PROSINCA 2014.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice kao instrument Kohezijske politike za lokalni, ruralni, gradski i prigradski razvoj za razdoblje 2014.–2020.”

(razmatračko mišljenje na zahtjev Grčke tijekom njezina predsjedavanja Vijećem EU-a)

(2015/C 230/01)

Izvjestitelj: Roman HAKEN

Dana 2. travnja 2014. godine g. Theodoros N. Sotiropoulos, veleposlanik Grčke i predsjednik Odbora stalnih predstavnika, zatražio je, u ime grčkog predsjedništva Vijeća EU-a, od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora da izradi razmatračko mišljenje o temi

„Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice kao instrument Kohezijske politike za lokalni, ruralni, gradski i prigradski razvoj za razdoblje 2014.–2020.”

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 18. studenog 2014.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 503. plenarnom zasjedanju održanom 10. i 11. prosinca 2014. (sjednica od 11. prosinca 2014.), sa 133 glasa za, dva protiv i jednim suzdržanim.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO konstatira da se tijekom proteklih dvadeset godina pristup inicijative LEADER pokazao uspješnim. Pomogao je ruralnim dionicima da procjene dugoročni potencijal svoje regije te se pokazao učinkovitim i djelotvornim instrumentom za provođenje razvojnih politika. Europska komisija također je poticala ovu metodu partnerstva za financiranje idejnih projekata u okviru inicijativa Europske unije URBAN, URBACT, EQUAL, Lokalne agende 21., Gradova u tranziciji (*Transition Towns*) i teritorijalnih paktova za zapošljavanje. Sve je to dovelo do lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (poznatog i pod engl. nazivom *Community-Led Local Development – CLLD*), ažurirane verzije pristupa LEADER, koji na neki način predstavlja prijelazno razdoblje promjena.

1.2. CLLD je specifičan instrument koji se koristi na podregionalnoj razini i upotpunjuje druge oblike potpora razvoju na lokalnoj razini. On može pokrenuti i uključiti lokalne zajednice i organizacije tako da doprinose pametnom, održivom i uključivom rastu. CLLD jača teritorijalnu koheziju i omogućuje ostvarenje drugih specifičnih političkih ciljeva, također i u okviru odnosa s partnerima iz trećih zemalja. On omogućava postizanje održivog rasta učinkovitim upotrebom europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) za stvaranje novih kvalitetnih radnih mjesta i poduzeća uključivanjem aktivnosti koje provode lokalni dionici na području klimatskih promjena i održivog razvoja u skladu sa strategijom Europa 2020.

1.3. Trebalo bi što je brže moguće lokalni razvoj pod vodstvom zajednice preoblikovati u instrument „SMART” kako bi se lokalnim dionicima pomoglo da izađu iz gospodarske i socijalne krize i obnove povjerenje u politiku Europske unije. Naglasak treba staviti na inovativne projekte, nova kvalitetna radna mjesta i poduzeća, a potrebno je i jačati mjere namijenjene ovladavanju klimatskim promjenama te poticati održivi razvoj i socijalnu uključenost, u skladu s novom strategijom Europa 2020. Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice nova je vrsta partnerstva čiji je cilj podržati stvaranje socijalnih inovacija.

1.4. Većina država članica usvojila ga je u okviru svojih partnerskih sporazuma, što upućuje na važnost koja se danas pridaje lokalnom razvoju⁽¹⁾. Taj način višestranog upravljanja trebalo bi proširiti na sve aktivnosti koje se financiraju iz ESIF-a, pri čemu bi se za sve fondove mogla odrediti razina obavezne upotrebe (minimalno 5 %). EGSO podržava postupno uvođenje tog instrumenta u svim državama članicama, uz primjenu načela partnerstva i razmjenu najboljih praksi.

1.5. EGSO izražava zadovoljstvo što su Grčka i Italija 2014. godine tijekom svojeg predsjedavanja Vijećem pridavale veliku važnost Kohezijskoj politici, koja predstavlja učinkovito sredstvo za poticanje održivog rasta i prevladavanje trenutačne gospodarske krize u Europi.

1.6. EGSO očekuje da će ovo mišljenje također pomoći u ostvarivanju pilot projekata (naročito onih financiranih iz sredstava Europske komisije) kako bi se instrumenti lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice isprobali tamo gdje se trenutno ne upotrebljavaju, tj. u uvjetima prigradskog i, posebno, gradskog područja, te tako proširila mogućnost njegove primjene. EGSO se slaže da se u razdoblju 2014.–2020., tamo gdje se za tu metodu pokaže interes, podupre njezina primjena za sve vrste fondova, kako u ruralnim tako i u gradskim područjima. To je kombinacija dviju demokracija, reprezentativne i participativne. Ukratko, ovaj instrument omogućuje predstavnicima javne uprave da putem partnerstva surađuju s organiziranim civilnim društvom i građanima.

1.7. EGSO smatra da lokalnim dionicima, odnosno građanima, gospodarskim i socijalnim partnerima, neprofitnim nevladinim organizacijama te lokalnim i regionalnim vlastima treba omogućiti da pomoću metode lokalnog razvoja pod vodstvom lokalne zajednice sudjeluju, primjerice, u strategiji lokalnog razvoja na području na kojem žive. Iskustvo s primjenom pristupa LEADER u ruralnim područjima pokazalo je da je također važno dati sadržaj lokalnom razvoju gradova pod vodstvom zajednice, tako da se gradovi i građani upoznaju s mjerama koje bi se mogle predložiti u okviru lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u gradovima.

1.8. EGSO sa žaljenjem primjećuje da, usprkos njegovoj učinkovitosti, javne uprave često nisu naklonjene lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice. Neophodno je posvetiti se strategiji koja će informirati i stručno usmjeravati dionike i posebice se usmjeriti na tijela javnih vlasti kako bi se bolje iskoristila ova prilika za razvoj i provedbu strategija lokalnog razvoja. Pitanje „preuzimanja odgovornosti za rezultate” u takvim skupinama od ključne je važnosti za dugoročnu stabilnost razvojnih strategija i postizanje ciljeva strategije Europa 2020. Kako bi taj instrument bio uspješan, nužno mora imati političku podršku na svim razinama (europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj).

1.9. EGSO ističe da socijalni i gospodarski partneri i organizirano civilno društvo trebaju biti uključeniji u lokalni razvoj pod vodstvom zajednice te da je nužan preduvjet za to jačanje njihove sposobnosti za tu ulogu. Izravno sudjelovanje svih tih partnera u partnerstvu s javnom upravom čini temelj istinskog zastupanja interesa i potreba građana.

1.10. EGSO smatra da je lokalni razvoj pod vodstvom zajednice inovacija u regionalnoj politici i da stoga nije dovoljno poznat, kako na lokalnoj razini tako ni na razini određenih država članica ili u okviru platformi koje okupljaju dionike koji bi mogli biti njegovi nosioci. Kako bi se u okviru europskih politika potpomogla primjena tog novog instrumenta, treba provesti detaljnu analizu i procijeniti način na koji su pojedinačne države pristupile tom pitanju te im istodobno dati preporuke za daljnje poduzimanje učinkovitih koraka. Tako ćemo dobiti studiju koja će sadržavati primjere ne samo najboljih praksi već i neuspjeha koje u budućnosti treba izbjegavati. EGSO želi, zajedno s nadležnim službama Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i Odbora regija, sudjelovati u izradi takve studije. Ona bi mogla poslužiti kao temelj za osnivanje međuskupine za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice koja bi imala ulogu međuinstitucijske platforme.

⁽¹⁾ Uredbom br. 1303/2013 koja sadrži zajedničke odredbe definiraju se tri različita cjelovita pristupa za razdoblje 2014.–2020. Jedan od njih je lokalni razvoj pod vodstvom lokalne zajednice, a druga dva su integrirano teritorijalno ulaganje i zajednički planovi djelovanja.

1.11. Što se tiče lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice EGSO podržava:

- (a) **financiranje iz više fondova** – potrebno je pratiti i jačati metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u okviru financiranja iz više fondova koje se primjenjuje diljem Europe i u programima EU-a te nastojati da se što prije započne sljedeće programsko razdoblje;
- (b) **ujednačavanje praksi i pristupa** – treba promicati, na razini EU-a, visok stupanj kvalitete lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, standardizirati aktivnosti lokalnih akcijskih grupa ⁽²⁾ i međusobno razmjenjivati dobre prakse, poticati pokrivanje praznina na karti kako bi se pristup LEADER mogao teritorijalno i tematski proširiti, što je uvjet za uspješno funkcioniranje pristupa LEADER i lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u okviru različitih programa EU-a;
- (c) **uspostavu mreža i suradnju** – to su ključni uvjeti dobrog funkcioniranja metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice; treba provoditi programe suradnje u postojećim mrežama, ali i uspostaviti mreže na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini, pri čemu treba naglasiti da troškovi povezani s uspostavom i funkcioniranjem mreža, uključujući i doprinose članova, moraju biti opravdani;
- (d) **proširenje pristupa** – treba podržavati primjenu metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice čak i izvan područja Unije, primjerice u okviru pretpripravnih pregovora ili razvojne politike;
- (e) **pojednostavljenje postupka** – potrebno je spriječiti da prekomjerna administrativna opterećenja progutaju male subjekte na lokalnoj razini; treba, gdje je god to moguće, smanjiti obvezu izvješćivanja na najnižu moguću razinu, a da se pritom ne izgubi vjerodostojnost; ne smije se dozvoliti nadležnim tijelima da pri korištenju europskih strukturnih i investicijskih fondova mijenjaju pravila te treba svugdje i smjesta pokrenuti informativne programe i seminare koji omogućavaju razmjenu pozitivnih iskustava i podržavaju javne i privatne lokalne sudionike;
- (f) **jačanje kapaciteta socijalnih i gospodarskih partnera, kao i dionika civilnog društva**, kako bi što više partnera moglo predložiti aktivni pristup na području lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice prije isteka za to predviđenog roka (dakle do 31. prosinca 2017.).

1.12. Metoda lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice potpuno je primjenjiva ne samo na resurse ESI fondova već i na raspodjelu vlastitih sredstava (s lokalne, regionalne i nacionalne razine). Stoga je važno da se razvojne strategije, konkretni projekti i instrumenti za njihovu provedbu ne temelje na predviđenim dodjelama sredstava EU-a, već da odražavaju stvarnu potrebu za poboljšanjem kvalitete života lokalne zajednice.

1.13. EGSO smatra da je iznimno važno strogo poštovati temeljna načela metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice. Postojanje uravnoteženog partnerstva u kojem sudjeluju lokalne zajednice nužno mora biti preduvjet za dobivanje potpore. Da bi lokalni razvoj bio učinkovit od iznimne je važnosti ne tolerirati čisto formalne korake kojima lokalne vlasti, u cilju dobivanja subvencija, tvrde da slijede partnerski pristup, koji u stvarnosti ne postoji. Stoga se mora razviti učinkovit sustav kontrole i nadzora kako bi se spriječilo kršenje načela lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice.

1.14. EGSO zaključuje da ovu metodu obilježavaju, i to ne samo tijekom gospodarske krize, sljedeće značajke koje se ne mogu zanemariti, a to su: transparentnost financijskih tokova iz javnih proračuna, rastuće povjerenje između tijela javne uprave i građana te učinkovitost uložених sredstava. Ujedinjeni narodi, OECD, Svjetska banka i druge institucije također se zalažu za takve partnerske pristupe. To je prošireni pristup koji podržava upotrebu metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice izvan Europe, na primjer u okviru pretpripravnih pregovora na području razvojne politike i koraka poduzetih za postizanje UN-ovih ciljeva održivog razvoja za 2015. godinu i poštovanja obveza povezanih s klimatskim promjenama.

⁽²⁾ Drugim riječima, potrebno je, u različitim državama članicama EU-a, zahtijevati i zajamčiti jednake uvjete za funkcioniranje instrumenta lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, u skladu s načelima tog pristupa te imajući u vidu nacionalne i regionalne posebnosti.

1.15. EGSO smatra da bi izazovi u sljedećem razdoblju lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice mogli biti povezani s pojednostavljenjem i ograničavanjem administrativnih opterećenja: Potrebno je:

- (a) podržati stvaranje i razvoj alternativnih i neovisnih sustava (ili platformi) za arbitražu i/ili mirenje sastavljenih od stručnjaka, kako bi se brzo i jednostavno riješili administrativni i financijski problemi koji bi mogli proizaći iz mogućih sukoba između upravljačkih struktura operativnih programa i upravljanja projektima različitih individualnih partnerstava (po uzoru na financijske revizore, ali na području koje nije isključivo financijsko);
- (b) konkretno primjenjivati načelo po kojem se provedbena tijela (i onda kada kontroliraju izvješća o praćenju) bave: a) konkretnim ostvarenjima, rezultatima i posljedicama projekta te koristima proisteklim iz njega, b) opravdanosti troškova, c) poštovanjem rokova, a ne detaljima na koje nailaze na putu ka ostvarivanju ciljeva;
- (c) objaviti na dotičnom području natječaj za integrirane projekte koje podnosi nekoliko kandidata (pristup po uzoru na EQUAL);
- (d) na području financija, izmijeniti sadašnju definiciju nepravilnosti, kao i tumačenje pojma povrede proračunske discipline, a to uključuje:
 - manje važne slučajeve u kojima se radi o „nekoliko eura” ne tumačiti pretjerano oštro: ne provjeravati ili ne smatrati neispravnim slučajeve u kojima je krivo unesen ili nedostaje iznos od primjerice 10 (ili 40) eura,
 - isto tako, ako se ispostavi da je iznos štete manji od troškova povezanih s njezinom ispravkom (bilo za korisnika ili za nadzorno tijelo), štetu ne bi trebalo rješavati, nego eventualno zabilježiti i pribrojiti drugim štetama manjeg iznosa.

1.16. EGSO preporučuje upotrebu posebne terminologije kako bi se razlikovali različiti tipovi primjene programa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice kao što je to slučaj ruralnih lokalnih akcijskih grupa i lokalnih akcijskih grupa u ribarstvu. Gradske lokalne akcijske grupe mogle bi se, primjerice, nazvati „gradska partnerstva”, a za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice na gradskom području, mogla bi se koristiti kratica CLLD-U. Na taj bi se način bolje razlikovala područja o kojima je riječ kao i financijski tokovi i njihovo odredište. EGSO istodobno preporuča da se, prema modelu uspješnog programa LEADER, prouči mogućnost novog naziva i privlačnog akronima za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice, koji bi svi dionici bolje prihvatili. Naziv je važan dio promidžbene kampanje, a izraz „lokalni razvoj pod vodstvom zajednice” može, kao ime metode, biti naveden u bilješci.

2. Uvod: instrument lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice i njegovi počeci (program LEADER) – povijest, učinak i stajališta europskih institucija

2.1. Temeljna načela pristupa LEADER – njihova dodana vrijednost i njihova primjena u okviru metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice:

2.1.1. Teritorijalni pristup

Da bi na održiv način razvio područja definirana kao mala, program koristi njihov stvarni potencijal. Uzima u obzir njegove prednosti i nedostatke, a izrađena strategija razvoja odgovara stvarnim potrebama tog područja. Granice tih područja nisu određene samo administrativnim granicama i mogu se prilagođavati.

2.1.2. Pristup od baze prema vrhu

U donošenju odluka o razvojnoj strategiji i određivanju njezinih prioriteta pridajemo veliku važnost uključivanju lokalne uprave i stanovnika. Naglasak na najnižoj razini predstavlja najvažniju od sedam točki programa. Pritom se, međutim, programom ne želi zamijeniti viša, nacionalna razina već potaknuti komunikacija između te dvije razine.

2.1.3. Lokalne akcijske grupe

Potpota uspostavljanju lokalnih grupa važan je element programa. Te grupe trebaju okupiti partnere iz javnog, privatnog i volonterskog sektora te potaknuti dijalog o smjeru u kojem bi se razvoj tog područja trebao kretati.

2.1.4. Inovativni pristup

Program podržava inovacije. Njime se trudi stvoriti proizvode, procese, organizacije i nova tržišta. Kako bi se postigle inovacije, lokalnim je grupama potrebno dopustiti maksimalnu fleksibilnost.

2.1.5. Cjelovit i višesektorski pristup

Pristup izražen u programu stavlja naglasak na integraciju različitih sektora. Njime se pokušavaju koordinirati gospodarsko, socijalno i kulturno područje kao i ekološka pitanja te ih uključiti u zajedničke programe.

2.1.6. Umrežavanje

Program podržava stvaranje mreža kako bi sudionici mogli razmijeniti iskustva. Te mreže mogu biti institucionalizirane (ako ih financira Europska komisija) ili manje formalne (ako su uspostavljene na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini).

2.1.7. Suradnja

Suradnja predviđena programom se ne svodi samo na razmjenu iskustava među mrežama. Lokalne grupe mogu izravno surađivati u nekom tematskom projektu.

2.1.8. Animiranje na lokalnoj razini

Kako bi se proveo stvarni rad sa stanovnicima određenog područja, potrebno ih je ne samo informirati, već i stvoriti okruženje koje će pogodovati komunikaciji te jačati povjerenje u načelo prema kojem će njihove ideje biti objektivno razmotrene i uzete u obzir.

2.2. **Odbor regija** „smatra lokalni razvoj pod vodstvom zajednice ključnim instrumentom skladnog razvoja gradskih i ruralnih područja. Njime se jača sposobnost razvijanja odnosa sa susjednim prigradskim i ruralnim područjima” ⁽³⁾.

2.3. **Europski gospodarski i socijalni odbor** izradio je niz mišljenja o suradnji i sudjelovanju u partnerstvu, naročito ona navedena u bilješkama ⁽⁴⁾.

2.4. **Europska komisija** objavila je sljedeće dokumente o uspostavi lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, zasnovane na iskustvima stečenim s metodom LEADER: „Europski strukturni i investicijski fondovi – smjernice za države članice i tijela nadležna za program – smjernice za korisnike – smjernice o lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice” ⁽⁵⁾ i „Smjernice za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice u okviru strukturnih i investicijskih fondova” ⁽⁶⁾.

2.5. Te bi dokumente trebalo učinkovitije promovirati, koristeći istinsku proaktivnu informativnu strategiju. Također je potrebno predvidjeti prostor za zajedničke sastanke aktera lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice i stručnjaka, pružajući mogućnost da se rasprave i usporede pristupi koji se primjenjuju u različitim regijama EU-a. EGSO bi, primjerice, mogao osigurati prostor za takve aktivnosti.

⁽³⁾ Mišljenje Odbora regija o lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice, SL C 17 od 19.1.2013., str. 18.

⁽⁴⁾ Mišljenja EGSO-a: „Upravljanje i partnerstvo na nacionalnoj i regionalnoj razini te osnovi za projekte regionalne politike”, SL C 77 od 31.3.2009., str. 143.; „Strategije i programi u vezi s kohezijskom politikom za programsko razdoblje od 2007.-2013.”, SL C 228 od 22.9.2009., str. 141.; „Učinkovita partnerstva u kohezijskoj politici”, SL C 44 od 11.2.2011., str. 1.; „Uloga i prioritete kohezijskih politika u okviru strategije EU 2020.”, SL C 248 od 25.8.2011., str. 1.; Regionalna politika i pametan rast, SL C 318 od 29.10.2011., str. 82.; „LEADER kao instrument lokalnog razvoja”, SL C 376 od 22.12.2011., str. 15.; „Opće odredbe primjenjive na Europski strukturni fond”, SL C 191 od 29.6.2012., str. 30.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_hr.pdf

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_hr.pdf

3. Lokalne akcijske grupe (LAG) u ruralnim područjima i podrška njihovom djelovanju u razdoblju 2014.–2020. – javni proračuni pod javnom kontrolom

3.1. Lokalna akcijska grupa temeljna je jedinica programa LEADER. Riječ je o lokalnom partnerstvu u kojem su proporcionalno zastupljeni i sektori i područja djelovanja. Lokalne akcijske grupe su pravne osobe s uspostavljenim postupcima upravljanja i odlučivanja. Ukupan broj lokalnih akcijskih grupa u EU-u podržanih programima ruralnog razvoja i ostalim mjerama poput LEADER-a iznosi 2 402; one pokrivaju 77 % ukupnog teritorija EU-a ⁽⁷⁾, odnosno skoro 90 % ruralnog područja i više od 50 % stanovništva EU-a ⁽⁸⁾.

3.2. Pristup LEADER pokazao se toliko uspješnim da bi ga trebalo proširiti, koliko je to moguće, na sva ruralna područja EU-a. Istodobno, treba paziti da se usklade pravila međunarodne suradnje između lokalnih akcijskih grupa (LAG) raznih država članica.

3.3. Predloženi prioriteti programa za razdoblje 2014.–2020. uz ostalo uključuju:

- (a) **mladi u ruralnim sredinama** – dovesti mlade iz središta u ruralna područja odgovarajućom primjenom lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, jačanjem privlačnosti ruralnih područja za mlade naraštaje, podržavanjem razvoja i dostupnosti informacijskih tehnologija te promicanjem obrazovanja;
- (b) **lokalno gospodarstvo** – podrška lokalnom gospodarstvu, malim poduzećima koja se ne bave poljoprivredom (npr. oživljavanje obrtništva i mikropoduzeća) te malim i srednjim poduzećima;
- (c) **socijalno poduzetništvo** – jačanje socijalnog poduzetništva na lokalnoj razini u inovativnim sektorima, čime se utječe na stvaranje radnih mjesta i održivi razvoj (poput turizma, obnovljivih izvora energije te kulturnih i sportskih aktivnosti). Od ključne je važnosti da lokalni, nacionalni i europski dionici te drugi gospodarski partneri socijalnu ekonomiju prepoznaju kao jedan od ključnih čimbenika gospodarskog i socijalnog razvoja na lokalnoj razini. Europske institucije trebale bi osmisliti kampanje da se naglasi doprinos socijalne ekonomije lokalnom razvoju. Trebalo bi definirati i opće smjernice kako bi se socijalno poduzetništvo uključilo u partnerstva za lokalni razvoj. Stoga EGSO predlaže osnivanje zadruga i drugih socijalnih poduzeća uz pomoć javnih i privatnih savjetodavnih službi koje podržavaju poduzetnici i poduzetnički inkubatori na lokalnoj razini. EGSO podržava promicanje partnerstva između lokalnih socijalnih poduzeća te lokalnih i regionalnih administracija za pružanje potrebnih usluga (na primjer na području socijalne uključenosti, obrazovanja);
- (d) **proizvodnja zdravih prehrambenih proizvoda** i regionalnih proizvoda;
- (e) **razvoj tehničke infrastrukture** (poput postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda, uključujući pojedinačno pročišćavanje i pročišćavanje pomoću biljaka);
- (f) **prijelaz na održivo društvo niskih emisija ugljika**. Taj bi aspekt bilo moguće prenijeti u pokazatelje i ciljeve lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice na području održivog razvoja, emisija ugljika, otpornosti i ostvarivanja ciljeva EU-a na području održivog razvoja i klimatskih promjena, kao i u UN-ove ciljeve održivog razvoja za 2015. godinu i obveze povezane s klimatskim promjenama;
- (g) **učinkovito korištenje postojećih mreža** (primjerice nacionalnih ruralnih mreža).

4. Prigradsko područje i lokalne akcijske grupe u ribarstvu – posebni izazovi

4.1. Područja na kojima grad i selo usko graniče predstavljaju pogodno okruženje za učinkovitu provedbu lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice. Ova vrsta instrumenata omogućuje da se reagira na promjene u prostoru te da se u obzir uzme funkcionalna povezanost tog područja. Između grada i prigradskog seoskog područja postoje iznimno jake veze, koje zaslužuju poseban pristup.

⁽⁷⁾ Europska mreža za ruralni razvoj, grafičke informacije o LEADER-u.

⁽⁸⁾ Vidjeti: Depoele, van L., *Local development strategies in the EU, The Case of LEADER in Rural Development* (Strategije lokalnog razvoja u EU-u, slučaj LEADER-a u okviru ruralnog razvoja), str. 4:
http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu.pdf

4.2. Prigradsko područje karakteriziraju posebni problemi (izazovi) koje je moguće riješiti putem lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice. Glavni su izazovi održiva mobilnost, izgradnja socijalno kohezivnog društva, uspostava prioriteta na području korištenja zemljišta. Prigradsko područje okružuje gradove koji imaju više od 25 000 stanovnika. Ovdje vrijedi spomenuti zajednički istraživački program OECD-a i Europske komisije pod nazivom „Rurban”, kojim se žele utvrditi i procijeniti formalna i neformalna partnerstva između gradova i sela te njihov doprinos lokalnom razvoju⁽⁹⁾.

4.3. Pristup lokalnog razvoja se od 2007. godine također koristi u okviru Europskog fonda za ribarstvo, u cilju podržavanja održivog razvoja zajednica ribara putem lokalnih akcijskih grupa u ribarstvu.

5. Gradska područja – mobilizirati stanovništvo i osigurati financiranje lokalnog razvoja

5.1. Ne postoji jedinstvena definicija gradskog područja – oslanjamo se na nacionalna i lokalna pravila i prakse. Što se tiče ruralnog područja primjenjuje se kriterij maksimalne veličine gradova, čiji broj stanovnika treba biti manji od 25 000. Sukladno tome, isto se može primijeniti i na gradska područja (određujući 10 000 kao minimalni, a 150 000 kao maksimalni prag broja stanovnika). Javna bi uprava sudjelovala putem nadležnih predstavnika dotičnog područja, u najboljem slučaju predstavnika iz središnje gradske uprave te iz jednog ili više gradskih područja (primjerice iz određene četvrti, socijalno isključene lokacije, dijelova grada suočenih s određenom vrstom problema itd.).

5.2. Jedan od izvora inspiracije moglo bi biti konkretno iskustvo određenih gradova, stečeno zahvaljujući njihovom sudjelovanju u operativnom programu pod nazivom Urbact II, u europskoj platformi za razvoj znanja⁽¹⁰⁾ (te, naknadno, i u platformi za gradski razvoj)⁽¹¹⁾. Također bi trebalo računati na iskustvo gradova u tranziciji i zajednica permakulture, u sklopu kojih je nekoliko tisuća lokalnih zajednica širom EU-a uspješno promicalo održivi razvoj pod vodstvom zajednice.

5.3. Gradovi će inspiraciju crpiti iz dvadeset godina iskustva u ruralnom okruženju, u prvo vrijeme, na primjer, tijekom prijelaznog razdoblja koje će se ocijeniti. Uz podršku stručnjaka i izvjesno mentorstvo, u praksi će se ostvariti uspješan prijenos tog pristupa.

5.4. U programskom razdoblju od 2007.–2013. na razini su gradova uspostavljena savjetodavna tijela u obliku skupina za lokalnu podršku Urbact koje su bile uključene u postupak izrade planova za djelovanje na lokalnoj razini. No, za razliku od postupka koji predviđaju pristup LEADER i lokalni razvoj pod vodstvom zajednice, radilo se samo o savjetodavnim skupinama stručnjaka koje su bile relativno neformalne te se u njima nije zahtijevala zastupljenost različitih sektora. Sastav se ovih skupina određivao u skladu s tematskom orijentacijom dotičnog projekta. Operativni program Urbact II nije financijski podupirao realizacije skupina za lokalnu podršku. Kako bi se i na gradskom području povećala učinkovitost funkcioniranja načela partnerstva, treba stvoriti partnerstva na temelju lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice. Takva partnerstva trebaju raspolagati financijskim sredstvima potrebnima za osiguravanje njihove djelotvornosti. „*Taj pristup možemo primijeniti i na gradska područja te područja koje tvore mali i srednji gradovi i njihovi funkcionalni prostori koji imaju ulogu lokalnih i podregionalnih središta*”⁽¹²⁾.

5.5. S obzirom na probleme s kojima se suočavaju gradovi, razni operativni programi predstavljaju odgovarajući instrument za financiranje pilot-projekata putem lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice. Zato predlažemo da se taj pristup i strategije koje u okviru pilot-programa iz njega proizlaze financiraju iz sredstava namijenjenih gradskim područjima (primjerice na području okoliša, zaštite kulturnih spomenika i kulturne baštine itd.)⁽¹³⁾.

5.6. Bilo bi dobro prikupiti primjere dobrih praksi iz raznih država članica na temu razvoja gradova zahvaljujući pristupu partnerstva, koje bi se mogle uključiti u studiju spomenutu u točki 1.10. Jedna od smjernica za rad u okviru partnerstva može također biti kodeks ponašanja pod nazivom „Načelo partnerstva pri provedbi fondova Zajedničkog strateškog okvira – elementi za Europski kodeks ponašanja pri partnerstvu”⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>

⁽¹⁰⁾ www.eukn.org.

⁽¹¹⁾ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension

⁽¹²⁾ Udruga poljskih gradova, siječanj 2014., <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>

⁽¹³⁾ Uz lokalni razvoj pod vodstvom zajednice, važan instrument integracije čine i integrirana teritorijalna ulaganja (ITI). Istovremenom primjenom tih instrumenata ostvarit će se sinergijski učinak.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_fr.pdf

6. Kako češće i posvuda uspješno primijeniti lokalni razvoj pod vodstvom zajednice?

6.1. Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice treba pomoći građanima da na odgovarajući i održiv način razvijaju svoje zajednice i gradove. Zahvaljujući njemu, građani mogu izravno sudjelovati u poboljšanju kvalitete života unutar svoje zajednice; radi se o stvarnom uključivom rastu čiji su rezultati vidljivi na lokalnoj razini. Podrazumijeva se da je za njegovo provođenje, ako želimo uključivanje svih sudionika, potrebno osigurati resurse za jačanje kapaciteta kako bi svi partneri mogli u potpunosti sudjelovati u horizontalnom partnerstvu, u duhu višerazinskog upravljanja, a ne se svesti na puke promatrače. Potrebno je također osigurati pomoć i mentorstvo iskusnijih dionika i stručnjaka, tj. stručno usavršavanje i osposobljavanje. Sadašnji prijedlog mora istodobno analizirati i objasniti uzroke učinkovitosti i uspjeha pristupa LEADER te opravdati razloge zbog kojih bi trebalo pristup lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice proširiti na sve programe u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova kako bi kohezijska politika bila uspješno provedena.

6.2. Tamo gdje ova metoda još nije prihvaćena treba napraviti procjenu tijekom provedbenog razdoblja u cilju njezina pokretanja u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za razdoblje 2014.–2020.

6.3. Razmjena specifičnih znanja među socijalnim i gospodarskim partnerima, predstavnicima civilnog društva, lokalnim i regionalnim vlastima te državnom upravom od temeljne je važnosti. Tu razmjenu trebale bi podržati sve zainteresirane strane.

6.4. Izrada strategija lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice zahtijeva vrijeme; međutim, važno je u tom razdoblju imati dovoljno vremena za njihovu provedbu i dovoljan proračun za financiranje raznih mjera. Predugačko pripremno razdoblje bez učinka na terenu (realiziranih projekata) i prenaplo financiranje aktivnosti (zbog približavanja isteka roka), mogu izazvati nepovjerenje prema tom instrumentu.

6.5. Ostali problemi koje treba riješiti kako bi se ispravno provodio lokalni razvoj pod vodstvom zajednice čine birokracija i pretjerane administrativne prepreke, kasni povrat troškova, predfinanciranje projekata iz vlastitih sredstava krajnjih korisnika ili kredita koje oni uzimaju te čije kamate snose. Trebalo bi, s tim u vezi, razmotriti modele participativnog financiranja, javno-privatnog financiranja i organiziranog sudjelovanja bankarskog sektora, uz jamstvo države.

6.6. Države članice često povrh propisa koje zahtijeva Komisija uvode dodatne odredbe, svojstvene „nacionalnoj” birokraciji, koje znatno otežavaju upotrebu subvencija, a svojom složenošću i mogućim posljedicama odvrću potencijalne korisnike. Neke od nacionalnih tijela vlasti se također prisiljavaju na minimum smanjiti troškove vezane uz animiranje na lokalnoj razini i upravljanje malim LAG-ovima; međutim, to bi moglo dovesti do krize u funkcioniranju cijelog sustava.

6.7. EGSO poziva na obuku instruktora: u sklopu tehničke pomoći na temelju članka 5. Uredbe br. 1303/2013 o općim odredbama treba osigurati obuku nacionalnih ili regionalnih dionika. Isto tako bi trebalo osigurati uvjete potrebne za učinkovitu uspostavu i korištenje regionalnih, nacionalnih i međunarodnih mreža budući da umreženi rad donosi veliku dodanu vrijednost.

6.8. Bilo bi dobro prikupiti primjere dobrih praksi iz raznih država članica na temu razvoja gradova zahvaljujući pristupu partnerstva, koje bi se mogle uključiti u studiju spomenutu u točki 1.10.

Bruxelles, 11. prosinca 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE