

Evropski strukturni in investicijski skladi
Navodila za države članice in organe, pristojne za programe
Navodila za upravičence

**Navodila za lokalne akterje o lokalnem razvoju, ki ga
vodi skupnost**

Različica 2: avgust 2014
posodobljena v skladu s pripombami prevajalcev

Navodila za lokalne akterje o lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost

Maj 2014

Vsebina

Uvod	8
Poglavje 1: Zakaj lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?	10
Poglavje 2: Kako v osmih osnovnih korakih uvesti lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?	14
Poglavje 3: Kako podpreti partnerstva lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri obravnavanju novih izzivov?	19
Poglavje 4: Zakaj izvajati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v mestih in kako?	55
Poglavje 5: Zakaj in kako izvajati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja?	74
Poglavje 6: Kako se usklajevati z drugimi skladi?	92
Poglavje 7: Kako lokalnim akcijskim skupinam zagotoviti varnejši, hitrejši in preprostejši lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?	111

Slike

Slika 1: Spiralni graf trojice lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, tj. območje, partnerstvo in strategija, skozi čas.....	15
Slika 2: Določitev mej	26
Slika 3: Poslovne enote z nakupovalnim središčem Rathmor v ozadju v lasti socialnega podjetja Creggan Enterprises v Derryju/Londonderryju, Združeno kraljestvo	54
Slika 4: Odnos med sektorskimi politikami, celostnimi strategijami za razvoj mest in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost	56
Slika 5: Grafični prikaz, ki ga je mesto Monteveglio uporabilo za prikaz načel svojega krožnega gospodarstva	58
Slika 6: Alba Iulia, blok 2 prej in potem (vir: Poročilo o 50 primerih mest v EU)	60
Slika 7: Obnovljen socialni prostor v parku Terrasse	61
Slika 8: Zračni posnetek silikonskega krožišča v Shoreditchu v vzhodnem Londonu.....	62
Slika 9: Del ustvarjalnega kotla v Talinu v Estoniji.....	62
Slika 10: Amersfoot NL, partnerstvo za trajnostna živila	64
Slika 11: Lokalni prebivalci pri preoblikovanju osnovnega zemljevida v okviru projekta Planning for Real (vir: communityplanning.net).....	66
Slika 12: Koordinator mestne lokalne akcijske skupine v vlogi animatorja	67
Slika 13: 34 območij v Berlinu, ki so bila izbrana za upravljanje četrti.....	68
Slika 14: Prostorske oblike lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v mestnem in mestno-podeželskem okolju.....	69
Slika 15: Inovacijska spirala, kot jo je oblikovalo omrežje „My Generation at Work“	72
Slika 16: Zaposlitvena točka v Berlinu	83
Slika 17: Grafični prikaz projekta „Zgrabi priložnost“ omrežja My generation at work.....	84
Slika 18: Participativna priprava proračuna v Cascaisu na Portugalskem.....	86
Slika 19: Usklajevanje lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo	89
Slika 20: Koraki pri financiranju iz več skladov ali iz enega sklada	92
Slika 21: Eno odgovorno telo, ki usklajuje štiri sklade	99
Slika 22: Možni odnosi med odbori lokalnih akcijskih skupin, ki se financirajo iz različnih sklado	100
Slika 23: Lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo z enakimi mejami... ..	101
Slika 24: Teritorialna razmejitev.....	101
Slika 25: Skupne geografske meje	102
Slika 26: Sodelovanje lokalnih akcijskih skupin za ribištvo in lokalnih akcijskih skupin pri skupnih vprašanjih	103
Slika 27: Sistem izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost	104

Okvirji

Okvir 1: Primeri odzivov na različne izzive z izvajanjem strategij lokalnega razvoja.....	21
Okvir 2: Člen 33 uredbe o skupnih določbah o strategijah lokalnega razvoja	24
Okvir 3: Primeri opredelitve območja s Portugalske in Finske.....	25
Okvir 4: Primer integrirane značilnosti strategije v okviru projekta „My Generation URBACT“	28
Okvir 5: Inovacijski grozd v okviru načrta strategije LEADER za obdobje 2007–2013 na območju West Corca	30
Okvir 6: Ciljna usmerjenost in spremljanje pri podjetju IRD Duhallow	32
Okvir 7: Primer participativnega procesa priprave strategije lokalnega razvoja, ki ga je izvedla španska skupina LEADER iz doline Jerte.....	36
Okvir 8: Primer akcijskega načrta, ki se v okviru osi 4 sklada ESR zahteva v Franciji.....	38
Okvir 9: Primer sistema za medsebojni strokovni pregled lokalne skupine Kasvu na Finskem ..	40
Okvir 10: Naloge lokalnih akcijskih skupin	40
Okvir 11: Krepitev zmogljivosti v okviru lokalne akcijske skupine za ribištvo s severovzhodne Laponske	41
Okvir 12: Partnerstvo lokalnih akcijskih skupin na Finskem	43
Okvir 13: Izbor projektov partnerstva LEADER+ za severno škotsko višavje	45
Okvir 14: Izbor operacij in plačila lokalnih akcijskih skupin LEADER v španski regiji Aragon.....	46
Okvir 15: Izbor operacij in plačila finskih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo	48
Okvir 16: Primer pripravljalne podpore za lokalne akcijske skupine za ribištvo v Estoniji	50
Okvir 17: Pravila za dejavnosti sodelovanja lokalnih akcijskih skupin na Švedskem in Poljskem	53
Okvir 18: Monteveglio, gibanje za prehod, ki ga podpira mestna uprava	60
Okvir 19: Duisburg-Marxloh (DE) – participativni pristop k celostnemu razvoju mest.....	62
Okvir 20: Terrassa – Katalonija, Španija	63
Okvir 21: Agencija Shoreditch Trust in ustvarjalna četrt v Londonu.....	64
Okvir 22: Alston Cybermoor – digitalno mesto v podeželskem okolju	66
Okvir 23: Pristopi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja v Limericku na Irskem	80
Okvir 24: Lokalni načrt zaposlovanja in vključevanja na širšem mestnem območju Narbonna v Franciji	80
Okvir 25: Casas Primeiro (Najprej stanovanje), Lizbona, Portugalska	81
Okvir 26: Vključevanje Romov v Cserehátu na Madžarskem.....	82
Okvir 27: Pozitivno vključevanje v mestu Riace v Kalabriji, Italija.....	83
Okvir 28: South Tyrone Empowerment Programme – vključevanje migrantov z uporabo pristopa na podlagi opolnomočenja in pravic.....	84
Okvir 29: Usklajevanje na regionalni ravni na Poljskem	97
Okvir 30: Učinki financiranja iz več skladov ali iz enega sklada na usklajevanje skladov na lokalni ravni.....	98
Okvir 31: Usklajevanje skladov EU na Tirolskem v Avstriji.....	99
Okvir 32: Navodila za načrtovanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.....	101
Okvir 33: Večsektorsko načrtovanje v Andaluziji in platforma za financiranje iz več skladov v jugovzhodnem Corku	102
Okvir 34: Usklajevanje med lokalnimi akcijskimi skupinami za ribištvo in lokalnimi akcijskimi skupinami v vzhodni Almerii v Španiji	104
Okvir 35: Upravljanje lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo prek enega organa – „Pays“ v Franciji in agencije za lokalni razvoj v Grčiji	106
Okvir 36: Odbori za tehnično usklajevanje v dolini Jerte v Španiji.....	107
Okvir 37: Pristop razmejnitve k dopolnilnim strategijam, ki ga uporabljajo lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo	109
Okvir 38: Sodelovanje lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo na vzhodu Finske	110

Okvir 39: Finančne rešitve, prilagojene lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, na Poljskem	114
Okvir 40: ELY-centri na Finskem – učinkovita uprava in delitev pooblastil z lokalno akcijsko skupino za ribištvo.....	114
Okvir 41: Primeri krovnih vrst shem s Škotskega, Finskega in Švedskega	117
Okvir 42: Tri vrste poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov	119
Okvir 43: Staerken Vor Ort – plačevanje tekočih stroškov s pavšalnimi zneski	121

Glavne kratice in okrajšave

EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
ESR	Evropski sklad za ribištvo
ESPR	Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
Skladi ESI	Evropski strukturni in investicijski skladi (EKSRP, ESPR, ESRR, ESS in Kohezijski sklad)
EU	Evropska unija
FARNET	Omrežje evropskih ribolovnih območij
LEADER	Povezave med ukrepi za razvoj podeželskega gospodarstva

Zahvala

Ta dokument sta pripravila strokovnjaka za lokalni razvoj Paul Soto in Peter Ramsden, uredila pa ga je Evropska komisija¹. Prispevali so tudi strokovnjaki, ki so se udeleževali sestankov ciljne skupine: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukata, Laura Collini-Tesserae, John Grieve in Katalin Kolosy.

Namen teh navodil je olajšati izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in spodbuditi dobro prakso. Navodila niso pravno zavezujoča za subjekte, ki sodelujejo pri izvajanju skladov ESI, niti za države članice, temveč zagotavljajo smernice in priporočila ter izražajo dobro prakso.

Ne posegajo v nacionalno zakonodajo, pri čemer jih je treba razlagati in lahko se prilagodijo ob upoštevanju nacionalnega pravnega okvira.

Ta navodila ne posegajo v razlago Sodišča in Splošnega sodišča ali sklepe Komisije.

¹ Generalni direktorati za kmetijstvo in razvoj podeželja, za zaposlovanje, za socialne zadeve in vključevanje, za pomorske zadeve in ribištvo ter za regionalno in mestno politiko. V nadaljnjem besedilu: generalni direktorati za sklade ESI.

Uvod

Namen navodil

Ta priročnik za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je bil objavljen na začetku programskega obdobja 2014–2020, da bi se subjektom, ki neposredno sodelujejo v lokalnih akcijskih skupinah, zagotovila nekatera praktična orodja in predlogi za izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v različnih kontekstih.

Dopolnjuje „Navodila o lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov“², ki so ga objavili generalni direktorati skladov ESI za pomoč organom v državah članicah pri vzpostavitvi pogojev za učinkovito uporabo lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v okviru njihovih partnerskih sporazumov in pri načrtovanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v okviru njihovih ustreznih programov.

Ta priročnik je treba upoštevati tudi pri zagotavljanju argumentov mestom in socialnim organizacijam, da je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, učinkovito orodje za obravnavanje nekaterih njihovih izzivov, ter pri prikazu, kako se lahko uporabita ESS in ESRR.

Namen priročnika je obstoječim partnerstvom LEADER in FARNET (omrežje evropskih ribolovnih območij) zagotoviti pomoč pri razvoju bolj osredotočenih in kakovostnih strategij, ki so jasno usmerjene v rezultate in se prilagajajo spreminjajočim se zunanjim pogojem. Priročnik temelji na novem okviru rezultatov za doseganje ciljev strategije Evropa 2020. Njegova ciljna skupina so lokalni akterji in strokovni delavci ter zlasti koordinatorji in predsedniki lokalnih akcijskih skupin. Vendar je uporaben tudi za organe upravljanja in druge zainteresirane strani, ki sodelujejo pri izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in ki potrebujejo dodaten vpogled v nekatera ključna vprašanja, s katerimi se akterji ukvarjajo na terenu. Namenjen je tako novim partnerstvom v mestih kot socialnemu vključevanju in več kot 2 600 obstoječim partnerstvom LEADER in FARNET.

V poglavju 1 je obravnavano vprašanje, zakaj se lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v hitro spreminjajočih se razmerah izplača, in sicer na različnih lokalnih območjih v Evropi.

V poglavju 2 se bralec seznanja z osmimi koraki, ki so potrebni za vzpostavitev lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri čemer je s spiralo prikazan odnos trojice, ki jo sestavljajo strategija, partnerstvo in področje.

V poglavju 3 so obravnavana obstoječa partnerstva – zlasti približno 2 600 skupin LEADER in FARNET. Proučene so možnosti odzivanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na nove izzive. Začne se s priznanjem, da so lokalne razmere na začetku tega programskega obdobja precej drugačne od razmer v prejšnjih dveh programskih obdobjih. Zaradi krize poslovanje brez sprememb ni več mogoče. Potrebna sta nov način razmišljanja in proučevanje novih pristopov, zlasti v zvezi s tem, kako lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, uporabiti za ustvarjanje delovnih mest, ter obravnavanje nekaterih kratkoročnih in dolgoročnih izzivov, ki so posledica krize.

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

V poglavju 4 je proučeno vprašanje, zakaj in kako izvajati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v mestih, v povezavi s posebnimi izzivi, s katerimi se soočajo: v zvezi s strategijo, kako opredeliti ključne izzive v mestu in uporabiti lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, pri razvoju in izvajanju lokalne strategije za spremembe; v zvezi s partnerstvi, kako uporabiti lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za vzpostavitev učinkovitih zavezništev v mestnem okolju; in v zvezi z območji, kako določiti učinkovite meje za ukrepanje v mestih.

V poglavju 5 je obravnavano vprašanje, zakaj in kako izvajati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja, pri čemer je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, umeščen glede na socialne inovacije. Proučenih je tudi več različnih središčnih točk za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v zvezi s socialnim vključevanjem ter način, kako obravnavati vprašanje strategije, partnerstva in območja v kontekstu socialnega vključevanja. Poglavje raziskuje, kako lahko lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, spodbuja socialno vključevanje, ter pojasnjuje, kako to doseči v praksi, pri čemer navaja raznovrstne socialne izzive, kot so marginalizirane skupine, migranti, brezdomci ter aktivno staranje in mladi.

Poglavje 6 raziskuje možnost usklajevanja z drugimi skladi in izboljšanja rezultatov. Glede na čedalje manjši javni proračun je treba čim bolj izkoristiti obstoječe pobude in zagotoviti njihovo usklajenost z lokalnimi potrebami. Usklajevanje med lokalnimi pobudami je obvezno, vendar je to mogoče doseči na veliko načinov in na veliko ravneh – vključno s polnim izkoriščanjem skupnega financiranja. Natančneje, poglavje proučuje: kako okrepiti sinergije pri načrtovanju in izvajanju strategije; kako lahko partnerstva združijo prizadevanja, ne da bi zanemarila svoje glavne cilje, in kako določiti lokalne meje, ki najbolje ustrezajo raznovrstnim težavam, ki se obravnavajo.

V poglavju 7 je obravnavano, kako doseči varnejši, hitrejši in preprostejši lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. Splošno znano je, da je upravno breme postalo preveliko in da to nesorazmerno vpliva na mala partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ki poslujejo z omejenimi proračuni. Zahteve lahko povzročijo zamude in neprožnost, osebje pa pogosto odvrta od njihove glavne naloge, ki je spodbujanje in razvoj dobrih projektov. Računsko sodišče je v svojem poročilu³ o pobudi LEADER poudarilo, da morajo lokalna partnerstva delovati na pošten in pregleden način ter nadzirati tveganja. To poglavje proučuje način, kako preprostost uravnotežiti s tveganjem, da bi postal lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, preprostejši, hitrejši in varnejši za vse akterje.

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

Poglavje 1: Zakaj lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je izraz, ki ga uporablja Evropska komisija, da bi opisala pristop, ki je v popolnem nasprotju s tradicionalno razvojno politiko „od zgoraj navzdol“. V okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, lokalni prebivalci prevzamejo nadzor in vzpostavijo lokalno partnerstvo, ki oblikuje in izvaja celovito razvojno strategijo. Namen strategije je graditi na družbenih, okoljskih in gospodarskih prednostih ali „dobrinah“ skupnosti namesto le kompenzirati za njene pomanjkljivosti. V ta namen je partnerstvu dodeljeno dolgoročno financiranje, pri čemer se lokalni prebivalci sami odločijo, kako bodo porabili sredstva.

Ni naključje, da se je uporaba načel, na katerih temelji lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v zadnjih dvajsetih letih razširila, pri čemer se je majhna skupina 200 pilotnih projektov LEADER povečala na približno 2 600 partnerstev (LEADER in os 4 sklada ESR – Evropski sklad za ribištvo), ki zajemajo skoraj vsak kotiček podeželske Evrope in velik del obale. Povečale so se tudi skupne javne in zasebne naložbe, ki jih podpirajo ta partnerstva, in sicer v obdobju 2007–2013 na približno 8,6 milijarde EUR, s katerimi se financirajo predvsem številni majhni projekti, na tisoče podjetij in delovnih mest ter pomembne izboljšave lokalnih storitev in okolja. Zunaj Evrope tudi Svetovna banka podpira projekte v 94 državah na podlagi zelo podobne metodologije, ki temelji na skupnosti, katere skupne naložbe so ocenjene na skoraj 30 milijard USD.⁴

Načela lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se niso le utrdila, temveč so se v štirih zaporednih obdobjih financiranja več kot desetkrat pomnožila. Te izkušnje so pokazale, kdaj in kje so pristopi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, uspešni ter kako lahko dodajo vrednost nacionalnim in regionalnim programom. Izpostavile so tudi omejitve lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in razkrile področja, na katerih je težje dosežati rezultate. V zvezi s tem se ponuja pomembna priložnost za razširitev pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na mesta in za uporabo tega pristopa za razvoj lokalnega odzivanja na nekatera od najbolj perečih družbenih in okoljskih težav, s katerimi se danes srečujejo evropski državljani. Poleg tega je veliko možnosti za povečanje vpliva lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na življenja ljudi z usklajevanjem štirih glavnih tokov financiranja EU.

V nadaljevanju je osem razlogov za uporabo lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

1. **V okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, imajo nadzor ljudje, ki se soočajo s potrebo ali izzivom.** Lokalni subjekti oblikujejo strategije in izbirajo projekte. To je najprepoznavnejša značilnost lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in njegova največja prednost. V primerjavi z drugimi klasičnimi lokalnimi pristopi ljudje, ki so prej bili pasivni „upravičenci“ politike, postanejo dejavni partnerji in politiko aktivno razvijajo. Vključevanje ljudi v „koprodukcijo“ razvojne politike je koristno s številnih vidikov:

- ljudem, ki so se obravnavali kot težava, se dodelijo pooblastila, s čimer postanejo del rešitve;

⁴ Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? (Kateri so bili učinki razvojnih programov Svetovne banke, ki temeljijo na skupnosti?) Služba Svetovne banke za socialni razvoj. Mreža za trajnostni razvoj. Maj 2012.

- na podlagi njihovih neposrednih izkušenj in skupaj s stališči drugih zainteresiranih strani se lahko politike veliko bolje prilagodijo resničnim potrebam in priložnostim;
- z vključevanjem v proces se poveča njihova zmožnost ukrepanja in vlaganja konstruktivnih pobud;
- s tem se vzbudi občutek lokalne identitete in ponosa ter lastništva dejavnosti in odgovornosti zanje;
- z enakovrednim položajem v sodelovanju z drugimi partnerji se zgradijo mostovi in vzpostavi zaupanje med ljudmi, zasebnimi podjetji, javnimi ustanovami in sektorskimi interesnimi združenji.

Ti neopredmeteni človeški in družbeni rezultati tvorijo temelj za doseganje konkretnjših stvarnih rezultatov. Vse javne ustanove v Evropi morajo zdaj nujno opredeliti tovrstne načine za okrepitev zaupanja in vključevanja lokalnih prebivalcev.

2. **Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko odzivajo na čedalje večjo raznovrstnost in zapletenost.** Ta raznovrstnost se pogosto opisuje kot temelj evropskega socialnega modela, vendar je izziv opredeliti načine, kako jo ohraniti in jo iz ovire spremeniti v prednost. Na nekaterih območjih se razlike med državami in regijami povečujejo, pri čemer jih je čedalje težje obravnavati na podlagi standardnih politik, oblikovanih na višji ravni – tudi če se izvajajo v okviru lokalnih uradov. V Nemčiji je na primer zdaj med mladimi 7,5-odstotna stopnja brezposelnosti, v Španiji in Grčiji pa 56-odstotna oziroma 62,5-odstotna stopnja brezposelnosti.⁵ Velike so lahko tudi razlike med mestnimi četrtmi, mesti in regijami v isti državi, zato morajo strategije za obravnavanje brezposelnosti med mladimi upoštevati razlike v načinu delovanja gospodarstva in trga dela na posameznem območju. Ker lokalni prebivalci oblikujejo strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in izbirajo projekte, se lahko rešitve prilagodijo lokalnim potrebam, partnerstva pa vključujejo lokalne zainteresirane strani, vključno z mladimi.
3. **Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so lahko prožnejše od drugih pristopov.** Nekateri javni organi imajo pomisleke, da bi se lahko s pooblastitvijo lokalnih partnerstev za sprejemanje nekaterih odločitev preveč zapletlo izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Vendar je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, postal preprostejši in bolj vsestranski, saj se lahko načrtuje v okviru enega „tematskega cilja“, hkrati pa se lahko uporabi za doseganje katerega koli ali vseh ekonomskih, socialnih in okoljskih ciljev strategije Evropa 2020.⁶ Podobno dejavnosti, ki se podpirajo v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, niso nujno vezane na standardne ukrepe, opisane v programih, dokler so v skladu z njihovimi splošnimi cilji. Stroga razmejitev skladov ni potrebna, treba pa je uvesti sisteme za zagotovitev, da upravičenci ne zahtevajo povračila istih stroškov iz različnih virov EU.
4. **Področje uporabe lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se je razširilo,** tako da se lahko lokalne strategije osredotočijo na izzive, kot so socialno vključevanje, podnebne spremembe, segregacija Romov in drugih prikrajšanih skupin, brezposelnost mladih, obubožanost mest, povezave med mestnimi in podeželskimi območji itd. Čeprav je bil pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, prvotno razvit na podeželskih območjih s podporo iz sklada EKSRP (Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja), potem pa se je

⁵ Sporočilo za javnost Eurostata o brezposelnosti med mladimi z dne 31. 5. 2013. Podatki so za april 2013.

⁶ Uredba o skupnih določbah, ki splošne cilje strategije Evropa 2020 pretvarja v sklop posebnih ciljev in prednostnih nalog za „evropske strukturne in investicijske sklade“, vključuje 11 ekonomskih, socialnih in okoljskih „tematskih ciljev“.

na podlagi sredstev iz sklada ESR uporabil v ribištvu in na obalnih območjih, se zdaj ponuja priložnost, da se razširi na področja, ki se običajno podpirajo iz skladov ESS (Evropski socialni sklad) in ESRR (Evropski sklad za regionalni razvoj). V povezavi s tem bo treba prilagoditi način oblikovanja strategij, partnerstev in območij. To je obravnavano v poglavjih 3 in 4 tega priročnika.

- 5. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, razvija povezave med sektorji in akterji na način, ki ima multiplikacijske učinke na lokalni razvoj in na redne programe.** Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se ne smejo obravnavati kot ločene od drugih programov. Prav nasprotno – tudi te strategije so orodja za izboljšanje rezultatov nacionalnih in regionalnih programov razvoja podeželja in strategij trajnostnega razvoja mest, financiranih v skladu s členom 7 uredbe o ESRR. Kot takšne se lahko vključijo v druga orodja ali izvajajo vzporedno z njimi, vključno s celostnimi teritorialnimi naložbami.

Kljub temu strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pogosto nastanejo na podlagi posebnih vprašanj ali težav, ki zadevajo lokalno skupnost – na primer propadanje tradicionalnih industrij, kot sta ribištvo in kmetijstvo, nezadovoljstvo mladih, podnebne spremembe ali neprimerne stanovanjske razmere in storitve. Prednost lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je v tem, da omogoča proučitev in obravnavanje enega ali več vprašanj v lokalnem kontekstu ter uporabo vseh ustreznih politik in akterjev. S tem se lahko odpravi več vrst omejitev ali ovir lokalnega razvoja, vključno med:

- lokalnimi oddelki, občinami in javnimi upravami;
- lokalnimi javnimi in zasebnimi organizacijami ter organizacijami civilne družbe;
- lokalnimi ustanovami in ustanovami na višji ravni, kot so regionalne in nacionalne vlade ter univerze;
- problematičnimi območji in območji, ki ponujajo priložnosti. Čeprav imajo v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, nadzor ljudje, ki se soočajo z izzivi, se od njih ne pričakuje, da bodo vse težave rešili sami. Ta pristop jim pomaga vzpostavljati vezi in olajšuje pogajanja s tistimi, ki imajo za reševanje težav večje zmogljivosti.

- 6. Namen lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so inovacije in doseganje rezultatov, ki zagotavljajo dolgotrajne spremembe.** Prvi korak običajno vključuje krepitev zmogljivosti in sredstev lokalnih skupnosti za vložitev pobude. S sredstvi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko tudi krijejo nekatere manjše naložbe v infrastrukturo, ki so pogoj za inovacije in nadaljnji razvoj. Vendar sta zadnjenavedena na splošno le sredstvo za doseganje cilja. Participativen pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ki vključuje več zainteresiranih strani, prinaša drugačen način obravnavanja izzivov, ki temelji na povpraševanju oziroma potrebah ter izkušnje uporabnikov povezuje z bolj specializiranim znanjem različnih vrst ponudnikov. Z lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, se lahko presežejo „običajni osumljenci“ in oblikujejo nove zamisli ter financirajo majhni vložki in pilotni projekti, potrebni za preizkus teh zamisli v praksi. Ko postanejo uspešnejši, se lahko ti projekti financirajo tudi iz večjih zasebnih in javnih skladov.

- 7. Sodelovanje v lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, pomeni dostop do velike in rastoče evropske mreže ter obsežnih izkušenj.** V zadnjih dvajsetih letih so obstoječa partnerstva LEADER in FARNET ter številne evropske, nacionalne in regionalne mreže razvile veliko metod, priročnikov, kompletov orodij in študij primerov, ki so lahko v

veliko pomoč novim partnerstvom. Kot je že bilo omenjeno, imajo tudi mednarodne organizacije, kot je Svetovna banka, dolgoletne izkušnje in so razvile veliko uporabnih metodoloških priročnikov. V tem priročniku so zagotovljene povezave do več teh orodij in virov, ki tvorijo razvijajočo se zbirko znanja. Nova partnerstva na novih področjih in območjih bodo zagotovila tudi sveže vpogleda in zamisli, zato Komisija priporoča okrepitev in racionalizacijo pomembnih ukrepov za podporo sodelovanja in povezovanja strokovnih delavcev v mrežo na področju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

8. **Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je finančno privlačno orodje za izvajanje lokalnega razvoja.** Komisija priznava, da je lokalni razvoj dolgoročni proces, ki običajno zajema več obdobja financiranja, in priporoča enako dolgoročno finančno zavezanost krepitvi zmogljivosti in prednosti skupnosti. Zato se lokalna partnerstva ne obravnavajo kot enkratni projekti, ki se ob koncu obdobja financiranja preprosto razpustijo, ampak kot del procesa za usmeritev skupnosti na bolj trajnostno pot. Podobno, Komisija meni, da je za učinkovitost lokalnih proračunov za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, nujna določena „kritična masa“, pri čemer proračuni zajemajo vsaj približno 3 milijone EUR za obdobje sedmih let v smislu skupne javne finančne obveznosti za katero koli obdobje financiranja. Vendar je ta znesek lahko in morda mora biti večji na mestnih in drugih gostejše poseljenih območjih.

V zvezi s skladi ESRR, ESS in ESPR je tudi vredno opozoriti, da se lahko stopnja sofinanciranja EU poveča, če države članice v okviru svojih programov namenijo lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, celotno prednostno os ali prednostno nalogo Unije. To pomeni, da morajo države članice v primerjavi s standardno podporo prispevati manjšo nacionalno finančno podporo.

Poglavje 2: Kako v osmih osnovnih korakih uvesti lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?

Sedanji model lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se v okviru pobude LEADER na podeželju izvaja že več kot 20 let, v okviru osi 4 sklada ESR na obalnih in ribiških območjih pa tri do pet let. Poleg tega imajo programi, ki vsebujejo elemente lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, dolgo zgodovino v mestih, ki prejemajo podporo iz sklada ESRR (v okviru programov pobude Skupnosti URBAN in pobude URBACT), in na področju socialnega vključevanja v okviru sklada ESS (pobuda EQUAL, lokalne pobude za zaposlovanje in teritorialni pakti o zaposlovanju). Na podlagi tega je bilo oblikovanih več smernic in priročnikov za pomoč lokalnim partnerstvom pri prvih ključnih korakih uvajanja procesa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Ti vključujejo spletno zbirko orodij LEADER⁷, priročnik za zagon FARNET⁸ in zbirko orodij lokalne podporne skupine v okviru pobude URBACT⁹. Sklici na ta orodja se bodo pojavljali v celotnem dokumentu, pri čemer ne bo ponovljena vsebina orodij, ki je navedena samostojno.

Čas in sredstva, ki so potrebni za uvedbo strategije in partnerstva lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so močno odvisni od lokalnega konteksta ter izkušenj in zmogljivosti lokalnih akterjev in organizacij. Vendar je tudi v izkušenih skupnostih za ustrezno izvedbo celotnega cikla običajno potrebnih od šest mesecev do enega leta. Proces je zapleten, vendar ne zato, ker bi bil ta pristop bolj zapleten od drugih, ampak ker so lokalne skupnosti zelo različne in zapletene. V pripravljalni fazi se lahko odkrijejo številne skrite zamisli, viri in priložnosti ter je ključna za prihodnji uspeh. V zvezi s tem ima lahko podpora, ki jo ponuja nova uredba za pripravljano fazo, pomembno vlogo pri zagotavljanju uspeha v poznejših fazah.

Začetek procesa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je mogoče razčleniti na več iterativnih korakov ali ciklov za zasnovo in oblikovanje treh osnovnih komponent – strategije, partnerstva in območja. Te se včasih navajajo kot „trojica“ lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri čemer način, kako se obravnavajo in kako medsebojno delujejo, tvori osnovo preusmeritve k pristopu od spodaj navzgor, ki je temelj lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Te osnovne korake¹⁰ je mogoče upodobiti kot spiralo, kot prikazuje Slika 1: Spiralni graf trojice lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, tj. območje, partnerstvo in strategija, skozi čas.

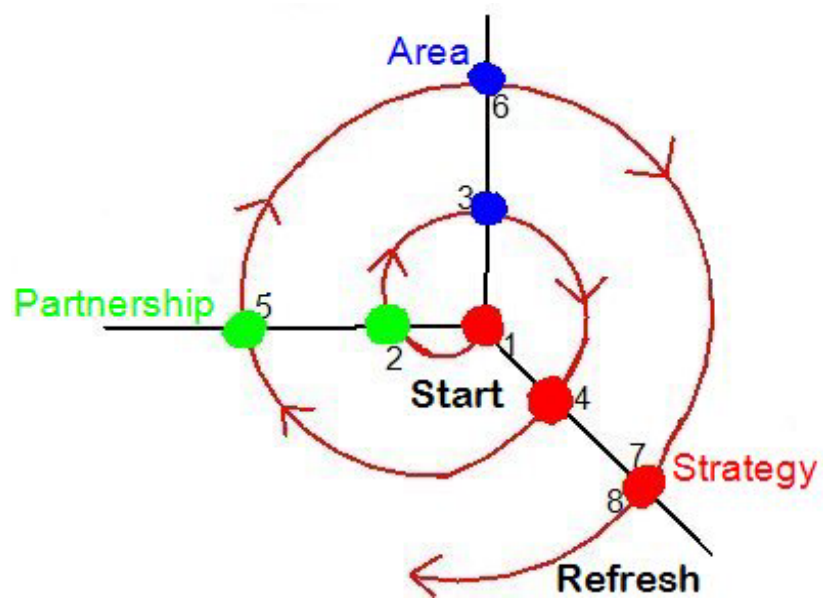
⁷ Zbirka orodij LEADER: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm.

⁸ Priročnik FARNET 1. Področni razvoj ribolovnih območij EU. Priročnik za zagon za lokalne akcijske skupine na področju ribištva in koraki za doseganje uspeha: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

⁹ Zbirka orodij lokalne podporne skupine v okviru pobude URBACT iz junija 2013: http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

¹⁰ Te korake je seveda mogoče razčleniti in razporediti v skupine na različne načine glede na različne situacije.

Slika 1: Spiralni graf trojice lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, tj. območje, partnerstvo in strategija, skozi čas



1. Odločite se, kaj želite spremeniti (strategija)

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je v popolnem nasprotju s tradicionalnimi pristopi k razvoju od zgoraj navzdol, saj na začetku določi vizijo, kaj si lokalni akterji želijo doseči v prihodnosti in kaj je po njihovem mnenju treba v ta namen spremeniti. Zadovoljevanje lokalnih potreb je na prvem mestu in finančna podpora se šteje za sredstvo za doseganje cilja.

Oblikovanje jasnega dogovora glede vprašanja, „kaj bi radi spremenili“, je prvi in najpomembnejši korak pri oblikovanju strategije, zato si je zanj treba vzeti čas. Pri tem si je mogoče pomagati z veliko raznovrstnimi participativnimi tehnikami (glej oddelke o strategiji v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

Nasprotno je tradicionalni lokalni razvoj pogosto odvisen od finančne podpore. Lokalni organi zaprosijo za finančno podporo na podlagi svojega odstopanja od nacionalnega povprečja glede na nekatere opredeljene kazalnike. V okviru tega scenarija so lokalne agencije le zadnji člen v verigi zagotavljanja sredstev in storitev.

2. Vzpostavite zaupanje in zaveznitvo z ljudmi, ki lahko pomagajo pri doseganju sprememb (partnerstvo)

Ta korak se običajno izvede vzporedno z odločitvijo v zvezi s tem, kaj si skupnost želi spremeniti. Potrebna sta osebna komunikacija in dovolj časa, da se ugotovijo glavni pomisleki, prikriti nameni in zamere iz preteklosti, ki so v večini skupnosti globoko zasidrane. Pri tem si je mogoče pomagati z uradnimi orodji, kot je „analiza zainteresiranih strani“, s katero se zainteresirane strani razčlenijo glede na vrsto značilnosti, na primer njihovo stopnjo interesa in zmožnost vplivanja na rezultate.¹¹ K opredelitvi dolgoročnejših skupnih ciljev in bolj kratkoročnih dejavnosti, s katerimi se lahko dosežejo hitre zmage in okrepi podpora lahko prispevajo individualne in skupinske razprave. Pomagajo lahko tudi pojasniti, kdo je dober v čem, in opredeliti raven zavezanosti vzpostavitvi uradnega partnerstva. Namesto da bi nemudoma oblikovali strukturo uradnega partnerstva, je koristno najprej vzpostaviti zaupanje in pridobiti izkušnje pri skupnem delu v okviru neuradne delovne skupine, ki lahko nadzira naslednje faze (glej oddelke o partnerstvu v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

3. Določite meje svojega območja (območje)

Tudi v tem primeru se lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, razlikuje od tradicionalnih pristopov od zgoraj navzdol, saj pri opredelitvi ciljnega območja ni treba upoštevati vnaprej določene upravne meje. Vendar morajo nacionalni ali regionalni organi navesti vrste območij, ki bodo upravičena oziroma ne bodo upravičena, in predložiti jasna merila za izbor. Lokalni akterji se na podlagi teh širokih okvirov odločijo glede najustrežnejših mej za doseganje ciljev.

To pomeni, da je treba zagotoviti, da je območje dovolj veliko in ima ustrezno „kritično maso“ za doseganje ciljev ter da ni preveliko in s tem izpostavljeno tveganju, da bi skupnost izgubila

¹¹ Zbirka orodij lokalne podporne skupine v okviru pobude URBACT: http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

nadzor. Biti mora tudi „skladno“ s fizičnega, socialnega in/ali ekonomskega vidika ter z vidika ciljev strategije.

Vendar fizične meje, ki jih določajo obale, nivo podtalnic ali gorske verige, ne sovpadajo nujno z lokacijami grozdov gospodarskih dejavnosti, kot sta ribolov ali kmetovanje, ali funkcionalnimi območji glede na potovanje na delo ali uporabo osnovnih storitev. Podobno lahko zgodovinske meje med občinami na gosto poseljenih mestnih območjih ali na obrobju mest ovirajo učinkovito delovanje. Veliko območij se spopada s težavami, ki presegajo lokalne, regionalne ali nacionalne upravne meje.

To je razlog, zakaj lokalni projekti pogosto vključujejo nekoliko različna ozemlja. Lokalni akterji so dejansko tisti, ki morajo upoštevati te dejavnike in skleniti realen kompromis glede mej območja ukrepanja, ki zagotavlja najboljše možnosti za doseganje ciljev iz strategije (glej oddelke o območjih v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

4. Pripravite lokalno strategijo za spremembo na podlagi sodelovanja in potreb lokalnih prebivalcev (strategija)

Ko je doseženo širše soglasje v zvezi s tem, kaj želi skupnost spremeniti in kdo lahko pri tem pomaga, ter v zvezi s širokim območjem ukrepanja, se lahko pozornost nameni večjim podrobnostim glede doseganja ciljev, tako da se pripravi lokalna strategija. V ta namen so potrebni objektivni dokazi in dejstva o prednostih, pomanjkljivostih, priložnostih in grožnjah, s katerimi se sooča območje, ter popolno sodelovanje skupnosti, da bi razumela, kako ti dejavniki vplivajo na njene glavne potrebe in kako jih je mogoče obravnavati.

Strategija lokalnega razvoja postane časovni načrt izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri čemer partnerstva običajno izberejo in podprejo projekte glede na svoj prispevek k ciljem strategije. Da bi pomagala pri oblikovanju visokokakovostnih strategij, je Komisija vključila seznam ključnih komponent, ki jih morajo strategije vključevati, in okrepila številna ključna načela lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Ta so opisana in pojasnjena na podlagi primerov v poglavju 5 (glej tudi oddelke o strategijah v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

5. Dogovorite se glede strukture partnerstva in pojasnite posamezne vloge (partnerstvo)

Lokalne skupnosti imajo različne stopnje zmogljivosti, zgodovino sodelovanja in/ali sporov ter zelo raznovrstne institucionalne kulture. Izkušnje so pokazale, da je zato pomembno oblikovati partnerstvo, ki bo ustrezalo dejanskim razmeram lokalnega konteksta. Kljub temu obstajata dva širša modela. V okviru prvega se vzpostavi popolnoma nov pravni subjekt, ki združuje lokalne partnerje. Oblike tega subjekta so lahko različne in so odvisne od konteksta (čeprav so to večinoma nepridobitne organizacije). Ne glede na svojo pravno obliko mora subjekt široko zastopati lokalne zainteresirane strani, ki jih strategija zadeva, biti mora odprt, pregleden in odgovoren tako lokalnim prebivalcem kot svojim ustanoviteljem. Natančno ravnotežje vpletenih partnerjev in njihovih vlog pri sprejemanju odločitev je odvisno od lokalnih okoliščin, vendar je, kot je že bilo omenjeno, ključna lastnost lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ta, da v partnerstvu ne sme prevladovati le ena javna ali zasebna interesna skupina.

Drugi model se lahko uporabi, kadar ni potrebe ali želje po vzpostavitvi dodatne strukture in/ali kadar je jasno, da je bolje temeljiti na upravnih zmogljivostih izkušenega partnerja. V tem

primeru lahko izkušeni partner prevzame vlogo „odgovornega organa“ za pravne in upravne namene, medtem ko drugi partnerji tvorijo nekakšen odbor za sprejemanje odločitev oziroma izbiro projektov. Veljati pa morajo enaka načela zastopnosti, odprtosti, odgovornosti in preglednosti kot pri prvem modelu.

Za zagotovitev, da participativna in učinkovita partnerstva dejansko izvajajo visokokakovostne strategije, je Komisija pripravila tudi seznam glavnih nalog, ki jih morajo opravljati. Tudi te bodo na podlagi primerov podrobneje pojasnjene v poglavju 5. Vsako partnerstvo mora proučiti, ali ima znanja in spretnosti ter izkušnje na zadevnem področju, ki so potrebna za opravljanje teh funkcij, oziroma ali si mora zagotoviti zunanjo pomoč.

Oba opisana modela se lahko uporabita za usklajevanje več tokov financiranja. To bo obrazloženo v poglavju 6 (glej tudi oddelke o partnerstvu v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

6. Prilagodite meje (območje)

V procesu oblikovanja strategije lokalnega razvoja in vzpostavljanja partnerstva se bo pokazalo, da je nekatera vprašanja mogoče uspešneje obravnavati z vključitvijo drugih delov ozemlja. Morda bo treba na primer v zvezi s podeželskim območjem upoštevati lokalno mesto s tržnimi pravicami ali pa bo morda prikrajšana mestna četrt morala proučiti možnost povezav z območji, ki zagotavljajo lokalna delovna mesta in storitve. Podobno je lahko potencialno koristen zaveznik partnerstva tik za prvotnimi mejami. Z uskladitvijo meja lokalnih pobud, ki se financirajo iz različnih skladov EU, se lahko izboljšajo tudi sinergije med njimi. Nazadnje bodo nacionalna ali regionalna merila za izbor območij za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, morda zahtevala, da se opredelitev območja nekoliko prilagodi.

Zaradi vseh teh razlogov je treba natančne meje ukrepanja obravnavati kot nekaj spremenljivega, kar je mogoče prilagajati spreminjajočim se okoliščinam. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, lokalnim partnerstvom dejansko ponuja raznovrstne alternativne možnosti za obravnavanje težav na različnih stopnjah. Sosednja lokalna partnerstva se lahko na primer individualno osredotočajo na ukrepe, financirane iz enega zadevnega sklada, pri obravnavanju težav, ki se najuspešneje rešujejo na drugi, čezmejni ravni, pa uporabijo ukrepe sodelovanja oziroma sodelujejo v okviru drugega sklada. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, vključuje prožen načrt za zagotovitev, da se meje prilagajajo razvijajočim se lokalnim potrebam, pri čemer ni pomembno, da se v nekem času fiksno določijo.

Vendar je v vsakem primeru pri širjenju območja potrebna previdnost. Območja se bodo pod večino pritiskov širila, vendar je treba paziti, da se pri tem ne izgubi občutek lokalne identitete in resničnega sodelovanja skupnosti (glej oddelke o območjih v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

7. Pripravite akcijski načrt in vlogo za financiranje (strategija)

Ko se v okviru partnerstva sprejme dogovor o zelenih spremembah in se opredeli jasna „logika ukrepanja“, ki kaže, kako je te spremembe mogoče meriti in kateri ukrepi bi lahko zagotovili uspeh, se morajo te široko zasnovane namere prenesti v realen akcijski načrt in vlogo za financiranje. Za izvedbo te faze je na voljo veliko priročnikov s podrobnimi informacijami.¹²

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

Izziv, s katerim se v tej fazi soočijo vsi vlagatelji, je zagotoviti dovolj podrobnosti, ki so potrebne za verodostojnost načrta, hkrati pa ohraniti prilagodljivost za odzivanje na nepredvidene okoliščine. Države članice, regije in lokalna partnerstva obravnavajo ta izziv na različne načine. V vsakem primeru je pomembno prikazati, da časovni raspored ter človeški in finančni viri, namenjeni glavnim vrstam dejavnosti, ustrezajo v začetku opredeljenim potrebam in zagotavljajo razumno možnost uresničitve želenih sprememb. Podobno mora partnerstvo dokazati, da ima znanje in spretnosti ter da je vzpostavilo sisteme in postopke za učinkovito in pregledno izvajanje načrta (glej oddelke o strategiji v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

8. Vzpostavite sistem za redno pregledovanje, vrednotenje in posodabljanje strategije

Priprave zadnjega kroga strategij lokalnega razvoja so se začele leta 2007, zato so razmere, s katerimi se lokalna partnerstva srečujejo v veliko državah, pod močnim vplivom gospodarske krize. Vendar partnerstva tudi v obdobju sorazmerne stabilnosti potrebujejo mehanizme, s katerimi lahko merijo uspešnost doseganja pričakovanih rezultatov in so izhodišče za učenje na podlagi preteklih napak in zmag. Računsko sodišče je v okviru svojega pregleda pobude LEADER navedlo, da je treba izboljšati spremljanje, samovrednotenje in zunanje vrednotenje strategij lokalnega razvoja ter jih vključiti v redne dejavnosti v okviru cikla „učenje s prakso“.

Čeprav je to področje, ki se mora še dodatno razvijati, je na voljo več uporabnih priročnikov in zbirk orodij o tem, kako je to nalogo mogoče opraviti, ne da bi se izgubili v množici nepomembnih podatkovnih povezav (glej tudi oddelke o strategiji v poglavjih 3, 4, 5 in 6).

Za pravilno izvedbo teh osmih korakov sta potrebna čas in trud. Vendar je Komisija povečala podporo, namenjeno tem pripravam (glej oddelek o pripravljalni podpori v poglavju 5.3). Poleg tega lokalni prebivalci na splošno cenijo proces oblikovanja skupnega časovnega načrta za prihodnost in uživajo v njem, tudi če so to v preteklosti že počeli.

Poglavje 3: Kako podpreti partnerstva lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri obravnavanju novih izzivov?

3.1 Uvod

To poglavje je namenjeno predvsem zagotavljanju pomoči obstoječim partnerstvom na podeželskih in ribiških območjih pri uporabi novih predpisov za obravnavanje nekaterih nastajajočih izzivov, s katerimi se soočajo. Vendar je njegova vsebina pomembna tudi za nova partnerstva v mestih in partnerstva, ki obravnavajo vprašanje socialnega vključevanja.

V veliko državah članicah so razmere v lokalnih skupnostih na začetku programskega obdobja 2014–2020 precej drugačne od razmer v prejšnjih dveh programskih obdobjih. Zaradi resne gospodarske krize je veliko obstoječih lokalnih partnerstev obremenjenih z iskanjem dodatnih virov sredstev le zato, da bi lahko nadaljevala svoje dejavnosti ali preživel. Vendar glede na čedalje večje socialne, okoljske in gospodarske izzive poslovanje brez sprememb za veliko lokalnih skupnosti preprosto ni izvedljiva dolgoročna možnost. Poleg tega je na nekaterih območjih po več programskih ciklih možnost tveganja razočaranja in „izgorelosti skupnosti“.

Poleg sprememb zunanjih okoliščin so se upoštevale tudi številne pretekle izkušnje, pridobljene v okviru pobude LEADER in osi 4 sklada ESR, na podlagi katerih so bili novi predpisi nekoliko spremenjeni. Okrepljene so bile na primer številne posebne značilnosti lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, delno kot odziv na poročilo Računskega sodišča o pobudi LEADER. Ob pravilnem izvajanju bodo te spremembe izboljšale zmožnost lokalnih partnerstev za obravnavanje nekaterih novih izzivov, s katerimi se soočajo. Vendar so izkušnje pokazale, da je neizogibno kratko in jedrnat besedilo predpisov EU na nacionalni, regionalni in lokalni ravni mogoče razlagati na različne in pogosto napačne načine. Zato je namen tega poglavja dvojen:

- prvič, brez navajanja podrobnosti so na kratko razčlenjene nekatere ključne spremembe zunanjih pogojev, ki zadevajo lokalna partnerstva, in nekateri pojavljajoči se odzivi, katerih podporo morajo ta partnerstva proučiti;
- drugič, obsežneje je obrazloženo, *kako Komisija razume* nekatere ključne določbe iz uredbe, pri čemer so navedeni primeri, kako bi se lahko te uporabile na lokalni ravni za obravnavanje nekaterih izzivov, opredeljenih v prvem oddelku.

3.2. Novi izzivi, s katerimi se soočajo lokalna partnerstva

Splošno znano je, da se Evropa spopada z raznovrstnimi dolgoročnimi globalnimi izzivi, ki vključujejo zmanjševanje konkurenčnosti navkljub gospodarstvu v vzponu, globalno segrevanje ozračja in manjšo razpoložljivost virov, mirujoče ali slabšajoče se realne plače in življenjski standard velikega deleža prebivalstva, čedalje večjo neenakopravnost in družbeno polarizacijo ter grožnje za sisteme zdravstvenega in socialnega zavarovanja, ki delno izhajajo iz staranja in demografskih sprememb. Strategija Evropa 2020 je bila oblikovana, da bi se zagotovila pomoč pri reševanju nekaterih izmed teh pomembnih vprašanj, za zagotovitev, da se sredstva iz skladov ESI namenijo zlasti najbolj perečim vprašanjem, pa je bilo določenih enajst tematskih ciljev iz uredbe o skupnih določbah.

Od začetka finančne krize leta 2007 se veliko lokalnih partnerstev srečuje še z dodatnim sklopom težav, ki stopnjujejo navedene temeljne globalne izzive. Učinek teh težav po Evropi je

zelo različen, kar zelo otežuje oblikovanje skupnih rešitev na ravni EU in dodatno utemeljuje lokalno prilagojene pristope.

Geografske posledice teh sprememb v okviru držav so zapletene in raznovrstne. Nekateri na primer trdijo, da se bo v velemestnih vozliščih povečala koncentracija gospodarskih dejavnosti, da se bo rast na privlačnih stanovanjskih in turističnih območjih upočasnila in morda celo ustavila ter da bo na območjih, ki so zelo odvisna od tradicionalnih industrijskih sektorjev, gradbeništva in/ali javnega prevoza, še naprej opazno močno upadanje.¹³ Vse to vpliva na vlogo in odnos med različnimi vrstami območij – med velemestnimi in primestnimi območji ter regionalnimi in pokrajinskimi storitvenimi centri, med obalnimi in notranjimi območji, med gosto poseljenimi in bolj oddaljenimi, redko poseljenimi območji ter med prikrajšanimi mestnimi četrtmi in bogatejšimi deli mest.

Dejavniki, odgovorni za večino dolgoročnega in nedavnega razvoja, so globalni in/ali nacionalni, zato je manevrski prostor partnerstev na lokalni ravni nujno omejen. Kljub temu so lokalni kontekst in potrebe ljudi v procesu temeljitih sprememb. Posledično se družba že odziva na številne načine – na primer z novimi bolj družbeno in teritorialno povezanimi oblikami podjetništva, različnimi oblikami samopomoči in kolektivnimi oblikami aktiviranja sredstev skupnosti, izboljševanjem kratkih poti¹⁴ ter proučevanjem lokalnih odzivov in odzivov na ravni skupnosti na podnebne spremembe. Naslednji krog strategij lokalnega razvoja mora upoštevati glavne spremembe v potrebah državljanov in, če je to mogoče, opredeliti načine podpore številnih že obstoječih ustvarjalnih odzivov na ravni skupnosti.

Kljub razlikam med državami bo treba v okviru večine strategij lokalnega razvoja upoštevati nekatere izmed naslednjih sprememb lokalnega konteksta in odgovoriti na naslednja vprašanja:

- V povprečju se je **brezposelnost** v EU med letoma 2007 in 2012 povečala za več kot 47 %, kar je imelo posebno resne posledice za mlade.¹⁵ V Španiji in Grčiji je brezposelna ena od dveh mladih oseb, čeprav so razlike med državami in lokalnimi območji zelo velike. Pri tem je veliko tveganje izgube visoko izobražene generacije in nastanka velike nezadovoljne in jezne skupine mladih. *Kateri kratkoročni in dolgoročni ukrepi bi se lahko sprejeli za ustvarjanje delovnih mest in podporo mladih na lokalni ravni?*
- **Domača poraba** je v veliko državah popolnoma upadla ali miruje, zaradi česar se **trgi** za nova in obstoječa podjetja pogosto krčijo. V takšnih razmerah je težko ustvarjati nova delovna mesta, prva prednostna naloga pa je običajno ohraniti že obstoječa. Vendar se nekatere tradicionalne, osnovne industrije, kot so kmetijstvo, ribištvo in prehrabna industrija, držijo sorazmerno dobro in velika možnost je, da bo treba znova proučiti njihovo vlogo v lokalnem gospodarstvu. *Kateri ukrepi bi se lahko sprejeli za povečanje konkurenčnosti obstoječih sektorjev in podjetij? Katere vrste podpora je potrebna za nove podjetnike na stagnirajočih in nazadujočih trgih?*
- **Zasebno financiranje** je v veliko državah usahnilo, kar še stopnjuje prej navedeno točko in nosilec projektov zelo otežuje pridobitev potrebnih enakovrednih sredstev za donacije EU. *Kako lahko lokalna področja pridobijo dostop do virov financiranja ali ustvarijo druge?*

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

¹⁴ Kratke poti pomenijo kratke dobavne verige; te nastanejo, ko se iz dobavne verige izključijo posredniki. Pri ribičih to na primer pomeni, da ribe prodajajo neposredno iz čolna in ne preko trgovca na debelo, pri kmetih pa so to lahko kmečke trgovine ali tržnice.

¹⁵ Po podatkih Eurostata se je stopnja brezposelnosti s 7,2 % leta 2007 povečala na 10,5 % leta 2012. Brezposelnost mladih se je v istem obdobju povečala s 15,7 % na 22,9 %.

- **Javne naložbe** so se v večini držav zmanjšale, zaradi česar je težje pridobiti javno sofinanciranje projektov. V veliko novih državah članicah je nezadostna infrastruktura še vedno pomembna ovira za lokalni razvoj. Hkrati imajo druge države čedalje več težav z vzdrževanjem obstoječe infrastrukture. *Ali je mogoče razviti nove (skupne) uporabe in načine vzdrževanja zaloge javnih sredstev?*
- **Javni prihodki in odhodki** so se v veliko državah močno zmanjšali, zaradi česar je manj sredstev namenjenih izobraževanju, zdravstvenim in socialnim storitvam ter socialnim dodatkom. To pomeni manj delovnih mest, lokalni organi pa morajo uporabiti sredstva EU za opredelitev novih načinov načrtovanja in zagotavljanja osnovnih storitev. *Ali lahko partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, postanejo lokalne platforme za socialne inovacije, ki proučujejo nove načine izboljšanja socialnih standardov, hkrati pa zagotavljajo sredstva iz zasebnega sektorja in civilne družbe?*
- **Revščina in socialna izključenost** sta se v večini držav povečali. Vendar so geografske posledice v zvezi s tem kompleksne. V nekaterih primerih se lahko pojavi vračanje na podeželska območja ali v nekatere mestne četrti, ker so tam življenjski stroški nižji ter deluje več družinskih mrež in mrež za samopomoč. *Kako bi se lahko ta bližina uporabila za povečanje socialne odgovornosti in solidarnosti med bogatimi in revnimi območji, sektorji in skupinami?*
- **Podnebne spremembe** in potreba po prehodu na nizkoogljično družbo so v središču pozornosti politike EU in so zdaj horizontalna prednostna naloga na vseh področjih politike EU. Glavna sprememba v naslednjem programskem obdobju izhaja iz nujne potrebe po zmanjšanju emisij toplogrednih plinov in vzpostavitvi nove usmeritve gospodarskega razvoja, ki temelji na zeleni rasti in trajnostni uporabi virov. *Ali lahko partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, razvijejo in podpirajo lokalne odzive na te izzive?*

Partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se ob tem srečujejo s popolnoma drugačnim kontekstom upravljanja kot na svoji začetni stopnji razvoja. Veliko se jih je iz majhnih, sorazmerno neodvisnih pilotnih pobud Komisije razvilo v partnerstva, ki vključujejo podeželska območja in velike dele obale. S tem sta se z vidika upravnih in revizijskih postopkov močno povečala njihova odgovornost in breme. Hkrati se tudi zmanjšuje zaupanje v sedanje modele zagotavljanja storitev s pristopom od zgoraj navzdol ter se povečuje zanimanje za bolj participativne, odzivne in inovativne načine zadovoljevanja socialnih potreb, ki so bližje pristopu lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. *Katero vlogo lahko partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, zavzamejo pri pojasnjevanju in oblikovanju novega modela upravljanja?*

V okviru 1 spodaj so navedeni nekateri primeri, kako bi se lahko prilagodile strategije lokalnega razvoja, tako da bi upoštevale navedene izzive.

Okvir 1: Primeri odzivov na različne izzive z izvajanjem strategij lokalnega razvoja

Izziv	Možni odzivi v okviru strategij lokalnega razvoja
Čedalje večja brezposelnost	<ul style="list-style-type: none"> • Večja osredotočenost na naložbe v številna nova delovna mesta (pogosto širjenje obstoječih podjetij in/ali precej standardne delovno intenzivne operacije); • podpora novih dejavnosti, povezanih z obnovo lokalnih stanovanjskih objektov, lokalno proizvodnjo energije, varčevanjem z energijo, novimi uporabami za obstoječe stavbe, recikliranjem itd.; • podpora novih oblik podjetij, vključno s podjetji socialnega gospodarstva in socialnimi podjetji; • večja osredotočenost na mlade – na terensko delo z mladimi in na prehod s študija na delo;

	<ul style="list-style-type: none"> • podpora vajeništva, posredovanja zaposlitve, začasnega dela, mentorstva ...; • podpora posredniških shem trga dela in shem trga dela pod posebnimi pogoji; • podpora dopolnilnega usposabljanja in aktivnih politik trga dela; • podpora shem lokalne valute (lokalna menjava dobrin in storitev), časovnih bank, prostovoljnega dela in drugih sistemov, ki neuporabljena sredstva brezposelnih oseb aktivirajo za zadovoljevanje lokalnih potreb.
Nazadujoči trgi	<ul style="list-style-type: none"> • Podpora obstoječih podjetij pri vstopu na nove trge: spodbujanje, trženje, nadzor kakovosti, podpora izvoza, prenos tehnologije, usposabljanje ...; • proučitev novih trgov, povezanih s podnebnimi spremembami, varčevanjem in proizvodnjo energije, nego, zdravjem, kulturo in digitalnim gospodarstvom; • zagotovitev dobre podpore spremljanja katerega koli novega podjetja (strokovne tržne študije in študije izvedljivosti, poklicno usposabljanje itd.); • uporaba javnih naročil (tudi z vključitvijo socialnih klavzul) in lokalnih kampanj „buy local“; • podpora uporabe lokalnih valut (sheme lokalne menjave dobrin in storitev) in časovnih bank za opredelitev uporabnih rešitev za brezposelne ali podzaposlene osebe ob hkratnem zadovoljevanju lokalnih potreb; • aktiviranje lokalnih prebivalcev za podporo lokalnih trgovin, storitev in podjetij (npr. skupina kupcev „cashmob“); • okrepitev kratkih poti in dobavnih verig (npr. tržnice, nakup s čolna) ter lokalnih živilskih sistemov (npr. mreža „Incredible Edible“¹⁶ in projekt PROVE na Portugalskem);¹⁷ • izboljšanje usposabljanja ter vstopa v stabilne ali rastoče sektorje.
Pomanjkanje zasebnega financiranja	<ul style="list-style-type: none"> • Izkoriščanje novih finančnih instrumentov (jamstvene sheme in sheme mikrokreditov); • vzpostavitev privilegiranih vezi z bankami; • proučitev potenciala množičnega financiranja in drugih nastajajočih zamisli; • priznavanje plačila v naravi, prostovoljnega dela in shem za samopomoč; • aktiviranje lokalnih prihrankov za podporo lokalnih projektov, na primer z združenimi naložbami ali naložbami skupnosti (Vallée de l’Aspe France); • znatno povečanje hitrosti in prilagodljivosti donacij EU (sistem manjših donacij, krovne sheme); • zmanjšanje birokracije, povezane s projekti, na primer z uporabo pavšalnih zneskov, poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov itd.
Zmanjšanje	<ul style="list-style-type: none"> • Prošnje za predplačila v okviru financiranja EU;

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.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.

javnih naložb	<ul style="list-style-type: none"> • zagotovitev vnaprejšnjega javnega sofinanciranja pod enakimi pogoji kot za financiranje EU; • alternativna uporaba javnih zgradb, zemljišč itd.; • proučitev uporabe kolektivnih shem za uporabo, souporabo in vzdrževanje obstoječe javne infrastrukture (jasli, šole, kulturni centri, domovi za ostarele, zdravstveni centri, športni centri, javne površine ...).
Zmanjšanje javnih prihodkov in odhodkov	<ul style="list-style-type: none"> • Vzpostavljanje vezi z lokalnimi delavci v javnem sektorju – učitelji, socialnimi delavci, zdravstvenimi delavci ter uslužbenci za načrtovanje in okoljski nadzor za razvoj dopolnilnih storitev in storitev na terenu; • podpora socialno inovativnih projektov, ki izboljšujejo storitve in/ali ohranjajo delovna mesta, in javno-zasebnih socialnih partnerstev; • prednostno obravnavanje preprečevanja, souporabe, samopomoči ...
Revščina in socialna izključenost	<ul style="list-style-type: none"> • Podpora lokalnih načrtov za socialno vključevanje, ki jih vodijo ljudje, ki se spopadajo z revščino, ob podpori strokovnjakov in drugih zainteresiranih strani; • podpora organizacij skupnosti in skupin za samopomoč; • podpora shem za souporabo, novih oblik prevoza, kot sta najem avtomobila za krajši čas in prevoz več ljudi z enim vozilom, ter skupinskih vrtov in zemljišč; • podpora socialnih, trajnostnih in združnih pobud za stanovanjske objekte.
Podnebne spremembe in prehod na nizkoogljično družbo	<ul style="list-style-type: none"> • Razširitev obstoječih partnerstev, da bi se vključili novi partnerji z znanjem in izkušnjami na področju obravnavanja podnebnih sprememb in trajnosti na lokalni ravni; • podpora lokalnih pobud in pobud na ravni skupnosti, ki se osredotočajo na zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in/ali olajšanje prehoda na nizkoogljično družbo; • vključitev „trajnosti“ kot horizontalnega cilja lokalne strategije in vzpostavitve sistema za merjenje napredka pri doseganju opredeljenih ciljev.

Navedeni so samo nekateri odzivi, ki bi jih morala partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, proučiti za zagotovitev, da lokalne strategije obravnavajo nove izzive, s katerimi se soočajo zadevna območja. V nadaljevanju bodo obravnavani novi predpisi in njihova pomoč partnerstvom v zvezi s tem.

3.3 Novi ali obnovljeni elementi predpisov

V predpisih so bile okrepljene številne posebne značilnosti pobude LEADER, delno kot odziv na poročilo Računskega sodišča o pobudi LEADER. Te vključujejo: določbe za določitev minimalne vsebine strategij in izboljšanje njihove kakovosti; določbe za pojasnitev minimalnih nalog skupin in zaščito njihove samostojnosti; večjo osredotočenost na spodbujanje in krepitev zmogljivosti na podlagi večje pripravljalne podpore in večjega odstotka sredstev za tekoče stroške; okrepitev vloge civilne družbe in zasebnega sektorja; ter racionalizacijo nadnacionalnega sodelovanja (na podlagi predpisov, specifičnih za sklada EKSFP in ESFR). Na podlagi teh in drugih določb se lahko okrepi možnost skupin za odzivanje na nekatere izmed navedenih izzivov. V nadaljevanju je pojasnjen namen Komisije v okviru teh določb in navedeni so primeri možnih uporab določb.

3.3.1. Novi ali obnovljeni elementi strategije

V členu 33(1) uredbe o skupnih določbah je opisana minimalna vsebina strategij za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (glej okvir 2 spodaj).

Okvir 2: Člen 33 uredbe o skupnih določbah o strategijah lokalnega razvoja

1. Strategija lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, vključuje vsaj naslednje elemente:
 - a) opredelitev območja in prebivalstva, zajetega v strategijo;
 - b) **analizo razvojnih potreb in možnosti območja**, vključno z analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti;
 - c) opis strategije in njenih ciljev, opis **integriranih in inovativnih** značilnosti strategije in **hierarhijo ciljev, vključno z merljivimi ciljnimi vrednostmi za učinke ali rezultate**. V povezavi z rezultati se lahko ciljne vrednosti izrazijo količinsko ali kakovostno. Strategija je dosledna z ustreznimi programi vseh vključenih zadevnih skladov ESI;
 - d) opis postopka **vključitve skupnosti** v razvoj strategije;
 - e) **akcijski načrt** z opisom prenosa ciljev v ukrepe;
 - f) opis ureditev za **upravljanje in spremljanje** strategije z navedbo zmogljivosti lokalne akcijske skupine za izvajanje strategije ter opis **posebnih ureditev za vrednotenje**;
 - g) **finančni načrt** strategije, vključno s predvideno dodelitvijo vsakega od zadevnih skladov ESI.

V naslednjih oddelkih so kratke razlage, kako Evropska komisija razume nekatere ključne izraze (v krepkem tisku), skupaj s primeri.

- **Kako Komisija razume „opredelitev območja in prebivalstva, zajetega v strategijo“ (člen 33(1)(a) uredbe o skupnih določbah)** (koraka 3 in 6 poglavja 2)?

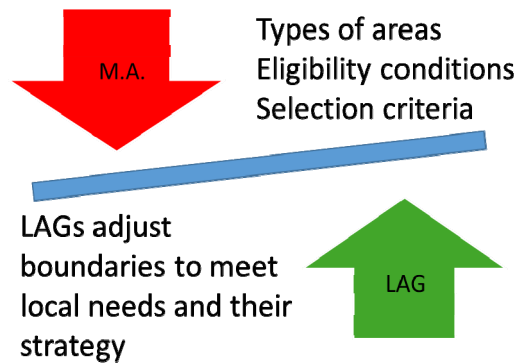
Ključno v zvezi s tem je, da mora biti opredelitev območja in prebivalstva v skladu s strategijo, ki jo skupnost namerava izvajati, in jo mora ta strategija upravičevati. Na ciljnih območjih mora biti vsaj 10 000 prebivalcev, da se zagotovi kritična masa, potrebna za izvajanje strategije. Ob tem jih ne sme biti več od 150 000, da se ohrani občutek identitete in so lahko lokalni prebivalci neposredno vključeni v sprejemanje odločitev. Vendar so možne tudi izjeme (na primer na otokih ali na gosto poseljenih območjih in mestnih četrtih), če to ustreza strategiji.

Eno izmed trenutnih tveganj je, da bo pritisk zaradi potrebe po zmanjševanju stroškov in združevanju sredstev povzročil povezovanje v čedalje večja območja „tipa gospodarskega načrtovanja“, ki ne zagotavljajo pravega občutka identitete in lokalnim prebivalcem omogočajo le malo vključevanja.

Države članice v okviru širokih pogojev EU določijo okvir za izbor področij, ki jih vključijo v svoje programe, pri čemer ta okvir ustreza njihovim nacionalnim prednostnim nalogam za različne vrste območij.

Slika 2: Določitev mej

V ta namen lahko določijo nekatere pogoje za upravičenost in/ali merila, ki se bodo uporabila pri izbiri različnih območij. Pogoji za upravičenost ribiških območij lahko na primer vključujejo pristanišča omejene velikosti, določene dele obale, oddaljenost od morja ali vode, strnjena območja itd. Primeri meril za izbor lahko vključujejo absolutni in/ali relativni pomen zaposlovanja v ribištvu, trende v iztovarjanju, pomen malega priobalnega ribolova, prirast prebivalstva itd.



Vendar je cilj Komisije ta, da *lokalna partnerstva* določijo *natančne meje* svojih območij na podlagi pristopa od spodaj navzgor, pri čemer upoštevajo zastavljene cilje. Pri tem se lahko sklicujejo na:

- ✓ fizično ali geografsko skladnost območja (otoki, gorske verige, rečna ustja, reke, grajena mestna območja);
- ✓ kulturno identiteto območja in skupna socialna vprašanja (koncentracija Romov, migrantov, brezposelnost ...);
- ✓ koncentracije gospodarskih dejavnosti (vrste kmetijstva, ribištvo, določeni nazadujoči ali rastoči sektorji ...).

Te točke se lahko ovrednotijo in upoštevajo pri končnem izboru partnerstev.

Nekatere države članice so v preteklosti vnaprej izbrale območja na podlagi pristopa od zgoraj navzdol, druge pa so omogočale javne razpise na celotnem ozemlju. Obe skrajnosti vključujeta tveganja. V okviru prve se lahko vzpostavijo toga in umetna območja, ki se nenaravno razvijajo na podlagi lokalnih povezav. V okviru druge sta mogoča zelo veliko vlog in politični pritisk, da se proračunska sredstva razporedijo po prevelikem območju. Zato Komisija predlaga ravnovesje med pristopoma od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor.

Okvir 3: Primeri opredelitve območja s Portugalske in Finske

Na podlagi meril iz uredbe o ESR je Portugalska za upravičene do financiranja iz osi 4 določila 45 občin – 39 občin vzdolž portugalske celinske obale in 6 občin na Azorih. Kazalniki, ki se jih je odločila uporabiti, so vključevali upad ribiških dejavnosti, merjen z vidika zmanjševanja iztovarjanja v obdobju 1999–2005, in odvisnost od ribiških dejavnosti, opredeljena kot 3 % ali več aktivnega prebivalstva, zaposlenega v sektorju – ta delež je vključeval tudi zaposlene v portugalski industriji morske soli, ki je na nekaterih območjih pomemben del njenih pomorskih dejavnosti.

Lokalna partnerstva so potem lahko v okviru meja, predlaganih na nacionalni ravni, sama predlagala svoja posebna območja lokalnih akcijskih skupin za ribištvo. V primeru upravičenih izjem so bile mogoče tudi prilagoditve. Organ upravljanja je na primer lokalni akcijski skupini za ribištvo Oeste omogočil, da na južnem koncu ozemlja vključi tri okraje občine Lourinhã, ki so bili prvotno izključeni iz določenih območij zaradi bližine z velikim mestom (Lizbono). To je upravičila z obstojem številnih majhnih ribiških plovil, ki delujejo v

občini Lourinhã, vendar iztovarjajo ribe na ozemlju lokalne akcijske skupine za ribištvo, ki je najbližji kraj iztovarjanja. Vključitev teh bolj izoliranih ribiških skupnosti v razvojni program lokalne akcijske skupine za ribištvo se je štela za pomembno.

Finska zagotavlja še en primer omogočanja ustrezne prilagodljivosti natančno proučenim potrebam. Čeprav uredba o ESR priporoča, da so območja lokalnih akcijskih skupin za ribištvo manjša od enot NUTS 3, je Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo v primeru Finske ob upoštevanju zelo majhne gostote prebivalstva na nekaterih območjih odobril večja območja lokalnih akcijskih skupin za ribištvo kot običajno, da bi jim omogočil vključitev kritične mase delavcev v ribiškem sektorju. Poleg tega so lokalne akcijske skupine za ribištvo na podlagi postopka za proučitev rezultatov in izboljšanje dosežkov v prihodnosti predlagale manjše prilagoditve svojih meja za naslednje programsko obdobje.

Za dodatne vire glej spodaj.¹⁸

- **Kako Komisija razume „analizo razvojnih potreb in možnosti območja“ (člen 33(1)(b) uredbe o skupnih določbah) (koraka 1 in 4 poglavja 2)?**

V uredbi je navedeno, da mora ta analiza „vključevati analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti“. Analize SWOT so že nekaj časa običajna praksa v okviru nacionalnih, regionalnih in lokalnih programov, ki jih podpira Komisija. Številne so dejansko zelo splošne in bi se lahko pogosto uporabile za skoraj vsa podobna območja v EU. Poleg tega bi morale razvojne potrebe in možnosti temeljiti na analizi SWOT, vendar je za to običajno potrebna druga stopnja analize. Nekatere strategije preprosto navajajo nerazvrščen seznam potreb, ne da bi utemeljile povezavo z analizo SWOT. Komisija želi izboljšati te razmere in zagotoviti, da bi „analiza razvojnih potreb in možnosti“ postala pomembno orodje za oblikovanje trdne logike ukrepanja in zagotovitev večje usmerjenosti v rezultate.

Analiza SWOT

	Prednosti	Slabosti
Priložnosti	okrepitev da bi se izkoristile priložnosti	zmanjšanje da bi se izkoristile priložnosti
Nevarnosti	zavarovanje pred prihodnjimi nevarnostmi	preprečevanje za izognitev pastem

V ta namen morajo lokalna partnerstva upoštevati naslednje:

- ✓ točke, izpostavljene v analizi SWOT, morajo jasno temeljiti na dokazih, pridobljenih s proučitvijo območja;
- ✓ osredotočiti se morajo na posebne značilnosti območja in na to, kaj ga razlikuje od drugih, namesto da bi le naštevale številne skupne značilnosti glavnih sektorjev, kot sta kmetijstvo ali ribištvo, ali ciljnih skupin, kot so mladi ali ženske. Žal so nekatere analize SWOT tako splošne, da bi se lahko uporabile povsod;

¹⁸ Dodatni vir: poglavje 2 priročnika za zagon FARNET 1. Opredelitev območja:

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

- ✓ prav toliko ali še več pozornosti kot opisovanju slabosti in nevarnosti je treba nameniti razporejanju priložnosti in prednosti. Strategija ne sme biti le defenzivna, temveč tudi usmerjena v prihodnost;
- ✓ zagotovitev nerazločevalnega seznama želja za vsako potrebo ni smiselna. Tudi na tej stopnji je pomembno začeti s prednostnim razvrščanjem potreb in možnosti;
- ✓ prednostno razvrščanje mora temeljiti na dokazih in upoštevati utemeljena stališča lokalnih zainteresiranih strani, kot je pojasnjeno spodaj;
- ✓ lokalno partnerstvo mora razlikovati med tem, kaj si želi doseči, in tem, kaj lahko doseže z razpoložljivimi sredstvi in programi.

Glej primere strategij lokalnega razvoja na ribiških območjih iz Francije, Španije, Finske in Škotske ter druge vire spodaj.¹⁹

- **Kako Komisija razume „*opis integriranih značilnosti strategije*“ (člen 33(1)(c) uredbe o skupnih določbah) (koraka 4 in 7 poglavja 2)?**

Uredba o skupnih določbah navaja, da se lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, „izvaja prek celostnih (člen 33(1)(c)) večsektorskih lokalnih razvojnih strategij za posamezno območje“ (člen 32(2)(c)). Vendar se je pomen celostne večsektorske strategije skozi čas razvil in ga je treba prilagoditi obravnavani vrsti težave in območja. Izraz je bil prvotno uporabljen v okviru prvih programov LEADER na podeželskih območjih, ki so se morali razlikovati od tradicionalnih sektorskih kmetijskih politik s pristopom od zgoraj navzdol. Okrajšava LEADER izhaja iz francoske besedne zveze, ki pomeni „povezave med gospodarstvom in razvojnimi ukrepi na podeželskih območjih“. Partnerstva so se štela za pobudnike, ki bi izkoristili vse možne lokalne multiplikatorje med sektorji, kot so kmetijstvo, prehranska industrija, obrti, podeželski turizem, lokalne storitve in okolje. V ta namen bi oblikovala „celostna“ zaporedja podpornih ukrepov (na primer usposabljanje, kapitalska podpora, promocijska podpora, podpora podjetništvu) z enako strateško usmeritvijo. Ker je večina programov LEADER potekala na razmeroma redko poseljenih podeželskih območjih, se je lahko uporabil razmeroma celosten pristop, pri čemer se je vključila večina dejavnikov, ki spodbujajo lokalni razvoj.

Vendar je tudi v teh primerih postalo jasno, da je na nekatere stvari mogoče vplivati z endogenim programom, kot je LEADER, medtem ko druge niso v njegovem dosegu. Na Finskem je bilo uvedeno uporabno razlikovanje med „ozkimi politikami razvoja podeželja“, ki jih običajno izvaja ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja, ter „širokimi politikami razvoja podeželja“, ki se nanašajo na vse politike, kot so prevoz, izobraževanje in zdravstvo, in močno vplivajo na obliko razvoja podeželja, vendar je nanje težje vplivati na lokalni ravni.

¹⁹ Nekaj virov:

- Primeri celovitih strategij z ribiških območij po Evropi. Povzetki in celotni primeri: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>.
- Zbirka orodij Leader za oblikovanje strategije. Pododdelek A. o vsebini strategije lokalnega razvoja z video posnetki: 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.
- Priročnik za zagon FARNET 1. Oddelek 4b, Razvoj učinkovitih strategij: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- Predstavitev v Power pointu skupine LEADER z grškega otoka Lesbos o načinu, kako so se lokalne zainteresirane strani vključile v opredeljevanje lokalnih potreb: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC.

Glede na to integracija tudi na podeželskih območjih ne pomeni, da je treba v okviru strategij obravnavati vsa vprašanja naenkrat in vsemu pripisati enak pomen. Kot je že bilo navedeno, morajo skupnosti sprejemati odločitve ter se osredotočiti na cilje in ukrepe, ki bodo najverjetneje privedli do sprememb, ki jih skupnosti želijo doseči. To dejstvo je še pomembnejše v mestih in pri obravnavanju kompleksnih socialnih težav na gosto poseljenih območjih. V tem primeru so morda že prisotne pretekle pobude in številne organizacije, dejavne na istem področju. Lokalna partnerstva morajo torej zasnovati svoje strategije tako, da bodo dodale vrednost že obstoječim ukrepom, in pri tem zagotoviti največjo mogočo podporo.

Ta razlaga razširja področje uporabe lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na tematske cilje in prednostne naložbe, ki so zlasti pomembni za socialne in regionalne sklade – dokler so strategije oblikovane in se izvajajo na način, ki zagotavlja popolno vrednost lokalnih teritorialnih povezav.

Integracija lahko pomeni.

- ✓ obravnavanje enega ali več vprašanj, tem, težav ali ciljnih skupin, ki zadevajo skupnost, pri čemer se zagotovi umestitev v širši kontekst ter vzpostavijo povezave navzven z drugimi sektorji in akterji, ki lahko vplivajo na razmere;
- ✓ vzpostavljanje vertikalnih povezav v okviru sektorjev in dobavnih verig ter horizontalnih povezav med sektorji;
- ✓ povezovanje prikrajšanih območij z območji, ki ponujajo večje možnosti (npr. podeželska območja z mesti s tržnimi pravicami in prikrajšane četrti s centri rasti zaposlovanja);
- ✓ vzpostavljanje povezav med lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi ravnmi upravljanja. To je zlasti pomembno pri obravnavanju „sidrnih“ sektorjev in ustanov, kot so šole, bolnišnice in univerze;
- ✓ zagotovitev zaporedja različnih lokalnih podpornih ukrepov, ki sodelujejo pri doseganju istih strateških ciljev. Integracija z vidika, kaj se izvaja, kdo to izvaja in kako.

Okvir 4: Primer integrirane značilnosti strategije v okviru projekta „My Generation URBACT“

Čeprav se je 12 partnerskih mest v okviru projekta „My Generation URBACT“ soočalo z različnimi izzivi, so vsa sklenila, da morajo mladi postati dejanski soustvarjalci rešitev, ki se izvajajo, zato so uvedla več participativnih tehnik, katerih namen je postaviti mlade v središče lokalnih strategij.

Navedla so, da so evropske politike, ki so namenjene podpori mladih, preveč razdrobljene in kratkotrajne ter so poleg tega neučinkovite zaradi enostranske usmerjenosti k enemu samemu cilju, medtem ko raznolikost izzivov zahteva integrirane ukrepe. Z drugimi besedami, čeprav so se osredotočala na značilne težave mladih, so si prizadevala razviti lokalne povezave med vsemi glavnimi področji politike, ki jih zadevajo. Partnerska mesta so si več kot dve leti in pol prizadevala opredeliti učinkovite lokalne politike na treh medsebojno povezanih področjih: zagotavljanje večjega dostopa prikrajšanih mladih oseb do socialnih storitev, ki se v mestih že izvajajo; vzpostavljanje povezav med usposabljanjem, izobraževanjem in podjetništvom; ter izboljšanje usklajevanja različnih akterjev in vključevanje mladih v postopek odločanja; <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>.

- **Kako Komisija razume „opis inovativnih značilnosti strategije“ (člen 33(1)(c) uredbe o skupnih določbah) (koraka 4 in 7 poglavja 2)?**

Inovacije v povezavi z lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, ne pomenijo nujno raziskav in razvoja na visoki ravni ali nove tehnologije (čeprav to seveda ni izključeno). Utemeljitev inovativne narave strategije je dejansko tesno povezana z vprašanjem, kaj želi skupnost spremeniti. Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so po definiciji lokalne in sorazmerno majhnega obsega. Njihove zmogljivosti ne zajemajo spremembe življenjskih pogojev vseh ljudi naenkrat. Zato se morajo osredotočiti na ukrepe z multiplikacijskim učinkom ali „učinkom snežne kepe“ na lokalni razvoj. Namesto da bi se za zadovoljitev osnovnih potreb uporabili vsi razpoložljivi omejeni viri, je namen težave in priložnosti obravnavati z novega zornega kota ter proučiti nove odzive, ki lahko zagotovijo dolgoročne in trajnejše rešitve.

V zvezi s tem je Komisija opredelitev inovacij v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, namenoma pustila odprto ter inovacij ni poskušala opredeliti „vnaprej“, saj bi s tem omejila lokalno ustvarjalnost. Inovacije lahko vključujejo nove storitve, nove proizvode in nove načine obravnavanja vprašanj v lokalnem kontekstu (člen 32(2)(d)). Seveda ni nujno, da je vse v okviru strategije inovativno, saj bodo morala partnerstva pogosto pridobiti zaupanje in pri tem dokazati, da lahko izpolnijo tudi nekatere kratkoročne osnovne potrebe.

Vendar ima lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, z združevanjem vseh zainteresiranih strani na določenem območju in vzpostavljanjem dialoga z zunanjimi institucijami, kot so univerze, raziskovalna središča in višje ravni uprave, veliko možnosti za uporabo obstoječih virov na nove in ustvarjalne načine. V najboljšem primeru lahko partnerstva postanejo platforme za „socialne inovacije“ in naknadno zagotovijo sredstva za pospešitev teh inovacij. Uspešne zamisli se potem lahko analizirajo in zapišejo, razne nacionalne in regionalne mreže EU, ki vključujejo akterje na področju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pa jih lahko prenesejo.

Inovacije v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost:

- ✓ lahko vključujejo nove proizvode, storitve ali načine obravnavanja vprašanj v lokalnem kontekstu;
- ✓ imajo pogosto multiplikacijski učinek ali „učinek snežne kepe“ na spremembe, ki jih skupnost želi doseči;
- ✓ lahko vključujejo enega ali več majhnih ukrepov in prototipov ali večji vodilni projekt, s katerim se skupnost aktivno ukvarja;
- ✓ odkrivajo nove načine aktiviranja in uporabe obstoječih virov in sredstev skupnosti;
- ✓ krepijo sodelovanje med različnimi akterji in sektorji;
- ✓ lahko vključujejo univerze ali napredne raziskave in razvoj, vendar to ni nujno;
- ✓ lahko tvorijo platformo za socialne inovacije, ki se potem lahko pospešijo in širše uporabljajo na podlagi izmenjav, sodelovanja in povezovanja v mreže.

Okvir 5: Inovacijski grozd v okviru načrta strategije LEADER za obdobje 2007–2013 na območju West Corka

Poglavitni del načrta strategije LEADER za obdobje 2007–2013 na območju West Corka je njegov inovacijski grozd. Grozd temelji na predhodnih pobudah, kot je blagovna znamka „Fuchsia Brands“ z območja West Cork, in se osredotoča na zagotavljanje podpore ključnim gospodarskim sektorjem z možnostjo diverzifikacije (živila, turizem, obrt itd.) ter vrstam razvojnih dejavnosti in razvojnega procesa (trženje, usposabljanje in izobraževanje, razvojne agencije, omrežja in združenja itd.). Grozd, ki se je na trgu prvič pojavil leta 1998, je

poslovno omrežje, ki vključuje 160 akreditiranih kakovostnih (z oznako kakovosti) podjetij v prehrabni industriji, turizmu, obrtnem in drugih sektorjih (kmetijstvo, pomorstvo, prodaja na drobno). V zvezi z nekaterimi programi sodeluje tudi z visoko šolo University College Cork.

Vrste dejavnosti, ki jih je grozd podpiral v programskem obdobju 2007–2013, vključujejo: razvoj novega programa za pridobivanje energije na kmetijah „Energy From Farms“, vključno z biogorivi, vetrno energijo, sončno energijo, hidroenergijo in toplotno energijo, poskusno izvajanje in vrednotenje novih dejavnosti trženja in promocijskih dejavnosti za blagovno znamko Fuchsia Brands, razvojno podporo za projekte diverzifikacije med udeleženci blagovne znamke Fuchsia Brand v kulinarinem turizmu, obrti in prostem času ter svetovanje in usposabljanje za podjetja, ki se ukvarjajo s kreativno umetnostjo in proizvodnjo digitalnih medijev.

Ta model temelji na uspehu, pri čemer ustvarja kulturo podpore za inovacije in skozi čas vzpostavlja kritično maso dejavnosti. Blagovna znamka Fuchsia Brand in z njo povezane dejavnosti so leta 2005 ustvarile 106 milijonov EUR, od katerih jih je 69 milijonov ostalo v regiji za namene podpore približno 1 131 delovnih mest s polnim delovnim časom na lokalni ravni.

Glej vire spodaj.²⁰

- **Kako Komisija razume „hierarhijo ciljev, vključno z merljivimi ciljnimi vrednostmi za učinke ali rezultate“ (člen 33(1)(c) uredbe o skupnih določbah) (koraka 4 in 7 poglavja 2)?**

Računsko sodišče v omenjenem poročilu o pobudi LEADER navaja, da „je treba lokalne strategije postaviti v središče pristopa LEADER ter tako dati partnerstvom razlog za njihov obstoj in zagotoviti dodano vrednost na podlagi lokalnih rešitev, prilagojenih za doseganje ciljev lokalnega razvoja podeželja“. Žal so razmere včasih drugačne. Računsko sodišče je poročalo, da je bilo veliko strategij „komaj kaj več kot sredstvo za vložitev zahtevka pri organu upravljanja za financiranje“ in da njihovi cilji niso bili „natančni, merljivi in dosegljivi v določenem časovnem okviru“.

Veliko strategij se je v preteklosti pretirano zanašalo na splošne cilje, kot sta „izboljšanje kakovosti življenja“ ali doseganje „trajnostnega razvoja“. Deloma je tako zato, ker se oblikovalci strategije pogosto soočajo z veliko negotovostjo in želijo ohraniti prilagodljivost pri odzivanju na spremembe in nepredvidene dogodke. Vendar bo v nadaljevanju pojasnjeno, da je to prilagodljivost mogoče doseči tudi na druge načine, medtem ko lahko strategija s pretirano splošnimi cilji postane skoraj nesmiselna ter je izpostavljena vplivu lokalnih zainteresiranih skupin in jo je nemogoče nadzirati.

Po mnenju Komisije morajo strategije, da bi se izboljšala njihova kakovost, temeljiti na jasni „logiki ukrepanja“, dogovorjeni na ravni skupnosti, in na vprašanjih, kot so, kaj želimo

²⁰ Nekaj virov:

- *Razširjeno poročilo ciljne skupine 2: Ohranjanje inovativne narave pobude Leader, november 2010:* http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf. Pregled podeželja EU 2: Ustvarjalnost in inovacije v okviru razvoja podeželja EU, 2009: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A.

spremeniti, kaj želimo doseči do leta x, kako si predstavljamo uspeh in kaj bo dokazovalo, da smo bili uspešni.

V obdobju 2014–2020 je treba vzpostaviti bazo dokazov v obliki jasno izmerljivih ciljev v zvezi z „učinki“, kot je število ljudi, vključenih v programe usposabljanja, in v zvezi z „rezultati“, kot je število ljudi, ki so se na podlagi usposabljanja zaposlili.

Za rezultate „se lahko cilji izrazijo količinsko ali kakovostno“ (člen 33(1)(c)), pri čemer Komisija priporoča, da se izrazijo na podlagi „ciljev SMART“.

Cilji SMART

1. Natančni – treba je jasno navesti, kaj bo strategija obravnavala in s katerimi sredstvi.
2. Merljivi – vključevati mora osnovo za merjenje in merljiv cilj, ne glede na to, ali je ta izražen količinsko ali kakovostno.
3. Dosegljivi – tehnično dosegljivi cilji v okviru predlagane strategije.
4. Realni – ob upoštevanju zagotovljenih sredstev, razpoložljivega časa, velikosti ciljnih skupin itd.
5. Časovno opredeljeni – vključujejo časovni okvir in datum, do katerega je treba cilj doseči.

Kot odziv na določitev konkretnjših ciljev za rezultate Komisija priporoča, da se partnerstva in organi upravljanja dogovorijo glede metod, ki bodo strategijam omogočale prilagajanje razvijajočim se okoliščinam in upoštevanje lekcij, pridobljenih na podlagi preteklih izkušenj. To je mogoče najpreprosteje doseči z uporabo zahteve glede vrednotenja iz člena 33(1)(f) (glej spodaj).

Uredba navaja tudi „hierarhijo ciljev“, s čimer opozarja, da ni mogoče doseči vsega naenkrat ter da mora skupnost sprejeti skupno odločitev glede najpomembnejših ciljev in izbrati ukrepe, ki bodo najučinkoviteje prispevali k doseganju teh ciljev. V tem okviru se lahko strategije dejansko uporabijo za podporo pobud državljanov na terenu in odzivanje na nekatere izzive, opredeljene v prvem oddelku tega programa.

Okvir 6: Ciljna usmerjenost in spremljanje pri podjetju IRD Duhallow

Podjetje IRD (Integrated Rural Development – celovit razvoj podeželja) Duhallow je razvilo zanimiv sistem za izboljšanje povezav med širokimi cilji svoje strategije lokalnega razvoja in dejanskimi projekti, ki se izvajajo, na način, ki zagotavlja lastništvo skupnosti ter izboljšano ciljno usmerjenost in spremljanje. V osnovi se široki cilji strategije razvijejo po dolgem postopku posvetovanja s skupnostjo na štirih glavnih področjih: izboljšanje kakovosti življenja, spodbujanje ustvarjalnosti, gospodarska rast in življenjsko okolje. Ocena potreb v zvezi s socialnimi, gospodarskimi in okoljskimi viri regije se izvede z uporabo pristopa k razvoju skupnosti na podlagi prednosti, ki se osredotoča na prednosti območja in morebitne prednosti (in ne le na pomanjkljivosti in vrzeli). Tako se potem določi strateški okvir, ki ga je mogoče prilagoditi zadevnim ponudbam.

Ti široki cilji se potem razdelijo na manjše, merljive cilje, ki jih spodbujajo in spremljajo lokalne delovne skupine na ravni skupnosti. Delovna skupina za mlade in izobraževanje ima na primer 20 članov, ki vključujejo lokalne šole, mladinske organizacije, oblikovalce politike in tudi same mlade. Določenih je 27 merljivih ciljev: deset novih mladinskih klubov, štiri mladinske kavarne, dvajset usposobljenih mladinskih vodij itd.

Glede na opredeljene kazalnike učinkov so bili do junija 2011 uresničeni naslednji cilji: trije mladinski klubi in trideset usposobljenih mladinskih vodij, vendar nobena kavarna. Delovna skupina se sestaja osemkrat ali devetkrat letno, takrat analizira dosežke in določi ukrepe za izboljšanje. Njene ukrepe odobri odbor lokalne akcijske skupine.

Glej podatkovni list evropske mreže za razvoj podeželja o pristopu partnerstev Duhallow k opredelitvi kazalnikov, ki zajemajo dodano vrednost pobude LEADER:
http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf.

Glej spodaj za dodatne uporabne vire.²¹

- **Kako Komisija razume, da je „strategija dosledna z ustreznimi programi vseh vključenih zadevnih skladov ESI“ (člen 33(1)(c) uredbe o skupnih določbah) (koraka 4 in 7 poglavja 2)?**

Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se ne smejo obravnavati kot ločene enote. Te strategije so prilagodljiva orodja za izpolnjevanje posebnih potreb različnih lokalnih območij – na načine, ki zagotavljajo konkretne rezultate in ugodnosti za zadevne programe (glej primer

²¹ Viri za člen 33(1)(c) uredbe o skupnih določbah:

- Navodila evropske mreže za razvoj podeželja o vsebini strategije lokalnega razvoja z video posnetki: 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 prednostno razvrstiti cilje?* v okviru zbirke orodij 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.
- Priročnik za zagon FARNET 1, oddelek 4b: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

*uporabe pristopa LEADER kot orodja za celostno teritorialno načrtovanje v Andaluziji v Španiji – poglavje 6).*²²

Vendar je Komisija v smernicah o lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, ki jih je pripravila za organe upravljanja, pojasnila, da je njen cilj lokalnim skupnostim omogočiti večjo prilagodljivost z vidika področja uporabe strategije in upravičenost financiranih ukrepov, pri čemer je treba spoštovati skladnost z zadevnimi programi in je zagotovljena popolna skladnost z regulativnim okvirom, tveganje dvojnega financiranja pa je ustrezno zmanjšano. Kot je že bilo navedeno, to lokalnim skupnostim omogoča domiselnost in prilagajanje lokalnih strategij pojavljajočim se izzivom, ki so opredeljeni v prvem delu tega poglavja.

To kombinacijo lokalne prilagodljivosti in jasnega prispevanja k ciljem na višji ravni je mogoče doseči na več načinov.

- ✓ Za lažje načrtovanje programov je treba lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, načrtovati v okviru ene posebne prednostne naložbe/ciljnega območja ali prednostne naloge Unije²³. Vendar lahko podpora, ki se zagotavlja v okviru strategij lokalnega razvoja, prispeva k vsem enajstim tematskim ciljem uredbe o skupnih določbah.
- ✓ Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, morajo vključevati opis usklajenosti njihovega participativnega lokalnega pristopa s prednostnimi nalogami programa(-ov), ki financira(-jo) te strategije, in opis, kako prispevajo k tem prednostnim nalogam.
- ✓ Če je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, namenjen doseganju nekaterih ciljev programa v celoti, mora biti poleg tega sistem doseganja prilagojen, tako da omogoča vse ugodnosti pristopa pri izpolnjevanju posebnih lokalnih potreb, obravnavanih v okviru strategije.
- ✓ Kadar je strategija lokalnega razvoja financirana le iz enega sklada, mora ta sklad zagotoviti vso svojo upravičeno podporo, vključno za ukrepe, ki bi se lahko vključili tudi v druge sklade, da se lokalnim akterjem v skladu s posebnimi pravili sklada zagotovi čim večja prilagodljivost pri odzivanju na njihove potrebe.
- ✓ Če se izvajajo pošteni postopki za preprečevanje dvojnega financiranja, stroga razmejitev skladov ni potrebna.
- ✓ Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko v mestih uporabijo kot orodje, s katerim se na različne načine prispeva k strategijam trajnostnega razvoja mest, ki se financirajo v skladu s členom 7 uredbe o ESRR. Lahko se vključijo v in/ali prispevajo k celostnim teritorialnim naložbam (člen 36 uredbe o skupnih določbah), mestnim osem ali posebnim mestnim programom.

Če želi na primer lokalna akcijska skupina na podeželju zaprositi za financiranje v okviru pobude LEADER za projekt usposabljanja, tudi če njena strategija prejema podporo le iz sklada EKSRP, mora lokalna akcijska skupina preveriti:

- ali projekt sledi ciljem sklada EKSRP in programa razvoja podeželja;
- ali projekt ustreza strategiji lokalnega razvoja;
- ali je projekt v skladu z ustrezno zakonodajo.

Če so ti pogoji izpolnjeni, organ upravljanja sklada EKSRP ne sme zavrnil vloge za financiranje projekta iz sklada EKSRP le zato, ker je upravičen tudi do financiranja iz sklada ESS.

²² Uporaba pristopa LEADER kot orodja za celostno teritorialno načrtovanje v Andaluziji v Španiji http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf.

²³ Prednostna naložba 9d v okviru ESRR in iz člena 3(1)(b)(vi) uredbe o ESS, ciljno območje 6b v okviru EKSRP in prednostna naloga Unije 4 v okviru ESRR.

Zagotoviti je treba, da je ta prilagodljivost na področju ukrepanja in v zvezi z upravičenostjo izdatkov izražena v besedilu programov ter v ustreznih nacionalnih in regionalnih predpisih, da se omogoči načrtovanje lokalnih strategij ob upoštevanju lokalnih potreb in možnosti, vključno z inovativnimi pristopi²⁴. Namesto oblikovanja podrobnega kataloga upravičenih izdatkov za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, se priporoča oblikovanje kataloga neupravičenih izdatkov v okviru zadevnega sklada.

- **Kako Komisija razume „opis postopka vključitve skupnosti v razvoj strategije“ (člen 33(1)(d) uredbe o skupnih določbah) (koraka 4 in 7 poglavja 2)?**

Postopki, ki lahko zajemajo le ravnanje ali preproste informativne kampanje in uradna posvetovanja ter partnerstva in popoln nadzor državljanov, se opisujejo na podlagi sodelovanja.²⁵ Svetovna banka opisuje, kako so se njeni razvojni programi, ki temeljijo na skupnosti, iz modela, ki temelji na posvetovanju s skupnostjo, razvili v model, ki temelji na sodelovanju skupnosti, in nazadnje v sedanji model, ki temelji na opolnomočenju skupnosti.²⁶ Na podlagi samega izraza, ki se ga je Komisija odločila uporabljati, tj. lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je jasno, da se nanaša na višje stopnje sodelovanja skupnosti, ne le na enostransko obveščanje in posvetovanje. Lokalne zainteresirane strani morajo sodelovati od prvega dne načrtovanja strategije do konca izvajanja procesa.

Strategija in projekti, ki se izvajajo v okviru nje, naj bi izhajali iz skupnosti. Zato sodelovanje ne sme biti le dodatek na začetku strategije za utemeljitev financiranja. Svetovalci, univerze in drugi zunanji strokovnjaki lahko vsi prispevajo k zagotavljanju širšega stališča ter pomagajo pri analizi podatkov in pripravi strategije, vendar morajo obstajati dokazi resničnega dialoga z lokalnimi prebivalci in med njimi v vsaki od ključnih faz oblikovanja strategije:

- ✓ pri opredelitvi prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti;
- ✓ pri pretvorbi teh v glavne razvojne potrebe in možnosti;
- ✓ pri določitvi glavnih ciljev, posebnih ciljev, želenih rezultatov in njihovi prednostni razvrstitvi;
- ✓ pri izbiri vrst ukrepov, s katerimi bi se ti rezultati lahko dosegli;
- ✓ pri razporeditvi proračunskih sredstev.

Na voljo je veliko participativnih tehnik, kot so analiza zainteresiranih strani, uporaba „drevesnih grafov težav“ in priprava scenarijev, ki lahko partnerstvom pomagajo pri opredelitvi vprašanj, ki so resnično pomembna za zadevne prebivalce, ter pri aktiviranju zamisli in potenciala pobud na ravni skupnosti. Dokument o strategiji mora vključevati dokaze, da je rezultat takšnega procesa.

Okvir 7: Primer participativnega procesa priprave strategije lokalnega razvoja, ki ga je izvedla španska skupina LEADER iz doline Jerte

Španska skupina LEADER iz doline Jerte je takoj po koncu poletja leta 2013, tj. pred dokončanjem predpisov ali programov EU, začela participativni proces priprave strategije lokalnega razvoja za naslednje obdobje. Partnerstvo je ustanovilo širok „odbor za razvoj“ za usklajevanje dela sedmih tematskih delovnih skupin, ki so vključevale zainteresirane strani

²⁴ Glej člen 32(1)(d) uredbe o skupnih določbah.

²⁵ Glej Arnstein, Sherry R. *A ladder of Citizen Participation*. 1969.

²⁶ Lokalni razvoj in razvoj, ki temelji na skupnosti. Svetovna banka. 2010.

na področju: mladih in organizacij skupnosti; žensk in enakosti; kulture in izobrazbe; kmetijstva in okolja; podjetništva, zaposlovanja in usposabljanja; trajnostnega turizma ter nege in socialnih storitev. Vsaka delovna skupina je predložila preprost vprašalnik in obravnavala štiri glavna vprašanja, kaj je bilo doseženo, kaj je še treba storiti, katere so prihodnje prednostne naloge in katere so morebitne nove zamisli glede izvajanja teh prednostnih nalog v praksi. Organizirale so tudi tekmovanje, na katerem so vse vaške šole predstavile svoje zamisli, in več dogodkov za starejše. Rezultati so se potem obravnavali na skupščini, ki je zajemala vso dolino Jerte.

To delo je zagotovilo podlago za analizo SWOT, analizo potreb in opredelitev prednostnih nalog lokalne strategije. Vendar se bo skupnost po določitvi podrobnosti predpisov, programov in proračuna znova vključila v prilagajanje strategije, pripravo akcijskega načrta in odločanje glede razporejanja sredstev različnim prednostnim nalogam. Delovne skupine so na primer v prejšnjih programskih obdobjih pripravile scenarije za projekte, ki bi jih bilo treba financirati, vključno z okvirnimi proračuni. Zainteresirane strani iz različnih delovnih skupin so se potem s pogajanjem sporazumele glede splošne razporeditve sredstev in prednostnih nalog strategije lokalnega razvoja.

Za dodatne vire glej spodaj.²⁷

- **Kako Komisija razume „akcijski načrt z opisom prenosa ciljev v ukrepe“ in „finančni načrt ... vključno s predvideno dodelitvijo vsakega od zadevnih skladov ESI“ (člen 33(1)(e) in (g) uredbe o skupnih določbah) (koraka 4 in 7 poglavja 2)?**

Eden najboljših načinov za ugotovitev, ali so cilji strategije realni, je analiza ukrepov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev. Vendar *akcijski načrt* ne pomeni vnaprejšnjega izbora projektov.

V okviru akcijskega načrta je treba upoštevati vsaj te štiri točke:

- ✓ **katere** vrste ukrepov se izvajajo;
- ✓ **kdo** bo odgovoren za njihovo izvajanje;
- ✓ **kdaj** jih je treba izvesti in v kakšnem vrstnem redu (npr. usposabljanje pred zagonom);
- ✓ **kolikšni** bodo približni stroški.

²⁷ Dodatni viri:

Oblikovanje strategije – Kako pripraviti participativno strategijo lokalnega razvoja? v okviru zbirke orodij LEADER. To vključuje video posnetke in priporočila, ki zajemajo številne sklepe ciljne skupine v zvezi s tem, kako oblikovati boljše strategije: 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.

Podatkovni list evropske mreže za razvoj podeželja. Uporaba participativnih metodologij za oblikovanje kakovostnih strategij. Na podlagi dela skupine iz Italije: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf.

Priročnik za zagon FARNET 1, oddelka 3 in 4:

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

Okvir 8: Primer akcijskega načrta, ki se v okviru osi 4 sklada ESR zahteva v Franciji

Razlaga izraza akcijski načrt se po Evropi malo razlikuje. V Franciji so morala na primer partnerstva, ki so vložila zahtevek v okviru osi 4 sklada ESR, predložiti „razvojni načrt“, ki je vključeval „delovne pakete“ za posamezno vrsto predvidenega ukrepa in finančno preglednico. Delovni paket je bil običajno predložen v obliki podatkovne kartice, ki je vključevala: prednostne cilje, v okviru katerih se je ukrep izvajal, in prispevek ukrepa k doseganju ciljev, pričakovane rezultate za območje, ciljne upravičence, upravičene izdatke, intenzivnost pomoči, predvideno financiranje EU, drugo predvideno financiranje, kazalnike spremljanja in vrednotenja ter časovni raspored izvajanja. Glej dokument o primeru iz Francije v zvezi z elementi pogojev razpisa za zbiranje predlogov v okviru osi 4 sklada ESR „Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France“ (str. 11):

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

Škotske skupine LEADER običajno uporabljajo izraz „poslovni načrt“ za vse upravne in finančne postopke in sisteme za izvajanje strategije, vključno z načrtom dejavnosti lokalne akcijske skupine. Ta načrt običajno vključuje podroben časovni raspored za izvajanje posameznega ukrepa, pri čemer je pojasnjeno, kdo je odgovoren za izvajanje. Glej oddelek 6 in 7 „poslovnega načrta“ škotskih skupin LEADER:

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

Finančni načrt mora vključevati okvirne ocene, koliko denarja bo namenjenega raznim vrstam ukrepov. V primeru strategije, ki prejema podporo iz več skladov, je treba v finančnem načrtu navesti, kateri deli strategije se bodo financirali iz posameznih skladov, in javno nacionalno sofinanciranje za posamezna leta programa. Razlikovati je treba med izdatki za izvajanje strategije, za sodelovanje ter za tekoče stroške in animacijo. Vendar se lahko raven podrobnosti in kategorije izdatkov med državami članicami razlikujejo. Organi upravljanja lahko na primer zahtevajo informacije o načrtovanih izdatkih za določene kategorije ukrepov, ki so vnaprej določene na nacionalni ali regionalni ravni. Lahko pa organ upravljanja od partnerstev preprosto zahteva, da predložijo ocene izdatkov za zadevne cilje in/ali glavne kategorije ukrepov, opredeljene v strategiji lokalnega razvoja.

Velikost proračuna je seveda odvisna od potreb območja in njegove velikosti, narave strategije in obstoja drugih podpornih programov. Razlikuje se lahko tudi glede na gospodarske razmere v posamezni državi članici. Vendar so izkušnje v okviru pobude LEADER in osi 4 sklada ESR pokazale, da najmanjša velikost proračuna za strategijo lokalnega razvoja znaša približno 3 milijone EUR javnih sredstev za celotno obdobje. Če je proračun manjši, je težko preseči zelo majhne, „mehke“ naložbe in zagotoviti potrebno spodbujanje na območju. Ti zneski bodo verjetno veliko večji na naseljenih mestnih območjih in v primeru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, financiranega iz več skladov.

Kot je že bilo navedeno, ta navodila niso strog okvir, temveč orodje za zagotovitev, da naložbe ustrezajo ciljem, ki jih je skupnost določila v strategiji, in da je te cilje dejansko mogoče doseči z razpoložljivimi sredstvi. Vzpostaviti je treba tudi mehanizme za zagotovitev, da lahko partnerstva ob posvetovanju z organi upravljanja prilagodijo finančni načrt glede na spreminjajoče se okoliščine. Na podlagi novih določb o spremljanju in vrednotenju (glej spodaj) se lahko zagotovi utemeljitev za kakršne koli spremembe.

Za dodatne vire glej spodaj.²⁸

- **Kako Komisija razume „opis ureditev za upravljanje in spremljanje strategije z navedbo zmogljivosti lokalne akcijske skupine za izvajanje strategije ter opis posebnih ureditev za vrednotenje“ (člen 33(1)(f) uredbe o skupnih določbah) (korak 8 poglavja 2)?**

Lokalna partnerstva morajo dokazati, da imajo vzpostavljene jasne postopke in osebje, ki je ustrezno izkušeno in kvalificirano za zagotovitev učinkovitega upravljanja strategije. To seveda vključuje upravna in finančna vprašanja. Če strategija zajema delo z neorganiziranimi ali težko dosegljivimi skupinami, vključuje tudi osebje, usposobljeno za delo na terenu, olajševanje, razvoj skupnosti in projekta.

Partnerstva morajo tudi dokazati, da izvajajo pregledne in odgovorne postopke odločanja in izbire projektov. Dokumentirati je treba na primer glasovanje v zvezi z vsemi odločitvami in vzpostaviti je treba postopke za preprečevanje navzkrižja interesov. To bo obravnavano v nadaljevanju v oddelku o partnerstvu.

Vendar predpisi vključujejo nov vidik, tj. zahtevo glede pojasnitve „ureditev za spremljanje ... in posebnih ureditev za vrednotenje“. Ureditve tako za spremljanje kot vrednotenje so nujne za izpolnjevanje potreb organa upravljanja. Ne smejo se obravnavati le kot uradna zahteva za utemeljitev izdatkov, pri čemer jih je treba oblikovati tako, da zagotavljajo koristne informacije za upravljanje lokalnega partnerstva. Z vključitvijo postopkov rednega spremljanja in občasnega vrednotenja v strategijo partnerstvo ustvari orodje za pridobivanje informacij v zvezi s tem, kaj deluje in kaj ne, ter za prilagajanje strategije spreminjajočim se okoliščinam. Kombiniranje „jasnih in merljivih ciljev za učinke in rezultate“ ter „posebnih ureditev za vrednotenje“ omogoča lokalnim partnerstvom razvoj veliko bolj konkretnih in realnih strategij, ki so tudi trdnejše in prilagodljivejše.

Lokalne akcijske skupine morajo predložiti informacije o:

- ✓ sistemih in mehanizmih, ki jih predlagajo za zbiranje in obdelavo zadevnih finančnih podatkov in podatkov o uspešnosti, povezanih z določenimi kazalniki in cilji. Biti morajo jasno usklajeni s cilji strategije;
- ✓ načrtovanem načinu ocene svoje uspešnosti pri izvajanju posebnosti lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost;
- ✓ svojih predlogih za širjenje in uporabo rezultatov v okviru območja, na primer za namene spremembe strategije lokalnega razvoja in njenega izvajanja;
- ✓ načinu, kako bodo prispevale k ureditvam spremljanja in vrednotenju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ter programa na regionalni in nacionalni ravni.

²⁸ Dodatni viri:

- Zbirka orodij evropske mreže za razvoj podeželja. Oddelek o oblikovanju in izvajanju strategije. Priporočila in video posnetki: 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.
- Priročnik za zagon FARNET 1, oddelek 4C, Priprava načrta izvajanja: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- Primeri celovitih strategij z ribiških območij po Evropi. Povzetki in celotni primeri: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>.

Okvir 9: Primer sistema za medsebojni strokovni pregled lokalne skupine Kasvu na Finskem

Lokalna akcijska skupina Kasvu na Finskem je s sosednjo lokalno akcijsko skupino vzpostavila sistem za medsebojni strokovni pregled, pri čemer je posamezna lokalna akcijska skupina na ozemlju druge skupine opravila preiskave in razgovore v zvezi z več projekti. Povratne informacije vrstnika, ki se sooča s podobnimi izzivi, vendar brez kakršnega koli neposrednega vključevanja v izvajanje strategije, je obema udeležencema zagotovilo pomembne informacije:

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

Nemška nacionalna mreža za podeželje predlaga tri modele intenzivnosti, ki bi se lahko uporabljali, tj. pregled signala („signal-check“), večkratni pregled („multi-check“) in ciljni pregled („fokus-check“).²⁹

Za dodatne vire glej spodaj.³⁰

3.3.2 Novi ali obnovljeni elementi nalog partnerstev (člen 34(3) uredbe o skupnih določbah)

V členu 34(3) uredbe o skupnih določbah so opisane naloge lokalnih partnerstev, kot so navedene v okviru 10 spodaj:

Okvir 10: Naloge lokalnih akcijskih skupin

V skladu s členom 34(3) naloge lokalnih akcijskih skupin vključujejo:

- a) **krepitev zmogljivosti** lokalnih akterjev za razvoj in izvajanje operacij, vključno s spodbujanjem zmogljivosti njihovega upravljanja projektov;
- b) oblikovanje nediskriminatornega in preglednega **izbirnega postopka ter nepristranskih meril za izbiro operacij, ki preprečujejo navzkrižja interesov**, ki zagotavljajo, da **pri odločitvi o izbiri najmanj 50 % glasov prispevajo partnerji, ki niso javni organi**, ter omogočajo izbiro po pisnem postopku;
- c) **zagotovitev skladnosti s strategijo lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost**, pri izbiri operacij z njihovo prednostno razvrstitvijo teh operacij glede na njihov prispevek k doseganju ciljev in ciljnih vrednosti te strategije;
- d) **pripravo in objavo pozivov za zbiranje predlogov** ali stalnega razpisa, vključno z opredelitvijo meril za izbiro;
- e) sprejemanje in ocenjevanje vlog za podporo;
- f) **izbiro operacij in določitev zneska podpore** ali, če je ustrezno, predložitev

²⁹ Na voljo v nemškem jeziku: <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>.

³⁰ Dodatni viri:

- Zbirka orodij LEADER, oddelka Kako izvesti samovrednotenje in Kdo bo izvedel zunanje vrednotenje: 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 delovni zvezek za samovrednotenje, namenjen lokalnim akcijskim skupinam: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf.
 - Priročnik za zagon FARNET 1, oddelek 4C o spremljanju in vrednotenju: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- Priročnik FARNET 4, oddelki 1.5, 1.6 in 1.7: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.

predlogov organu, pristojnemu za končno **potrditev upravičenosti pred odobritvijo**;
g) **spremljanje izvajanja** strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in operacij, ki prejemajo podporo, ter izvajanje **posebnih vrednotenj**, povezanih s to strategijo.

Organ upravljanja mora izbrati lokalne akcijske skupine, ki zagotavljajo nediskriminacijski in pregleden izbirni postopek.

Tako kot v prejšnjem oddelku sledijo kratke razlage, kako Komisija razume nekatere ključne izraze (v krepkem tisku), skupaj s primeri.

- **Kako Komisija razume „krepitev zmogljivosti lokalnih akterjev za razvoj in izvajanje operacij, vključno s spodbujanjem zmogljivosti njihovega upravljanja projektov“ (člen 34(3)(a) uredbe o skupnih določbah) (koraka 3 in 5 poglavja 2)?**

Ena izmed najpomembnejših lekcij na podlagi preteklih izkušenj je, da se partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ne smejo obravnavati kot zadnji, lokalni člen v dolgi verigi izvajanja politik, ki so bile določene na drugi ravni. Ta partnerstva niso lokalne točke „vse na enem mestu“ za izvajanje razpisov in zbiranje vlog za standardne programe nepovratnih sredstev ali programe usposabljanja. Pravo vrednost partnerstva predstavlja njegova vloga v združevanju lokalnih prebivalcev, da bi oblikovali zamisli in sodelovali pri pripravi projektov, ki se ne bi razvili ali bi se razvili veliko težje, če partnerstva ne bi bilo.

Vendar se lokalne skupnosti razlikujejo glede na svoje izkušnje, raven organizacije, svoj „človeški in socialni kapital“ ter stopnjo podpore, ki jo že prejemajo od drugih agencij. Zato je ena izmed prvih in najpomembnejših nalog lokalnih partnerstev ocena potreb skupnosti po krepitvi zmogljivosti in upoštevanje ugotovitev v strategiji. Oblike krepitve zmogljivosti so lahko:

- ✓ informativni sestanki in terensko delo v skupnosti;
- ✓ podpora za združevanje prebivalcev in organizacijo skupnosti;
- ✓ individualno ali kolektivno svetovanje in podpora za razvoj projektov;
- ✓ usposabljanje.

Zelo je pomembno, da ima partnerstvo interno osebje, ustrezno kvalificirano za izvajanje navedenih funkcij, ali da lahko najame ustrezno zunanje osebje. Pripravljalna podpora se lahko uporabi za financiranje tovrstne krepitve zmogljivosti v fazi zagona programov. Če finančni in človeški viri, potrebni za krepitev zmogljivosti, niso na voljo, je velika verjetnost, da se bodo strategije „polastili“ najmočnejši in najvplivnejši akterji v skupnosti v škodo drugih zainteresiranih strani in širše skupnosti.

Okvir 11: Krepitev zmogljivosti v okviru lokalne akcijske skupine za ribištvo s severovzhodne Laponske

Ena izmed prednostnih nalog lokalne akcijske skupine za ribištvo s severovzhodne Laponske je podpiranje poklicnih ribičev pri usmerjanju v nove dejavnosti. Ribiči iz občine Sodankylä so turizem označili kot dejavnost z največ možnostmi, da bi dopolnila njihove prihodke, vendar nimajo dovolj znanja in izkušenj ter dovoljenj za vstop na ta novi trg. Skupaj s turističnim oddelkom lokalne občine je lokalna akcijska skupina za ribištvo vključila ribiče v opredeljevanje ciljev in podpornih potreb, preden bi jim pomagala prenesti zamisli v prakso. Na podlagi razprav je bil razvit celovit paket usposabljanja za lokalne ribiče, namenjen zagotovitvi dovoljenj ter znanja in izkušenj, ki jih ribiči potrebujejo za razvoj in ponujanje donosnih turističnih proizvodov. Prvi paket tečajev je potekal eno leto, vključeval pa je varnostna vprašanja, razvoj proizvodov in trženje. Po opravljenih tečajih, ki so jih

dopolnjevali obiski strokovnih sejmov, delovna praksa v uveljavljenih turističnih podjetjih in individualna pomoč pri razvoju proizvodov, je 14 ribičev pridobilo potrebna dovoljenja in razvitih je bilo sedem tržnih proizvodov. Ker je krepitev zmogljivosti dolgotrajen proces, je bil naslednje leto organiziran drugi krog tečajev za nadgradnjo osnovnega znanja, pridobljenega v prvem letu. Drugi krog se je osredotočal na povečanje kakovosti turistične izkušnje, npr. s tečaji za storitve za stranke, tečaji o zakonodaji na področju varnosti potrošnika, tečaji angleškega jezika ... Do konca teh dveh krogov krepitev zmogljivosti so ribiči razvili 11 turističnih proizvodov in začeli so poslovati, pri čemer so jih priznavala turistična podjetja na zadevnem območju;

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

- **Kako Komisija razume „oblikovanje nediskriminacijskega in preglednega izbirnega postopka ter nepristranskih meril za izbiro operacij, ki preprečujejo navzkrižja interesov“ (člen 34(3)(b) uredbe o skupnih določbah)?**

Ta člen je bil uveden delno zaradi poročila Računskega sodišča o pobudi LEADER, v katerem je navedeno, da so se v nekaterih primerih partnerji z neposrednim interesom za projekte vključili v postopke odločanja glede odobritve teh projektov. Resnično tveganje za vse lokalne projekte je nadzor nad postopki odločanja, ki ga izvajajo obstoječe lokalne elite ali prevladujoči sektorji ali nosilci interesov. Hkrati to za lokalna partnerstva pomeni dilemo, saj so najbolj dejavni in dinamični člani skupnosti pogosto tudi člani, ki imajo največ zamisli in sredstev za projekte, zato se lahko z njihovo izključitvijo partnerstvu odvzameta energija in vodstvo.

Zato velja splošno pravilo, da morajo vsi partnerji razglasiti interes za projekte in ne smejo sodelovati pri odločitvah, ki jih neposredno zadevajo.

Lokalne akcijske skupine morajo opisati svoje postopke za preprečevanje navzkrižij interesov na način, ki je v skladu s finančno uredbo³¹. Postopki za izbiro projektov morajo biti nediskriminacijski, pregledni ter morajo določati postopek odločanja in merila za odločanje, ki jih je treba upoštevati. V okviru tega je treba jasno opredeliti zaporedje dogodkov in osebe, vključene v posamezni fazi, in zagotoviti ustrezno ločevanje odgovornosti med elementi postopka. Uvesti je treba tudi jasne in preproste postopke za pritožbo. Za jasno predstavitev je koristna uporaba procesnega diagrama.

Pripraviti je treba tudi register interesov članov organa odločanja lokalne akcijske skupine za beleženje kakršne koli povezave med člani odbora za izbiro projektov in katerim koli projektom ali vlagateljem.

Lokalne akcijske skupine lahko financirajo svoje projekte, pri čemer je partnerstvo nosilec projekta, vendar morajo vzpostaviti jasen in pregleden postopek, ki dokazuje, da ti projekti prispevajo k strategiji lokalnega razvoja in imajo splošno podporo skupnosti.

Z uporabo takih načel lahko partnerstva zagotovijo dvojno odgovornost – revizorjem, organom upravljanja in plačilnim agencijam na zunanji ravni ter lokalni skupnosti na notranji ravni.

³¹ Člen 57 Uredbe št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta.

- **Kako Komisija razume „zagotavljanje, da pri odločitvi o izbiri najmanj 50 % glasov prispevajo partnerji, ki niso javni organi“ (člen 34(3)(b) uredbe o skupnih določbah) (koraka 3 in 5 poglavja 2)?**

Namen je okrepiti člen 32(2)(b) uredbe o skupnih določbah, ki določa, da „na ravni odločanja niti javni organi, kakor so opredeljeni v skladu z nacionalnimi pravili, niti katera koli posamezna interesna skupina nima več kot 49 % glasovalnih pravic“. Pravilo o 49 odstotkih je že nekaj časa temeljno načelo metodologije LEADER, njegov namen pa je zagotoviti, da so partnerstva to, za kar se izdajajo – resnična partnerstva, v katerih ima vsak član možnost vplivanja na odločitve, in ne dodatki obstoječih struktur in organizacij.

V preteklosti so nekatere občine in javni organi močno dvomili o pobudi LEADER, ker so menili, da bi lahko to pravilo ogrozilo vlogo javnega sektorja in izvoljenih uradnikov. Vendar je dejansko stanje prav nasprotno. Ko javni sektor dokaže, da lahko deluje v okviru resničnega partnerstva z lokalnimi prebivalci, se njegova legitimnost običajno poveča, postopki lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pa vključujejo veliko pregledov in usklajevanj, ki ob pravilni uporabi zagotavljajo javno odgovornost.

Komisija verjame, da so javni sektor kot celota in zlasti občine osrednje komponente pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Vendar obstaja tveganje, da bi lahko javne ustanove v naslednjih primerih resno razvrednotile in celo ogrozile načela od spodaj navzgor v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost:

- ✓ organi upravljanja ali plačilne agencije uporabljajo preglede izpolnjevanja pogojev za oceno možnosti ali kakovosti projektov, in ne samo za presojo njihove zakonitosti in upravičenosti;
- ✓ javni sofinancerji (pogosto odgovorni za majhen del financiranja projekta) uporabijo svoj vpliv pri sprejemanju končnih odločitev glede projektov;
- ✓ določene upravne in finančne funkcije se prenesejo na odgovorni lokalni javni organ (ki je lahko uradno priznan kot posredniško telo), ki potem izrabi te funkcije za neprimerno vplivanje na preostale člane partnerstva pri izboru projektov;
- ✓ prevladujoče politične stranke izrabijo svojo prisotnost v drugih organizacijah skupnosti in z javnim sektorjem oblikujejo večino, ki lahko prepreči sprejetje.

Komisija želi lokalnim partnerstvom pomagati pri izogibanju vsem tem pastem. Pravilo o 50 odstotkih je le en korak v to smer. Če se ta kvorum ne spoštuje, sprejeta odločitev ni veljavna.

Okvir 12: Partnerstvo lokalnih akcijskih skupin na Finskem

Na Finskem imajo lokalni organi zelo pomembno vlogo pri opravljanju lokalnih storitev in celo najmanjši lahko izvajajo davčna pooblastila ter imajo več sto zaposlenih. Da lokalne akcijske skupine ne bi postale le dodatek občin, je finski organ upravljanja zanje določil strog sklop pogojev. Biti morajo neodvisne, nepridobitne organizacije in vsem lokalnim akterjem morajo zagotoviti možnost, da postanejo člani. Povprečno število članov je približno sto. Člani neposredno izvolijo upravni odbor, ki ga morajo sestavljati *tri enako velike stranke*: javni sektor, zasebni sektor in predstavniki civilne družbe (tako imenovano pravilo tretjine). Člani odbora opravljajo svojo funkcijo največ šest let in podpisati morajo izjavo o svojih interesih;

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

Za dodatne vire glej spodaj.³²

- **Kako Komisija razume „pripravo in objavo pozivov za zbiranje predlogov ali stalnega razpisa, vključno z opredelitvijo meril za izbiro” (člen 34(3)(d) uredbe o skupnih določbah) ter „zagotovitev skladnosti s strategijo lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri izbiri operacij z njihovo prednostno razvrstitvijo teh operacij glede na njihov prispevek k doseganju ciljev in ciljnih vrednosti te strategije“ (člen 34(3)(c) uredbe o skupnih določbah)?**

Kot je že bilo navedeno, je namen teh členov okrepiti načela od spodaj navzgor v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in samostojnost partnerstev. Komisija priznava, da lahko manevrski prostor lokalnih partnerstev za izpolnjevanje lokalnih potreb v praksi zelo tesno omejujejo togi pozivi za zbiranje predlogov, izbirni postopki in merila za izbor, določeni na nacionalni ali regionalni ravni. V takšnih okoliščinah obstaja tveganje, da bodo partnerstva postala zgolj tekoči trakovi za samodejno potrjevanje projektov, ki ustrezajo vnaprej določenim merilom. Poleg tega so podjetniki lahko prisiljeni sprejemati tvegane odločitve, če je časovni razpored za predstavitev in izvajanje projektov prekratek ali slabo načrtovan (npr. v obdobju, ko so nekateri nosilci projektov zelo zaposleni) ali če so pogoji prestrogi.

Da bi se te težave preprečile, Komisija dopušča, da organi upravljanja opredelijo nekatere skupne elemente razpisov, postopkov in meril. V okviru teh omejitev je treba lokalnim partnerstvom omogočiti, da se odločijo glede:

- ✓ posebnih značilnosti razpisov, na primer njihovega časovnega okvira, ali so namenjeni določenim vrstam projektov (npr. kolektivnim projektom, projektom iz ciljnih sektorjev ali skupin itd.) in ali so odprti;
- ✓ dodatnih posebnih meril za izbor, ki izražajo obseg, v katerem projekti prispevajo k strategiji lokalnega razvoja in ozemlju (npr. lokalni multiplikacijski učinek z vidika uporabe lokalnih materialov, dela, zagotavljanja storitev, učinka na ugled ozemlja itd.);
- ✓ jasnih in preglednih postopkov, ki običajno vključujejo element kvalitativne ocene in uporabljajo neposredno znanje partnerstev o območju (npr. individualno točkovanje članov odbora za sprejemanje odločitev na podlagi določenih vprašanj, ki se potem obravnavajo in združijo);
- ✓ preglednih postopkov za vodilne ali kolektivne projekte, ki jih vodi partnerstvo.

Ena izmed glavnih prednosti lokalnih akcijskih skupin v primerjavi z lokalnimi uradi standardnih nacionalnih ali regionalnih programov je ta, da lokalne akcijske skupine ne le oblikujejo strategije, temveč tudi organizirajo postopek za izbiro projektov in merila za „usmerjanje“ projektov v dogovorjeno strateško smer. Te naloge dopolnjujejo z dejavnostmi aktivnega spodbujanja projektov, kot so krepitev zmogljivosti, organiziranje skupnosti in neposreden razvoj projekta.

Okvir 13: Izbor projektov partnerstva LEADER+ za severno škotsko višavje

Partnerstvo LEADER+ za severno škotsko višavje je pripravilo preprost povzetek projekta na

³² Viri:

- Priročnik za zagon FARNET 1, oddelek 3, Vzpostavljanje lokalnih partnerstev: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>. Zbirka orodij LEADER. Kakšna je struktura lokalnih akcijskih skupin: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm.

dveh straneh in kontrolni seznam za olajšanje preglednega odločanja. V prvem oddelku je povzetek ključnih značilnosti projekta, vključno s stroški, zaprošenim financiranjem, učinki projekta in spoštovanjem enakih možnosti. Naslednji oddelek vključuje 12 meril za oceno, ki zajemajo točke, kot so usklajenost s strategijo, stopnja sodelovanja skupnosti, ocena izvedljivosti in trajnosti, inovacije, povezave z drugimi projekti, pozitivni učinki na okolje in/ali kulturno dediščino ter učinek vzvoda na naložbe zasebnega sektorja. Navedena so preprosta navodila za točkovanje na istem seznamu.

Veliko držav in lokalnih partnerstev je razvilo zelo natančne sisteme za vrednotenje in točkovanje projektov, ki tehtajo različna merila, pri čemer poskušajo upoštevati lokalne okoliščine. Pomembno pa je zagotoviti, da so uporabljeni postopki in merila sorazmerni z velikostjo projektov ter da je njihova vloga prispevati k preglednemu lokalnemu odločanju in se ne izvajajo samodejno.

Za dodatne vire glej spodaj.³³

- **Kako Komisija razume „izbiro operacij in določitev zneska podpore“ (člen 34(3)(f) uredbe o skupnih določbah)?**

Kot je navedeno zgoraj, je namen tega člena pojasniti vlogo partnerstva glede na druge ravni uprave in okrepiti načela lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Najpreprostejša razlaga člena je, da morajo biti lokalna partnerstva odgovorna za odločanje glede „možnosti“ projektov.

Funkcije **lokalnega partnerstva** v zvezi z izborom projektov vključujejo:

- ✓ analizo obsega, v katerem projekt prispeva k lokalni strategiji;
- ✓ uporabo vseh standardnih meril (na primer ustvarjanje delovnih mest, zaposlovanje žensk ali ranljivih skupin, uporaba lokalnih virov, multiplikacijski učinki itd.), določenih na nacionalni ali regionalni ravni;
- ✓ razvoj in uporabo kakršnih koli lokalnih meril (na primer prednostno razvrščanje območij ali skupin s posebnimi potrebami ali sektorjev in vprašanj, ki so zlasti pomembni na lokalni ravni);
- ✓ zagotavljanje skladnosti z drugimi strategijami;
- ✓ zagotavljanje izvedljivosti projekta (trgi, tehnologija, operativna in finančna izvedljivost);
- ✓ preverjanje vprašanj, kot so odvečnost (Ali bo izvajanje projekta enako brez podpore?) in izrivanje (Ali bo zaradi podpore enega podjetja drugo podjetje imelo težave?);
- ✓ preverjanje, ali imajo nosilci projektov zmogljivosti za izvajanje projektov;
- ✓ zagotovitev, da so bila za projekt pridobljena vsa potrebna dovoljenja ali da se lahko pridobijo;
- ✓ predhodno preverjanje upravičenosti pred predložitvijo organu upravljanja.

V skladu z uredbo je treba partnerstvom omogočiti še, da „določijo znesek javne podpore“. Kot je že bilo navedeno, morajo pri tem upoštevati omejitve v skladu z uredbo, programom in

³³ Viri:

- Priročnik FARNET 4, Ukrepi za uspeh, oddelek 2 o spodbujanju sodelovanja zasebnega sektorja ter oddelek 3 o aktivnem razvoju in izboru projektov: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>. Zbirka orodij LEADER, Izvajanje strategije – Kako opredeliti merila za izbor projektov: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm.

kakršnimi koli nacionalnimi predpisi. *Vendar to partnerstvom omogoča ocenjevanje individualnih projektov in zagotavljanje nadaljnje podpore tistim, ki prispevajo predvsem k lokalni strategiji, so bolj inovativni ali dajejo prednost zlasti prikrajšanim skupinam. Skupinam omogoča tudi prilagodljivost, da razpravljajo o proračunih, ki so jih predložili nosilci projektov, da se odločijo, ali bodo financirale celoten projekt ali del projekta in/ali razdelile projekt na faze oziroma dele.*

V skladu s členom 125(3) uredbe o skupnih določbah morajo organi upravljanja v okviru skladov ESRR, ESS in ESPR izvajati več nalog, povezanih z lokalnimi akcijskimi skupinami. Organ upravljanja na primer sprejme vse končne odločitve glede upravičenosti projekta z vidika njegove usklajenosti s predpisi, programom, pravili o državni pomoči in kakršnimi koli dodatnimi nacionalnimi ali regionalnimi predpisi. Potrditi mora tudi ustreznost preverjanj zmogljivosti nosilcev projektov, ki jih izvajajo lokalne akcijske skupine. Če ti pogoji iz člena 125(3) uredbe o skupnih določbah niso kršeni, organ upravljanja ne sme posegati v izbiro, za katero se je odločilo lokalno partnerstvo.³⁴

Po tej fazi so za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, možni različni modeli.

- V okviru „*decentraliziranega modela*“ organi upravljanja prenesejo funkciji uradne odobritve projektov (podpis sporazuma o donaciji) in/ali plačila na lokalno partnerstvo. V primerih prenosa uradne odobritve projektov na lokalne akcijske skupine v okviru skladov ESPR, ESRR in ESS (vendar ne sklada EKSRP) mora lokalna akcijska skupina prevzeti vlogo posredniškega telesa skupaj z vsemi posledicami, ki jih to ima za revizijo in nadzor. Lokalne akcijske skupine, financirane iz teh treh skladov (ESS, ESRR, ESPR), *lahko izvedejo plačila upravičencem, ne da bi prevzele vlogo posredniškega telesa, če so vzpostavljeni ustrezni postopki.* V primeru projektov, financiranih iz sklada EKSRP, mora pravno odgovornost za izvajanje plačil obdržati plačilna agencija

Okvir 14: Izbor operacij in plačila lokalnih akcijskih skupin LEADER v španski regiji Aragon

V španski regiji Aragon je za odobritev lokalnih projektov (podpis sporazuma o donaciji) in plačilo donacije nosilcem projektov ob koncu projekta neposredno odgovornih 20 lokalnih akcijskih skupin LEADER. Regionalni organ upravljanja na začetku obdobja zagotovi predplačilo v znesku 9 % javnega proračuna lokalne akcijske skupine, če skupina predloži bančno jamstvo. Prvotno je partnerstvo vsako leto predložilo štiri certifikate odobrenih projektov, ki jih je financiralo na podlagi predplačila, in je zanje v dveh do treh mesecih prejelo nadomestilo regionalne vlade. Tako so se preprečile težave v zvezi z likvidnostjo. Vendar se je zaradi vpliva gospodarske krize število certifikatov zmanjšalo na dva, čas, v katerem skupine prejmejo nadomestilo, pa se je podaljšal, zaradi česar se je povečal pritisk na denarni tok.

Lokalna partnerstva vztrajajo, da ta sistem močno povečuje njihov ugled pri lokalnih zainteresiranih straneh in jim omogoča, da se na potrebe nosilcev projektov odzivajo z veliko večjo prilagodljivostjo in hitreje. Izrecno so zahtevala, da se v prihodnjem obdobju nadaljuje izvajanje iste metode.

³⁴ V skladu s členom 65(4) uredbe o EKSRP države članice jasno opredelijo naloge organa upravljanja, plačilne agencije in lokalnih akcijskih skupin v okviru pristopa LEADER, kar zadeva uporabo meril za upravičenost in izbor ter postopek izbora projektov. Poleg tega lahko lokalne akcijske skupine v skladu s členom 42(1) uredbe o EKSRP opravljajo dodatne naloge, ki jim jih je dodelil organ upravljanja in/ali plačilna agencija.

- V okviru bolj „centraliziranega modela“ je organ upravljanja odgovoren za uradno odobritev projektov in izvajanje plačil. Prednost tega modela je v velikem zmanjšanju količine upravnega dela za lokalno partnerstvo, vendar le, če organ upravljanja lahko vzpostavi prilagodljive in hitre sisteme odobritve in plačil.

Okvir 15: Izbor operacij in plačila finskih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo

Finski sistem izvajanja v okviru osi 4 sklada ESR ponuja primer centraliziranega modela. Lokalne akcijske skupine za ribištvo spodbujajo in izbirajo projekte, končne odobritve in plačila pa izvajajo regionalni uradi posredniškega telesa (ELY-centri), na katere so bile prenesene upravne odgovornosti v zvezi s programom. Ti centri prejemajo vloge za financiranje projektov, ki so jih v njihovi regiji izbrale lokalne akcijske skupine za ribištvo, in pred uradno odobritvijo projektov preverijo njihovo upravičenost. Ko ELY-center odobri projekt, nadzira njegovo izvajanje in nakazuje plačila neposredno upravičencu. Ti centri so odgovorni tudi za poročanje organom upravljanja o odobrenih projektih, izvedenih plačilih in vrednotenju.

Finske lokalne akcijske skupine za ribištvo uporabljajo obstoječe organizacije, v nekaterih primerih skupine LEADER, kot svoj pravni subjekt. Osredotočajo se na naslednje naloge: oblikovanje osnutka strategije lokalnega razvoja, spodbujanje in podpora za razvoj projektov; neuradno preverjanje vlog, izbor projektov in poročanje o dejavnostih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo. Zaradi velike bližine in zaupanja med ELY-centri in lokalnimi akcijskimi skupinami za ribištvo so lahko projekti odobreni v šestih tednih od predložitve lokalni akcijski skupini za ribištvo, včasih celo prej.

Izvajanje osi 4 sklada ESR na Finskem:

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

Na voljo so tudi srednje možnosti, pri katerih organi upravljanja na lokalna partnerstva prenesejo funkciji nadzora in potrjevanja opravljenih naložb. Tudi na ta način se lahko pospeši izvajanje, če organ upravljanja vzpostavi ustrezen sistem pregledov na kraju samem in ne podvaja vseh kontrol.

V vsakem primeru ostaja organ upravljanja končno odgovoren za kakršne koli napake ali zlorabo sredstev, zato mora odločitev o stopnji prenosa na lokalne akcijske skupine sprejeti šele po primerjavi prednosti z vidika hitrosti in prilagodljivosti pri izpolnjevanju lokalnih potreb s tveganjem neupravičenih ali neprimernih izdatkov.

Ne glede na izbrano stopnjo prenosa je mogoče tveganja precej zmanjšati s sprejetjem teh ukrepov:

- ✓ z jasno opredelitvijo pristojnosti za upravljanje in nadzor nalog v sporazumu, ki ga podpišeta organ upravljanja in lokalna akcijska skupina (glej člen 33(5) uredbe o skupnih določbah);
- ✓ z jasno določitvijo funkcij lokalne akcijske skupine v zvezi z vsemi akterji v verigi izvajanja v okviru sistema upravljanja in nadzora;
- ✓ z jasno opredelitvijo funkcij lokalnih akcijskih skupin in organov, pristojnih za izvajanje ustreznih programov, v okviru programa za vse naloge v zvezi s strategijo lokalnega razvoja (glej člen 34(1) uredbe o skupnih določbah);

- ✓ z vzpostavitvijo *ustreznih* in *sorazmernih* sistemov za zagotovitev, da lokalna akcijska skupina spoštuje postopke in da se postopki spoštujejo tudi vzdolž celotne verige izvajanja, ki vpliva na lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (vzorčenje, pregledi na kraju samem itd.);
- ✓ z odpravo podvajanj in nepotrebnih zamud na vseh ravneh ter spremljanjem hitrosti, stroškov in učinkovitosti samega sistema izvajanja.

Čeprav so za te ukrepe odgovorni organi upravljanja, morajo tudi lokalna partnerstva preveriti, ali se izvajajo, in zagotoviti, da se upoštevajo pri vsakodnevni operacijah.

Za dodatne vire glej spodaj.³⁵

3.4 Orodja za podporo izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost

Uredba o skupnih določbah vsebuje sklop orodij, s katerimi je mogoče povečati učinkovitost in prilagodljivost človeške in finančne podpore, ki jo partnerstva zagotavljajo svoji lokalni skupnosti.

- **Kako Komisija razume „pripravljalno podporo“ (člen 35(1)(a))?**

Izkušnje so pokazale, da so pripravljalna faza oblikovanja strategije, vzpostavljanje partnerstva in opredelitev najustreznejših mej lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ključni temelj uspeha. Vendar so potrebni čas (po ocenah od 6 do 12 mesecev) in sredstva za zagotovitev, da strategija temelji na trdnih dokazih, in spodbuditev sodelovanja celotne skupnosti. Za izboljšanje kakovosti strategij in partnerstev Komisija priporoča, da se zainteresiranim lokalnim skupnostim omogoči, da lahko zaprosijo za „pripravljalno podporo“ na podlagi poenostavljene prijave interesa.

Pripravljalna podpora lahko vključuje dejavnosti, kot so:

- ✓ usposabljanje za lokalne zainteresirane strani;
- ✓ preučevanje zadevnega območja;
- ✓ stroške, povezane s pripravo strategije lokalnega razvoja, vključno s stroški svetovanja in stroški ukrepov v zvezi s posvetovanjem z zainteresiranimi stranmi;
- ✓ upravne stroške (operativne stroške in stroške osebja) organizacije, ki se prijavlja za pripravljatalno pomoč v pripravljatalni fazi;
- ✓ pomoč za male pilotne projekte.

Pripravljalna podpora je upravičena od 1. januarja 2014, ne glede na to, ali strategija lokalnega razvoja nazadnje prejme sredstva za izvajanje. Intenzivnost pomoči za pripravljatalno podporo je lahko do 100-odstotna.

Da bi izbrali projekte za pripravljatalno podporo, morajo organi upravljanja čim prej organizirati preprost razpis za prijavo interesa (glej primer).

³⁵ Viri:

- Izvajanje pristopa od spodaj navzgor v okviru pobude LEADER. Poročilo ciljne skupine 1 mreže za razvoj podeželja: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm.
- Dobre prakse FARNET – Vodenje in upravljanje. Modeli izvajanja v okviru osi 4 na Danskem in Finskem: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>.

Obstoječa partnerstva za podeželje in ribištvo so upravičena do te podpore, če pripravljalne podpore niso določila v svojem proračunu za obdobje 2007–2013.

Vendar je mogoče financirati tudi nekatere kolektivne pripravljalne dejavnosti (kot so ukrepi za krepitev zmogljivosti in razširjanje informacij o lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, prek tečajev usposabljanja, spletnih strani, smernic, seminarjev itd.) z uporabo sredstev iz proračuna za tehnično pomoč za obdobji 2007–2013 in 2014–2020.

Okvir 16: Primer pripravljalne podpore za lokalne akcijske skupine za ribištvo v Estoniji

V Estoniji se je vzpostavljanju in izboru lokalnih akcijskih skupin za ribištvo namenila podpora v obliki enoletnega programa usposabljanja za nova partnerstva in več konferenc. To podporo je organiziralo ministrstvo za kmetijstvo v sodelovanju z oddelkom za podporo nacionalne mreže, visoko šolo Pärnu College University v Tartuju in centrom za usposabljanje v Tõruju.

Načrt usposabljanja je bil oblikovan za tri ciljne skupine (ribiče in podjetja, povezana z ribištvom, predstavnike lokalne vlade in nepridobitna združenja) in je imel štiri ključne cilje: podpreti oblikovanje osmih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo, usposobiti vodje lokalnih akcijskih skupin za ribištvo, ki bi lahko začeli delo skupine, vzpostaviti sodelovanje med člani lokalnih akcijskih skupin za ribištvo in razviti zmogljivost teh skupin za opravljanje storitev izobraževalnih organizacij ter članom lokalnih akcijskih skupin za ribištvo zagotoviti tehnično znanje in izkušnje za razvoj strategij za njihova območja. Program je vključeval seminarje o pravnem okviru osi 4 ter usposabljanja za vzpostavitev partnerstva lokalne akcijske skupine ter razvoj strategije lokalnega razvoja in akcijskega načrta. Vključeval je tudi krepitev zmogljivosti na področju vodenja projektov, komunikacije in javnih naročil, pri čemer je bil v pomoč celovit priročnik.

Stroški programa so bili malo manjši od 100 000 EUR, krili pa so se s sredstvi nacionalnega proračuna in tehnične pomoči v okviru sklada ESR. Lokalne akcijske skupine so bile izbrane vnaprej na podlagi poenostavljenega razpisa za prijavo interesa ter so prejele približno 70 000 EUR za podporo lokalnega procesa vzpostavljanja partnerstva in razvoja strategije za razvoj območja, kar je potekalo vzporedno s krepitvijo nacionalnih zmogljivosti. S temi sredstvi so se pokrili stroški na primer za študije, razširjanje informacij, srečanja in strokovno pomoč. Ker se je Estonija osredotočila na krepitev zmogljivosti, je bila med prvimi državami v Evropi (v začetku leta 2010) z operativnimi lokalnimi akcijskimi skupinami za ribištvo, zmožnimi podpore lokalnih projektov.

- **Kako Komisija razume podporo za „izvajanje operacij v okviru strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost“ (člen 35(1)(b) uredbe o skupnih določbah)?**

Podpora za „izvajanje operacij“ zajema vse preostale ukrepe strategije, razen pripravljalne podpore, tekočih stroškov ter animacije in sodelovanja. Omeniti je treba, da ni vnaprej opredeljenih podukrepov ali vrst ukrepov za izvajanje. Zato lahko lokalne akcijske skupine načeloma same opredelijo vrste ukrepov v svojih strategijah lokalnega razvoja, pri čemer so lahko ti ukrepi pri lokalnih akcijskih skupinah v isti državi ali regiji različni.

Poleg tega je Komisija uvedla sklop določb za izboljšanje učinkovitosti in odzivanja strategij lokalnega razvoja na lokalne potrebe.

Prva vrsta določb se nanaša na vse že omenjene člene, *namenjene izboljšanju kakovosti strategij lokalnega razvoja*, vključno z/s:

- ✓ jasno usmerjenostjo v želene spremembe skupnosti;
- ✓ merljivimi cilji za učinke in rezultate;
- ✓ konkretnimi akcijskimi in finančnimi načrti;
- ✓ učinkovitimi sistemi za upravljanje, spremljanje in vrednotenje.

Druga vrsta določb je namenjena zagotovitvi, da je izvajanje strategij lokalnega razvoja dovolj *prilagodljivo*, da se lahko odziva na različne in spreminjajoče se potrebe različnih območij v Evropi. To je bilo doseženo s:

- ✓ širjenjem možnega področja uporabe strategij lokalnega razvoja, pri čemer jim je dovoljena podpora ukrepov in dejavnosti, ki v programu niso obravnavane in so običajno morda celo v pristojnosti drugih skladov EU, dokler *so v skladu s cilji programa*;
- ✓ spodbujanjem organov upravljanja k prilagodljivejšemu pristopu k upravičenosti, pri katerem naj bi navedli, kaj ni upravičeno, namesto da poskušajo opredeliti vse, kar je upravičeno.³⁶

Tretja vrsta določb zadeva metode za *poenostavitev* načinov dodeljevanja donacij in drugih oblik finančne podpore (na primer z uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov). Te bodo obravnavane v poglavju 7.

- **Kako Komisija razume podporo za „pripravo in izvajanje dejavnosti sodelovanja lokalne akcijske skupine“ (člen 35(1)(c) uredbe o skupnih določbah)?**

Sodelovanje med partnerstvi v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na nacionalni in evropski ravni se je izkazalo za pomembno pri izmenjavi in prenosu dobrih praks ter pri pospeševanju uspešnih projektnih zamisli. Vendar se je nadnacionalno sodelovanje precej upočasnilo, ker so izbirni postopki, časovne razporeditve in pogoji za upravičenost v različnih državah nezdržljivi.

Komisija v okviru sistema deljenega upravljanja, na podlagi katerega se izvajajo programi skladov ESI, ne more voditi osrednjega izbirnega postopka. Zato predlaga tri korake za racionalizacijo sodelovanja med partnerstvi v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na področju postopkov.

- ✓ Prvi pristop, ki ga priporoča Komisija, je vključitev dejavnosti sodelovanja v strategijo lokalnega razvoja, pri čemer so partnerstva ravno tako neodvisna pri izbiri, s kom sodelujejo in kako, kot pri katerem koli drugem ukrepu.
- ✓ Lahko pa države članice vzpostavijo odprt izbirni postopek in določijo rok za izbor (štiri mesece v primeru skladov EKSRP in ESPR)³⁷.

³⁶ Vključno s postavkami iz člena 69(3) uredbe o skupnih določbah: a) obresti na dolgove upravičencev, čeprav so dovoljeni finančni stroški partnerstva; b) nakup zemljišča, ki presega 10 % skupnih upravičenih izdatkov, z izjemami; c) DDV, razen če ni izterljiv na podlagi nacionalne zakonodaje o DDV.

³⁷ Glej: Draft Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020 (osnutek smernic za izvajanje dejavnosti sodelovanja LEADER v programih razvoja podeželja v obdobju 2014–2020), objavljen oktobra 2013.

- ✓ Nazadnje, če se država članica odloči organizirati razpise za projekte sodelovanja, mora to narediti vsaj tri- do štirikrat na leto, da se povečajo možnosti sovpadanja teh razpisov z razpisi v drugih državah članicah.

Predlagani postopek mora zagotoviti spoštovanje načela ločevanja funkcij, zmanjšati tveganje morebitnega navzkrižja interesov in končno zagotoviti skladnost z veljavnim pravnim okvirom.

V okviru skladov EKSRP in ESPR bo vzpostavljen tudi sistem za izmenjavo informacij, prek katerega bodo morale države članice sporočati odobrene projekte in usklajevati postopke.

Okvir 17: Pravila za dejavnosti sodelovanja lokalnih akcijskih skupin na Švedskem in Poljskem

Na Švedskem so bila proračunska sredstva za sodelovanje razporejena med 63 lokalnih akcijskih skupin, pri čemer lahko te skupine izberejo projekte sodelovanja po enakem postopku kot druge projekte v okviru svojih strategij. Do 25 % proračunskih sredstev za sodelovanje se lahko nameni pripravljalnemu ukrepu za sodelovanje; www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt.

Na Poljskem sodelujoče lokalne akcijske skupine predložijo svoje vloge regionalnemu posredniškemu telesu v okviru stalnega razpisa (poteka do 30. junija 2013 za pripravljalne dejavnosti in do 31. decembra 2013 za popolne projekte), posredniško telo pa mora vloge odobriti v približno dveh mesecih od predložitve. Organ upravljanja je objavil priročnik v angleškem jeziku, v katerem so pojasnjena pravila in postopki sodelovanja in ki je na voljo na naslovu:

<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>.

- **Kako Komisija razume podporo za „tekoče stroške, povezane z upravljanjem izvajanja strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost“ (člen 35(1)(d) uredbe o skupnih določbah) in „animacijo strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost“ (člen 35(1)(e) uredbe o skupnih določbah)?**

Komisija in Računsko sodišče potrjujeta, da je ena izmed glavnih vrednosti lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, zmožnost partnerstev, da vzpostavijo vez s skupnostjo ter spodbujajo in podpirajo posameznike in skupine pri predložitvi projektov, ki prispevajo k strategiji. Te dejavnosti skupnosti na terenu so na splošno imenovane „animacija“. Vendar so včasih spregledane. Če lokalna partnerstva teh dejavnosti ne izvajajo, obstaja veliko tveganje, da sredstva preprosto poberejo močnejši lokalni akterji, ki verjetno že imajo dostop do drugih virov financiranja. Nazadnje lahko lokalno partnerstvo postane le lokalni upravni urad na višji ravni in le še en člen v predolgi verigi.

Da bi to preprečila in lokalnim partnerstvom zagotovila dovolj sredstev za delo na terenu, v okviru katerega bi spodbujala inovativne projekte, kolektivne projekte in projekte težje dosegljivih skupin, je Komisija povečala sredstva, ki jih partnerstva lahko namenijo za „tekoče stroške in animacijo“. V prejšnjem obdobju so lahko skupine LEADER za tekoče stroške namenile največ 20 % sredstev, lokalne akcijske skupine za ribištvo pa za tovrstne stroške največ 10 % sredstev. Čeprav to ni bilo navedeno, je ta znesek pogosto vključeval animacijo.

Zdaj bo skupinam dovoljeno nameniti do 25 % sredstev za tekoče stroške in animacijo, pri čemer bo intenzivnost pomoči 100-odstotna.

Tekoči stroški lahko vključujejo:

- ✓ stroške osebja in operativne stroške izbranega partnerstva;
- ✓ usposabljanje osebja partnerstva (razen nosilcev projektov);
- ✓ stroške v zvezi z odnosi z javnostjo (vključno s stroški povezovanja v mrežo, kot je udeležba na nacionalnih in evropskih srečanjih mreže);
- ✓ finančne stroške;
- ✓ stroške spremljanja in vrednotenja.

Animacija lahko vključuje:

- ✓ informativne kampanje – dogodki, srečanja, brošure, spletišča, družbeni mediji, tiskani mediji ...;
- ✓ izmenjave z zainteresiranimi stranmi, skupinami skupnosti in morebitnimi nosilci projektov, da bi se oblikovale zamisli in okrepilo zaupanje;
- ✓ podporo za organizacije skupnosti in oblikovanje ali krepitev struktur skupnosti;
- ✓ spodbujanje in podporo za pripravo projektov in vlog;
- ✓ podporo projekta po zagonu.

Te funkcije animacije lahko neposredno izvaja osebje, zaposleno pri partnerstvu, lahko pa se oddajo v zunanje izvajanje. Izkušnje so pokazale, da večina partnerstev za izvajanje teh funkcij potrebuje vsaj dva člana osebja – kvalificiranega upravljavca in osebo za urejanje upravnih zadev. Vendar je to odvisno od obstoječe ravni teritorialne organizacije in od tega, ali se lahko partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, združijo z drugimi agencijami in partnerstvi oziroma črpajo njihova sredstva. Skupine LEADER v državah, kjer je na podeželju manj drugih organizacij, morajo nameniti večjo pozornost animaciji in krepitvi zmogljivosti, pri čemer so pogosto potrebne ekipe po štiri do pet izkušenih oseb.

Ravnovesje med tekočimi stroški in stroški animacije v uredbi ni določeno in bo odvisno od števila upravnih nalog, prenesenih na lokalno partnerstvo. Na splošno mora partnerstvo nameniti čim več sredstev animaciji in aktiviranju pobud skupnosti.

Poglavje 4: Zakaj izvajati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v mestih in kako?

4.1 Uvod v mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost

Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, zagotavlja zelo veliko možnosti za obravnavanje posebnih izzivov v mestih ter za uporabo neizkoriščenega potenciala državljanov, podjetij in civilne družbe za prispevanje k razvoju. V preteklosti se je veliko pristopov od spodaj navzgor izrazito osredotočalo na gospodarski razvoj in socialno vključevanje. Ta pomemben fokus se bo verjetno ohranil tudi v prihodnje, vendar se bodo verjetno pojavili tudi novi pristopi k upravljanju odprtega prostora s strani skupnosti, stanovanjskim objektom, trajnostnim živilom ter lokalni proizvodnji in distribuciji energije. Te na primer ponazarja hitro širjenje gibanja za nizkoogljiva mesta na prehodu (Transition Towns)³⁸ po vsej Evropi.

Pristopi na podlagi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, so bili razviti v različnih mestnih kontekstih. V devetdesetih letih 20. stoletja je bila pozornost namenjena zlasti prikrajšanim četrtim znotraj mesta. V obdobju 2014–2020 bo mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, predvidoma zavzel več oblik, pri čemer bodo obravnavana različna mestna območja, od nazadujočih industrijskih in priobalnih območij do kulturnih in ustvarjalnih območij, četrti ali celotnega mesta.

Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je del svetovnega gibanja

Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, izhaja iz različnih oblik organiziranja skupnosti. Te vključujejo vse od pristopov k razvoju skupnosti do uporabe socialnega gospodarstva. Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, temelji na veliko filozofijah, ki izhajajo iz različnih nacionalnih in mednarodnih tradicij.

- Univerzitetno gibanje („university settlements“) v 19. stoletju, v okviru katerega so študenti posredovali v revnih četrtih (ZDA in Združeno kraljestvo).
- Pristopi k razvoju skupnosti³⁹, vključno s tistimi, na katere najbolj vpliva težava pri reševanju, oblikovanje stališča skupnosti v zvezi s težavo, opredelitev in aktiviranje sredstev skupnosti ter sprejetje vključujočega pristopa k zastopanju.
- Modeli socialnega gospodarstva (npr. socialne zadruga v Italiji), razširjeni na področje prevoza v skupnosti, stanovanjske zadruga in vse vidike socialnega življenja – zagotavljanje zaposlitvenih možnosti posebnim ciljnim skupinam.
- Organiziranje mestnih četrti, na podlagi pristopa, ki ga je Saul Alinsky razvil v Čikagu (kot so ga v praksi uporabili prebivalci Londona v „kampanji za dostojne plače“).
- Razvoj na podlagi premoženja – vzpostavljanje institucij, kot so družbe za lokalni razvoj, in razvojnih trustov, ki imajo trdno bilanco stanja in zagotavljajo delovni prostor, inkubacijo ter druge storitve (npr. program proučevanja socialnega vpliva „Social Impact lab“ v Berlinu⁴⁰ in podjetja Creggan enterprises v Derryju/Londonderryju, glej Svetovna banka je združila vse svoje pristope k lokalnemu

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> – povezava do spletišča mreže Transition Towns.

³⁹ Glej na primer opis petstopenjskega modela iz New Oregona:

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

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>.

razvoju in razvoju, ki temelji na skupnosti, pri čemer izpostavlja zlasti pospeševanje rešitev.

- spodaj).

Evropska mesta se morajo še veliko naučiti o zagotavljanju cenovno dostopnih stanovanj, izboljšanju javnega zdravja in odpravljanju nasilja tolpa na podlagi naslednjih izkušenj, pri čemer je treba okrepiti izmenjavo med evropskimi mesti in mesti drugod po svetu:

- župan Seoula je podprl oblikovanje skupnosti v mestnih četrtih v povezavi s svojo politiko o „gospodarstvu souporabe“⁴¹, v okviru katere se v parku socialnih inovacij v Seoulu spodbuja alternativni model gospodarskega razvoja na podlagi souporabe virov;
- Japonska je razvila poslovni model skupnosti na ravni mestnih četrti, ki se osredotoča zlasti na okoljska vprašanja;⁴²
- v državah v razvoju, kot sta Tajska in Indija, je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, pogosto edina uradna politika za pomoč revnim, ki se izvaja na mestnem območju. V Bangkoku so se zapletene težave v zvezi z lastništvom zemljišč v neurejenih naseljih rešile z uvedbo koncepta „souporabe prostora“, tj. z dolgoročnimi zakupi skupaj s skupnostjo⁴³, ki omogočajo uspešno premestitev barakarskih naselij;
- Medellin v Kolumbiji⁴⁴ je leta 2003 osvojil naziv „mesto leta“ in uporablja pristope na podlagi skupnosti pri obravnavanju socialnih težav v zvezi z nasiljem, mestnim prevozom, opravljanjem storitev in življenjskimi razmerami v Favelasu;
- Svetovna banka je združila vse svoje pristope k lokalnemu razvoju in razvoju, ki temelji na skupnosti⁴⁵, pri čemer izpostavlja zlasti pospeševanje rešitev.

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 Binswanger Mkhize, H., De Regt, J., in Spector, S. *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/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf.

Slika 3: Poslovne enote z nakupovalnim središčem Rathmor v ozadju v lasti socialnega podjetja Creggan Enterprises v Derryju/Londonderryju⁴⁶, Združeno kraljestvo



⁴⁶ Glej študijo primera „Razvoj mest v EU: 50 projektov, ki so se v obdobju 2007–2013 financirali iz sklada ESRR“: [Derry Londonderry](#).

Prejšnje pobude za mestni lokalni razvoj v EU

V okviru glavnih programov je bilo veliko pobud, ukrepov in inovacij skupnosti, ki so vključevale elemente mestnega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Lokalni razvoj je v uredbo o ESRR vključen od leta 1989:

- v okviru mestnih pilotnih projektov (1989–2006) so se podpirali majhni eksperimentalni ukrepi, osredotočeni zlasti na prikrajšane četrti;
- programi pobude Skupnosti URBAN (1994–1999, 2000–2006) so vključevali pristope na podlagi območij, ki so jih izvajale skupine zainteresiranih strani pod vodstvom mestnih organov. EU je paketom projektov običajno namenila približno 10 milijonov EUR podpore. Programi URBAN so obravnavali zlasti prikrajšane četrti s približno 10 000 prebivalci ter slabim sodelovanjem civilne družbe in podjetij.⁴⁷ Nekateri programi, kot so Arhus, Le Havre in Halifax, so uporabljali bolj proaktiven pristop h krepitvi zmogljivosti organizacij skupnosti, da bi zagotovili učinkovito upravljanje projektov, pri čemer so ti organi dele programa Halifax izvajali na podlagi lokalnih ureditev za začetek izvajanja;
- vključevanje mestne razsežnosti v programskem obdobju 2007–2013, v katerem se je sklad ESRR uporabil za celovit razvoj mest v približno polovici regij.⁴⁸ V nekaj mestih je bilo precej eksperimentiranja z verigami izvajanja;
- program URBACT je v okviru svojih 500 lokalnih podpornih skupin združil tudi zainteresirane strani z različnih področij, vendar je treba opozoriti, da je program URBACT v primerjavi z lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, bolj pod vodstvom mesta.⁴⁹ Vsaka skupina deluje na podlagi metode URBACT⁵⁰, tj. v osnovi participativen pristop na podlagi več zainteresiranih strani k oblikovanju lokalnih akcijskih načrtov. Velik del teh lokalnih akcijskih načrtov obravnava izzive na lokalnih območjih, zaradi česar so uporabni primeri za ponazoritev, kako bi lahko bil videti mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost,⁵¹ v zvezi z raznimi vprašanji v različnih kontekstih.

Na podlagi teh preteklih prizadevanj je v uredbi o skupnih določbah predstavljen pojem lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za obdobje 2014–2020. Kar zadeva sklad ESRR, je treba lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v programih načrtovati na podlagi posebne prednostne naložbe 9d lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, določene v okviru tematskega cilja 9 za „obravnavanje revščine in socialne vključenosti“. Vendar lahko področje uporabe dejavnosti zajema celoten razpon vseh tematskih ciljev, pri čemer se osredotoča na pametno, trajnostno in vključujočo rast.

4.2 Strategije za mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost

⁴⁷ Končna ocena programa Urban 2, ki jo je podjetje Ecotec izvedlo leta 2006 (zdaj podjetje Ecorys) – [Končna ocena programa Urban 2](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 podporna skupina URBACT je skupina, ki vključuje več zainteresiranih strani, pod vodstvom mestnega sveta, odgovorna pa je za razvoj lokalnega akcijskega načrta. Vendar skupina za akcijski načrt nima zajamčenih sredstev in mora zagotoviti financiranje projektov iz nacionalnih virov in virov EU.

⁵⁰ Povezava do druge različice zbirke orodij URBACT: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>.

⁵¹ Soto, P., Houk, M. in Ramsden, P. *Implementing community-led local development in cities. Lessons from URBACT*. 2012: http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf.

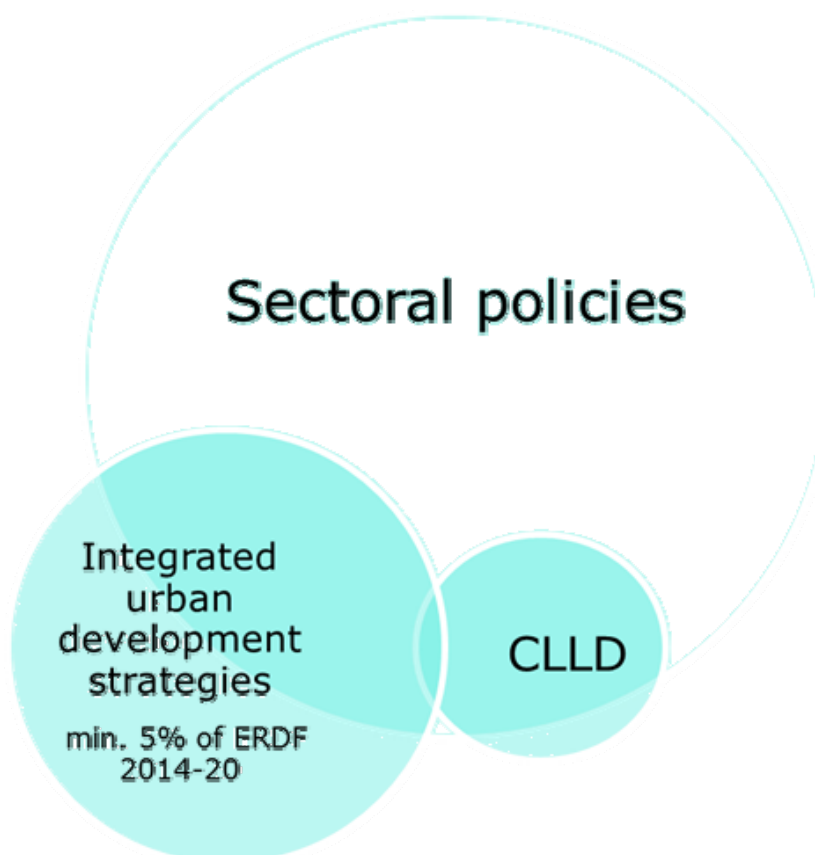
Na vsakem območju se lahko izvaja kombinacija sektorskih politik, teritorialnih politik in pristopov, ki jih vodi skupnost. Na Slika 4: Odnos med sektorskimi politikami, celostnimi strategijami za razvoj mest in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost spodaj je ta odnos grafično prikazan.

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, bi se lahko uporabil kot orodje za ukrepe s pristopom od spodaj navzgor in tako prispeval k celovitemu razvoju mest v skladu s členom 7(1) uredbe o ESRR „[...] celostne ukrepe za spopadanje z gospodarskimi, okoljskimi, podnebnimi, demografskimi in socialnimi izzivi, s katerimi se srečujejo urbana območja, ob upoštevanju potrebe po spodbujanju povezave med urbani in podeželskimi območji“. Te strategije celostnega razvoja mest morajo vsaj 5 % financiranja črpati iz sredstev posamezne države članice, ki so ji bila dodeljena iz sklada ESRR, mestni organi, ki izvajajo te strategije, pa so odgovorni najmanj za izbor projektov. Ti se lahko načrtujejo kot posebna večtematska prednostna os za razvoj mest, kot celostna teritorialna naložba ali kot poseben program za razvoj mest.

Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, lahko dopolnjuje katerega koli izmed teh celostnih pristopov k razvoju mest, na primer z ukrepanjem na ravni mestnih četrti v okviru širše mestne strategije, in lahko poveča doseg sektorskih pristopov.

Poleg tega se lahko v okviru mestnega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, bolj celovito združijo ukrepi, financirani iz skladov ESRR in ESS, na primer pri podpori obnove mestnih četrti z naložbami v infrastrukturo, skupaj z ukrepi za izobraževanje in zaposlovanje, ali infrastrukturo za varstvo otrok ter dostop do usposabljanja in zaposlitve za mlade starše v mestnih četrtih.

Slika 4: Odnos med sektorskimi politikami, celostnimi strategijami za razvoj mest in lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost



Izbira strateške usmeritve mestnega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost

V obdobju 2014–2020 se bo mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, verjetno uporabljal v okviru veliko tematskih ciljev. Lahko se bo uporabil za zmanjšanje emisij CO₂ v mestnih četrtih, pridobivanje energije, razvoj bolj krožnega gospodarstva souporabe, vključevanje migrantov in krepitev socialne kohezije, ustvarjanje lokalnih delovnih mest, odpravo brezdomstva, odpravo preprodaje prepovedanih drog in uličnega kriminala, izboljšanje zdravja in dobrega počutja, ustvarjanje in upravljanje parkov in vrtov ter za pridelovanje hrane. To je samo nekaj možnih strateških usmeritev lokalnih skupin. Lokalne skupine se najprej osredotočijo na en vidik, potem pa pogosto razširijo svoja prizadevanja in se spopadejo z novimi izzivi.

Nizkoogljične skupnosti

Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, lahko pomaga skupnostim zmanjšati njihovo proizvodnjo ogljika in tako prispevati k doseganju ciljev strategije Evropa 2020. Veliko najučinkovitejših pristopov temelji na lokalnih oblikah sodelovanja. To lahko vključuje nove načine souporabe avtomobilov, premik od individualnih prizadevanj za izboljšanje varčevanja z energijo na pristope na ravni ulic ali mestnih četrti k posodabljanju obratov in proizvodnji obnovljive energije v skupnosti (vetrne energije, hidroenergije, biomase). Primer Monteveglio blizu Bologne ponazarja, kaj je mogoče doseči (glej okvir 18 spodaj).

Okvir 18: Monteveglio, gibanje za prehod, ki ga podpira mestna uprava

Monteveglio je majhno mesto 20 km od Bologne, ki si prizadeva za prehod na nizkoogljično družbo. V tem mestu je občina leta 2009 z lokalno skupino za prehod sklenila partnerski sporazum in skupaj pripravljata raznovrstne inovativne strategije. To majhno mesto in njegovo ozemlje opravljata vlogo laboratorija, v katerem poteka eksperiment, ki temelji na trdnem partnerstvu med lokalno skupino za prehod in občino. Subjekta sta leta 2009 sklenila strateški sporazum, ki je spodbudil nadaljnja štiri leta dela v zvezi z veliko vprašanji, vključno z energijo, kmetijstvom, izobraževanjem in socialnimi inovacijami. Slika 5: Grafični prikaz, ki ga je mesto Monteveglio uporabilo za prikaz načel svojega krožnega gospodarstva v obliki krožnega grafičnega prikaza prikazuje načela njunega pristopa.

Energija: razvoj skupin za nakup fotonapetostnih sistemov, ki temeljijo na ozaveščanju o zeleni energiji in potrebah po zmanjšanju emisij ter ne na le gospodarskih spodbudah. Mesto je izvedlo projekt EII ENESCOM, ki je vključeval šest lokalnih občin in 12 mednarodnih partnerjev. Lokalne občine so se udeležile konference županov, v okviru katere so preizkusile veliko novih orodij za ozaveščanje državljanov, uradnikov in politikov. Pristop se je razširil po vsej regiji Emilija - Romanja.

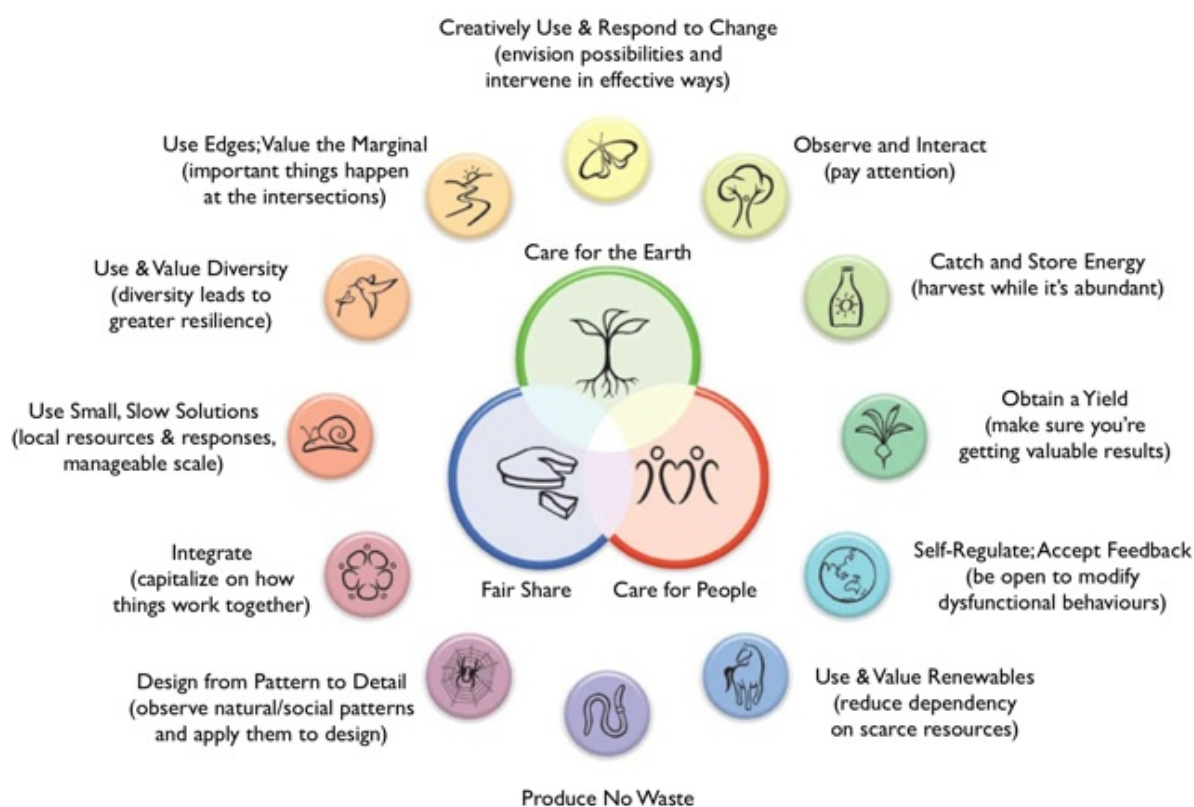
Kmetijstvo: razvoj projekta „Streccapogn“, tj. združenje in družba za ekološko kmetovanje, ki na lokalnih poljih prideluje pšenico in žita starih sort, zelenjavo ter sadje. Poleg tega se povezuje z drugimi lokalnimi kmeti, zagotavlja socialno delo in je del širšega programa „trajnostnih živil“.

Izobraževanje: razvoj eksperimentalnega izobraževalnega programa o energiji za pomoč učiteljem in strokovnjakom na področju okoljskega izobraževanja o energetskih vprašanjih. Učiteljem so bili predstavljeni novi koncepti, skupaj z učnimi strategijami za prenos teh konceptov na učence.

Razvoj „dialoga o trajnostnih živilih“⁵² za obveščanje državljanov o proizvodnji hrane, njenem učinku na emisije toplogrednih plinov in bolj splošno na gospodarstvo in ekologijo ter odnos med hrano in zdravjem.

Socialne inovacije: pet občin, vključno z občino Monteveglio, je pred glasovanjem o združitvi uporabilo tehniko, imenovano „pregled državljanske pobude“⁵³, za pomoč državljanom pri boljšem razumevanju pomena ukrepa za prebivalce pred glasovanjem.

Slika 5: Grafični prikaz, ki ga je mesto Monteveglio uporabilo za prikaz načel svojega krožnega gospodarstva



Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za obnovo mest

Obnova mest spada na področje sklada ESRR od prvih mestnih pilotnih projektov, ki so se izvajali leta 1989, dopolnjevala pa sta jih dva programa pobude Skupnosti URBAN.

Obnova mest se najpogosteje osredotoča na starejša območja v mestih, ki jih velikokrat gostijo poseljujejo migranti. Obravnavala so se tudi obrobna stanovanjska naselja, vključno z montažnimi stanovanji v vzhodni Evropi. Možnih je veliko ukrepov, od fizičnih posegov in okoljskih izboljšav skupnih območij do „mehkejših“ ukrepov, osredotočenih na usposabljanje, kulturne dejavnosti, varstvo otrok itd. Najboljši programi obnove uspešno združujejo „trde in mehke“ ukrepe, kot v primeru Duisburga, opisanem v okviru 19 spodaj.

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

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

Okvir 19: Duisburg-Marxloh (DE) – participativni pristop k celostnemu razvoju mest

Duisburg-Marxloh v severnem Porenju - Vestfaliji je primer participativnega in celostnega pristopa k prenovi mest na ravni četrti, ki združuje več elementov razvoja mest od zgoraj navzdol, ki jih je uvedla mestna uprava, ter vključevanje četrti in meščanov od spodaj navzgor. Delo se je začelo sredi osemdesetih let 20. stoletja, pri čemer so se povezali različni programi financiranja z namenom izvajanja skupne strategije.

Pristop vključuje naložbe za izboljšanje fizičnih in okoljskih življenjskih pogojev z ustvarjanjem zelenega pasu. To se je zagotovilo s strategijo, ki je temeljila na sodelovanju, povezovanju v mrežo in krepitvi zmogljivosti med prebivalci in vpletenimi akterji. Vzporedno s fizičnim ukrepanjem je potekal intenziven in stalen dialog o prihodnosti celotne soseske.

Celotna mestna četrt Marxloh je imela koristi od dejavnosti obnove, s katerimi sta se izboljšala kakovost okolja in povezanost sistema odprtega prostora. Za prebivalce ciljnega območja, ki se soočajo z rušenjem in preseljevanjem, so bile razvite prilagojene rešitve za zmanjšanje negativnega učinka. Dejavne sosedske mreže (npr. okrogla miza, lokalna poslovna združenja) tesno sodelujejo v dolgoročnih razpravah o stabilizaciji območja in so se v vlogi partnerjev čedalje bolj vključevale v sooblikovanje trajnostnih strategij. Izboljšanje podobe četrti je koristilo tudi lokalnim gospodarskim udeležencem, kot so novi podjetniki migranti in druga mala podjetja. Četrt je bila prek verige upravljanja vertikalno povezana z mestom in vlado severnega Porenja - Vestfalije, ki je financirala shemo skupaj s skladom ESRR. Kot del programa „Soziale Stadt“⁵⁴ je imela koristi tudi od seznanjanja s politiko 80 mestnih četrti z vse regije, ki so izvajale podoben proces. Mesto Duisburg je prek mreže URBACT REGGOV⁵⁵ svoje izkušnje delilo z drugimi mesti EU in je eno od 50 študij primera mest v EU⁵⁶.

Delo z marginaliziranimi skupnostmi

Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ponuja resnično priložnost dela z marginaliziranimi skupnostmi, vendar je treba lokalnim akcijskim skupinam zagotoviti ustrezno zmogljivost upravljanja.

V okviru mreže NODUS programa URBACT je podjetje Alba lulia razvilo lokalno strategijo na podlagi celostnih pristopov k sodelovanju romske skupnosti pri načrtovanju razvoja prikrajšanih stanovanjskih blokov v mestni četrti. Zaradi pomanjkanja zaupanja med romskimi in drugimi skupnosti se je uporabila zunanja pomoč. Dosežene so bile pomembne majhne izboljšave, vključno s spremembo zapuščenega dvorišča v otroško igrišče (glej „Pripravili smo celostno strategijo za obravnavanje potreb najresneje prikrajšanih prebivalcev Udin, tj. članov romske skupnosti. Projekt Romanet „izpostavlja ranljive“ in omogoča boljše ciljno usmerjanje naših zdravstvenih strategij za spodbujanje zdravega življenjskega sloga. [...] Še vedno moramo urediti nezakonite razmere, zlasti kar zadeva naselja, vendar se lahko zdaj opremo na celostno strategijo. Zavedamo se raznolikih razmer in sprejeli smo pozitivne ukrepe za spodbujanje boljših vzornikov za romsko mladino.“

⁵⁴ Nemški zvezni program Soziale Stadt (socialno mesto) se izvaja po celotni Nemčiji, upravljajo in sofinancirajo pa ga vlade zveznih dežel ter sklada ESRR in ESS. Program podpira pobude za obnovo četrti z metodologijo od spodaj navzgor. Mesto v severnem Porenju - Vestfaliji, ki si prizadeva za družbeno vključevanje in poživitev prikrajšanih območij: 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 Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko je izvedel pomembno študijo mestnih praks v EU, financiranih iz sklada ESRR: http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

spodaj).

Projekt ROMANET mreže URBACT je obravnaval izključno Rome, pri čemer so bile v okviru tega projekta v devetih partnerskih mestih vzpostavljene lokalne podporne skupine in oblikovani lokalni akcijski načrti. Župan Udin, Furio Honsell, je zapisal:

„Pripravili smo celostno strategijo za obravnavanje potreb najresneje prikrajšanih prebivalcev Udin, tj. članov romske skupnosti. Projekt Romanet „izpostavlja ranljive“ in omogoča boljše ciljno usmerjanje naših zdravstvenih strategij za spodbujanje zdravega življenjskega sloga. [...] Še vedno moramo urediti nezakonite razmere, zlasti kar zadeva naselja, vendar se lahko zdaj opremo na celostno strategijo. Zavedamo se raznolikih razmer in sprejeli smo pozitivne ukrepe za spodbujanje boljših vzornikov za romsko mladino.“

Slika 6: Alba Iulia, blok 2 prej in potem (vir: Poročilo o 50 primerih mest v EU)



V okviru projekta ROMANET so bili na podlagi izkušenj partnerskih mest oblikovani številni priročniki⁵⁷ o sodelovanju z Romi v mestnem okolju na posebnih področjih politike.

Okvir 20: Terrassa – Katalonija, Španija

Sredstva za naložbe v prikrajšane četrti v Kataloniji usklajuje katalonska regionalna vlada, načrtovanje in izvajanje pa potekata na lokalni ravni.

Načrt za drugo okrožje mesta Terrassa je spodbudil socialno vključevanje v lokalno četrt, ki jo je zaradi hitrega dotoka migrantov ogrožalo veliko tveganje konfliktov in civilnih neredov. Načrt, ki mu je podpora zagotovil regionalni program za obnovo mesta, je socialne ukrepe in prenovu mesta povezal v en proces preoblikovanja, s katerim se je zmanjšalo ločevanje okrožja od preostalega mesta ter izboljšal njegov ugled v zvezi z nemiri in konflikti. Pri izvajanju načrta je sodeloval velik delež meščanov in sprejet je bil prečni pristop med različnimi občinskimi storitvami. Vključeval je preoblikovanje skupnih mestnih prostorov, kot so trgi in parki (glej sliko 7 spodaj).

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



Slika 7: Obnovljen socialni prostor v parku Terrasse

Ustvarjalni grozdi

Veliko mest ima kulturne in ustvarjalne četrti, ki so se razvile naravno in jim je bila tekom let zagotovljena nedosledna podpora za posamezne projekte. Mestni lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, ustvarja priložnost za skladnejše sodelovanje s celo vrsto zainteresiranih strani in zlasti s samimi ustvarjalnimi podjetniki. Te četrti potrebujejo skrbno načrtovanje in vključevanje, da se zaščitijo pred prehitrim spreminjanjem sestave prebivalstva (gentrifikacijo) in razvojem stanovanjskih nepremičnin, ki lahko ovirata gospodarski razvoj. Lokalno usmerjene strategije lahko zagotovijo delovni prostor, raziščejo možnosti zemljiških skladov skupnosti, okrepijo javno razsežnost in se povežejo s centri znanja. To je vključevalo okrepitev povezav z oblikovanjem spletnih strani, aplikacijami za mobilne telefone in socialnimi inovacijami.

V evropskih mestih je veliko primerov območij, na katerih bi se tak pristop lahko obnesel. Vendar je za večino še vedno značilno načrtovanje od zgoraj navzdol.

Okvir 21: Agencija Shoreditch Trust in ustvarjalna četrt v Londonu

Agencija Shoreditch Trust⁵⁸ se je razvila na podlagi desetletnega programa „New Deal for Communities“ na zadevnem območju kot nadomestna organizacija za upravni odbor četrti. Izvaja veliko storitev in projektov, vključno z restavracijami, delovnim prostorom in inkubacijo ter organizacijo lokalnih festivalov in uličnih dejavnosti. Na tem območju je eden največjih evropskih ustvarjalnih grozdov in je v programskih obdobjih med letoma 1994 in 2006 prejelo podporo iz sklada ESRR v okviru cilja 2.

Območje se zdaj ponaša z gosto mešanico umetnikov, oblikovalcev ter strokovnjakov za spletno videoprodukcijo in nove medije. Videz ulic temelji na starih spremenjenih delavnicah, kot je tovarna čaja, pisarnah iz šestdesetih in sedemdesetih let ter mansardnih stanovanjih, ki jih dopolnjujejo klubi, bari in kavarne. V devetdesetih letih so bile preoblikovane stavbe podjetja Anchor, vključno z galerijo White Cube in univerzo Circus Space. ESRR je podporo namenjal tudi univerzitetnemu naselju univerze Hackney Community College v predelu Shoreditch, ki se osredotoča predvsem na medije. Na tako imenovanem „silikonskem krožišču“ na Old Streetu, ki je na robu zadevnega območja, stoji inkubator IDEA London, ki ga je nedavno financiral sklad ESRR, vlada pa ga je nedavno preimenovala v tehnološko mesto (Tech City)⁵⁹. Celotna soseska je postala eno izmed najpomembnejših evropskih območij za zagon podjetij na področju novih medijev.

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

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>.



Slika 8: Zračni posnetek silikonskega krožišča v Shoreditchu v vzhodnem Londonu

V Talinu je bil na nekdanji lokaciji elektrarne blizu mestnega središča razvit ustvarjalni kotel. Projekt je pripravil „ustvarjalni svet“, tj. socialno podjetje. To je vključevalo strokovnjake in predstavnike številnih organizacij in na številnih področjih, vključno z univerzami, več združenji umetnikov, poslovno skupnostjo in arhitekti. V okviru projekta se zagotavlja 10 000 kvadratnih metrov delovnega prostora, razstavnega prostora in javnega odprtega prostora v edinstvenem okolju, pri čemer prizadevno sodeluje lokalna umetnostna in oblikovna skupnost. Objekt v svoji vlogi združuje prostor, namenjen predstavam, in inkubator.



Slika 9: Del ustvarjalnega kotla v Talinu v Estoniji

Mestno-podeželski lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost

Območja s težavami so pogosto na stičišču mestnih občin, v primeru mestno-podeželskih območij pa na robu naseljenega območja in združujejo mestno ter podeželsko občino. Ta primestna območja so lahko zanemarjena in jih zaradi robnih učinkov, učinkov prelitja ali parazitskega vedenja meščanov ali ustanov težko obravnava le ena občina.

Tri glavne vrste mestno-podeželskih partnerstev so:

- majhni mestni storitveni centri, obkroženi s podeželskimi območji, primer ustvarjalnega pristopa v tem kontekstu je Alston Cybermoor (Združeno kraljestvo);
- primestna območja na obrobjih velikih mest. Ta območja pogosto ogroža zelo slab razvoj;
- mestno-podeželska partnerstva, ki se osredotočajo na posamezna vprašanja, kot so odpadki, oskrba in ravnanje z vodo ter prevoz. Ta običajno delujejo na podlagi medobčinskega sodelovanja in imajo manj možnosti za pristop, značilen za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost.

Mestno-podeželska partnerstva ponujajo priložnosti za razvoj novih oblik partnerstva na področju oskrbe z energijo iz obnovljivih virov, pri čemer se uporabljajo viri sončne energije, energije iz odpadkov, vetrne energije in hidroenergije. Mestno-podeželska partnerstva bodo morda ustvarila priložnosti za nove vrste lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Te bi lahko vključevale nove projekte na področju energije iz obnovljivih virov, recikliranja odpadkov ter razvoja novih pristopov k produktivnosti virov in proizvodnji hrane, ki bi vključevali kratke poti, ter na področju prostega časa in turizma. Partnerstva med mestnimi potrošniki in podeželskimi proizvajalci so značilnost gibanja za trajnostna živila, kot ponazarja primer mesta Monteveglio (glej okvir 18 zgoraj).

Okvir 22: Alston Cybermoor – digitalno mesto v podeželskem okolju

Alston Cybermoor⁶⁰ zajema vrsto projektov, ki jih vodi skupnost, in poteka v izoliranem gričevnato-močvirnatem mestu v severni Angliji. Lokalni partnerji so ustanovili dinamično kibernetsko skupnost za vzpostavljanje mestno-podeželskih povezav ter odpravo izoliranosti mesta in okoliškega barja. Mesto je prejelo naziv grozda socialnih podjetij in številne nagrade ter se pojavilo v nacionalnih in evropskih tiskanih medijih.

Zaradi nezadostnih širokopasovnih storitev glavnih telekomunikacijskih ponudnikov je lokalna skupnost oblikovala projekt Alston Cybermoor, da bi zagotovila dostop do hitre širokopasovne povezave. Na podlagi te pobude so nastala številna druga podjetja, pri čemer se nekatera od najnovejših osredotočajo na električna kolesa, hidroenergijo skupnosti in lokalni prevoz v skupnosti. Velik del dejavnosti lokalne skupnosti vodi skupnost ali jih izvajajo socialna podjetja.

Alston ima med vsemi občinami v Združenem kraljestvu najvišjo gostoto širokopasovnih povezav. Mesto je 88 % od 670 gospodinjstev oskrbelo z računalniki in zagotovilo usposabljanje za njihovo uporabo. Uporabnikov spletnega bančništva je dvakrat več kot v nacionalnem povprečju (30 %), 40 % meščanov pa je računalnike uporabilo v izobraževalne namene. Njihovo spletišče je najbolj aktivno spletišče skupnosti v Angliji.⁶¹

Dejavnosti partnerstva skupnosti so spodbudile lokalne ustvarjalne in proizvodne sektorje ter dokazujejo, da si majhno mesto lahko ustvari prihodnost v globaliziranem svetu, če si za to resnično prizadeva. Sredstva so se zagotovila iz različnih virov, vključno z nacionalnimi in regionalnimi viri ter viri EU (tudi iz skladov LEADER in ESS).

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>.

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

Na nekaterih podeželskih območjih so se pojavile tudi težave v zvezi s tem, da v okviru podeželskega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na podlagi pristopa LEADER ukrepanje v večjih ključnih mestnih storitvenih centrih ni bilo mogoče. Z mestno-podeželskim lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, se lahko na podlagi kombinacije sredstev zagotovijo možnosti za tovrstno sodelovanje.



Slika 10: Amersfoort NL, partnerstvo za trajnostna živila

Amersfoort je del mreže za trajnostna živila v okviru programa URBACT⁶², ki ga vodi Bruselj. Osredotoča se na proizvodnjo, distribucijo in uživanje hrane. Mesto Amersfoort je razvilo več lokalnih pobud, vključno s tržnicami, dostavo koles, ozaveščanjem na razstavah in festivalih živil, gojenjem hrane ter obveščanjem o zmanjševanju odpadkov. Amersfoort v okviru projekta URBACT kot partner sodeluje z desetimi evropskimi mesti.

Usklajevanje pristopov lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na ravni mestne regije

Ukrepanje v mestnih četrtih bo verjetno imelo večje koristi od strateškega usklajevanja na ravni mestne regije ali velemestni ravni kot od strateškega usklajevanja na nižjih prostorskih ravneh četrti ali občine. To usklajevanje na višji ravni je potrebno za zagotovitev dodatnih sredstev in zmanjšanje zunanjih stroškov. Z obravnavanjem majhnih prikrajšanih območij, ki je bilo značilno za pretekle programe URBAN, se območja včasih izboljšajo, vendar morda v škodo sosednjih krajev. Značilen primer v mestnem okolju so prizadevanja policije in drugih agencij, da bi z ulic odstranili preprodajo prepovedanih drog in prostitucijo, pri čemer uporabljajo nasilne metode. S tem težava ni rešena, saj se prostitucija in preprodaja prepovedanih drog zgolj preseli v bližnjo četrt.

Običajno je razdrobljeno tudi upravljanje in pogosto je le na ravni mestne regije mogoče aktivirati ustrezna sredstva za obravnavanje več četrti naenkrat, pri čemer se zagotovi, da se zaradi izboljšanja ene četrti ne poslabšajo razmere v drugih sosednjih četrtih.

Mreža NODUS programa URBACT je navedla, da je treba za preprečevanje teh težav določiti območja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na ravni mestne regije ali ravni funkcionalnega mestnega območja. To omogoča spremljanje in raziskave za preverjanje, ali negativni zunanji učinki niso večji od koristi in ali se rešitve povezujejo s širšim mestnim gospodarstvom in trgov deli. Organizacija ukrepov še vedno poteka lokalno, v četrtih.

4.3 Partnerstvo. Kako na podlagi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, vzpostaviti učinkovita zaveznitva v mestnem okolju?

62

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

Partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko prilagodijo številnim partnerstvom, ki so značilnejša za mestna območja. Lahko se spojijo z obstoječimi partnerstvi ali se z njimi pri delu dopolnjujejo.

Obstoječe organizacije javnega sektorja se lahko uporabijo kot odgovoren organ, medtem ko partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, opravljajo vlogo nekakšne delovne skupine za obravnavanje posebnega sklopa izzivov, vendar je treba pri tem spoštovati minimalne naloge lokalne akcijske skupine, med drugim v zvezi z oblikovanjem strategije in izborom projektov. Zato je načrtovanje drugih mrež pomembno za zagotovitev pomoči pobudam mestnega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pri umeščanju glede na že obstoječe ukrepe.

Pravilo v zvezi s partnerstvi o 49 odstotkih (člen 32(2)(b) uredbe o skupnih določbah), da na ravni odločanja niti javni organi niti katera koli posamezna interesna skupina ne sme imeti več kot 49 % glasovalnih pravic, ne ogroža vloge lokalnih organov. Ob pravilni uporabi jih lahko celo okrepi. Hkrati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, omogoča občini aktiviranje sredstev, spretnosti in energije zasebnih zainteresiranih strani in civilne družbe.

Partnerstva v okviru mestnega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, lahko razširijo meje upravljanja na več ravneh, tako da vključijo predstavnike zdravstvenih in izobraževalnih podjetij, podjetij za prosti čas in šport ter javnih podjetij

Načrtovanje mrež in krepitev zmogljivosti v mestnih četrtih

Zaradi števila in gostote prebivalstva so mesta kompleksnejša človeška okolja kot druge vrste območij. Prebivalstvo v mestih je bolj raznovrstno, poleg tega je več podjetij in organizacij civilne družbe. Pomembno je, da nove lokalne akcijske skupine opredelijo že obstoječe dogajanje na območju. Ko je nova lokalna akcijska skupina v zgodnji fazi razvoja, mora najprej na podlagi participativnih pristopov k načrtovanju opredeliti dejavne organizacije, ki temeljijo na skupnosti, navesti njihove zmogljivosti in vire (osebje, projekti) ter popisati njihovo premoženje (promet, stavbe v lasti skupnosti, delovni prostori itd.). Tako se oblikuje dobra predstava o razmerah in prepreči podvajanje. Takšno delo lahko opravijo raziskovalci, ki sodelujejo z lokalnimi organizacijami skupnosti.

Uredba o skupnih določbah določa, da nobena skupina ne sme imeti večinskega nadzora nad partnerstvom v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. To na mestnih območjih pomeni, da bodo morale organizacije civilne družbe in zasebnega sektorja zavzeti večjo vlogo v oblikovanju in izvajanju lokalnih strategij, kot so jo imele npr. v programih pobude Skupnosti URBAN.

Vse lokalne akcijske skupine v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, uporabljajo neko obliko olajševanja, animacije ali aktivacije. V okviru načrtovanja na ravni skupnosti so bile razvite pomembne participativne tehnike načrtovanja. Primer je projekt resničnega načrtovanja (Planning For Real)⁶³, pri katerem se kopira in postavi na mizo osnovni načrt območja v velikem merilu. Zemljevid se potem lahko dopolni, na primer s preprostimi modeli glavnih stavb ali s fotografijami lokalnih krajev. Slika 11 prikazuje otroke in odrasle pri dejavnosti projekta resničnega načrtovanja. Zemljevid je za udeležence orodje za razpravo, ki

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

jim omogoča proučitev vprašanj v zvezi z obstoječim naseljenim okoljem ter vprašanj glede možnega razvoja in sprememb območja v prihodnje. Resnični pomen projekta Planning for Real ni v zemljevidu, temveč v razpravah v zvezi z njim. Na podlagi te tehnike je mogoče ugotoviti, katerih sprememb si želijo prebivalci skupnosti.

Slika 11: Lokalni prebivalci pri preoblikovanju osnovnega zemljevida v okviru projekta Planning for Real (vir: communityplanning.net)



Za razporejanje sredstev v lokalni skupnosti so zdaj na voljo digitalne metode. V spletišču projekta Alston Cybermoor so navedene vse lokalne storitve in lokalna podjetja⁶⁴. Razvijajo se aplikacije družbenih medijev, ki pomagajo skupnostim pridobiti te informacije od številnih zunanjih izvajalcev. S pametnimi telefoni s kamero in GPS-om se lahko takoj naložijo podatki, fotografije, intervjuji in drugi mediji za oblikovanje resničnega zemljevida skupnosti.

Krepitev zmogljivosti ob pomoči koordinatorja lokalne akcijske skupine.

Lokalni koordinatorji morajo združiti sposobnost empatije in diplomacije ter nastopiti v vlogi organizatorja, realista in sanjača. To je morda najtežja vloga v razvoju. V večjih partnerstvih bi bile te naloge morda porazdeljene med več ljudi znotraj ekipe ali med prostovoljne člane.

Značilni koordinator mora imeti osebne spretnosti in spretnosti vodenja projekta. Idealen kandidat je odprt, pripravljen na sodelovanje in učinkovit pri opravljanju svojih obveznosti.

Slika 12: Koordinator mestne lokalne akcijske skupine v vlogi animatorja



Koordinator majhne ekipe na območju parka Körnerpark v berlinskem okraju Neukölln je dejaven na tem območju več kot deset let. Območje pozna zelo dobro in vzpostavil je odnose s številnimi skupinami. Vodi majhno ekipo petih ljudi.

Njihove naloge vključujejo

Koordinator (na levi) območja Kornerpark v Berlinu med poslušanjem predstavitve projekta lokalnih žensk

vzpostavljanje odnosov s posameznimi lokalnimi prebivalci in lokalnimi skupinami. Poleg tega organizirajo in olajšujejo srečanja sveta mestne četrti. Njihova vloga je posredovati med mestom in svetom mestne četrti, zato skrbijo za njuno komunikacijo. Akterjem v mestni četrti pomagajo pri oblikovanju akcijskega načrta in pri izvajanju postopka priprave proračuna četrti na podlagi petih lokalnih skladov. Pripravljajo tudi glasila in druga sporočila za lokalno skupnost, da bi obvestili prebivalce, čemu se namenjajo sredstva in kateri dogodki se izvajajo. Poleg tega izvajajo tudi zaledne dejavnosti spremljanja napredka projektov in poročanja organom financiranja.

Lokalne akcijske skupine v mestnih četrtih so lahko zelo strukturirane, uradne in integrirane organizacije ali bolj neuradne ohlapne partnerske ureditve.

V zgoraj navedenem primeru iz Berlina se naloga upravljanja urada mestne četrti odda v zunanje izvajanje zasebnim podjetjem ali socialnim podjetjem za obdobje treh let. Izbrana organizacija sestavi majhno lokalno ekipo in tesno sodeluje s svetom mestne četrti. Ta svet mestne četrti nima statuta, čeprav je večina članov izvoljena iz lokalne skupnosti. Svet mestne četrti lahko kooptira druge ljudi, ki morda ne živijo na zadevnem območju, na primer šolske ravnateljice in lastnike ali upravljavce lokalnih podjetij. Običajno se srečuje enkrat na mesec, ko sprejme odločitve o izvajanju lokalnega akcijskega načrta na podlagi sistema skladov četrti.

4.4 Območje: kako opredeliti učinkovite meje za ukrepanje v mestih?

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je mogoče na različne načine prilagoditi obravnavanju kompleksnega in razvijajočega se geografskega vidika mestnih izzivov. Na splošno mora biti območje dovolj veliko, da se strategija lahko izvaja (več kot 10 000 prebivalcev), vendar dovolj majhno, da je mogoča lokalna povezanost (manj kot 150 000 prebivalcev), lahko pa se te omejitve razlikujejo glede na potrebe strategije, če se spoštujejo načela vodstva skupnosti. V ustrezno upravičenih primerih, npr. zaradi upoštevanja posebnosti gosto naseljenih območij, in na podlagi predloga države članice se lahko te omejitve glede števila prebivalstva spremenijo.⁶⁵

V okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko obravnavajo številna mestna območja. Do zdaj so se pristopi na podlagi skupnosti uporabljali predvsem na problematičnih območjih s tveganjem getoizacije. Nov pristop omogoča razvoj novih načinov povezovanja problematičnih območij z območji rasti in priložnosti. To bi se lahko izvedlo v obliki vsemestnih pristopov, ki bi povezovali različne vrste območij, ali bi se organiziralo na podlagi mestno-podeželskih povezav.

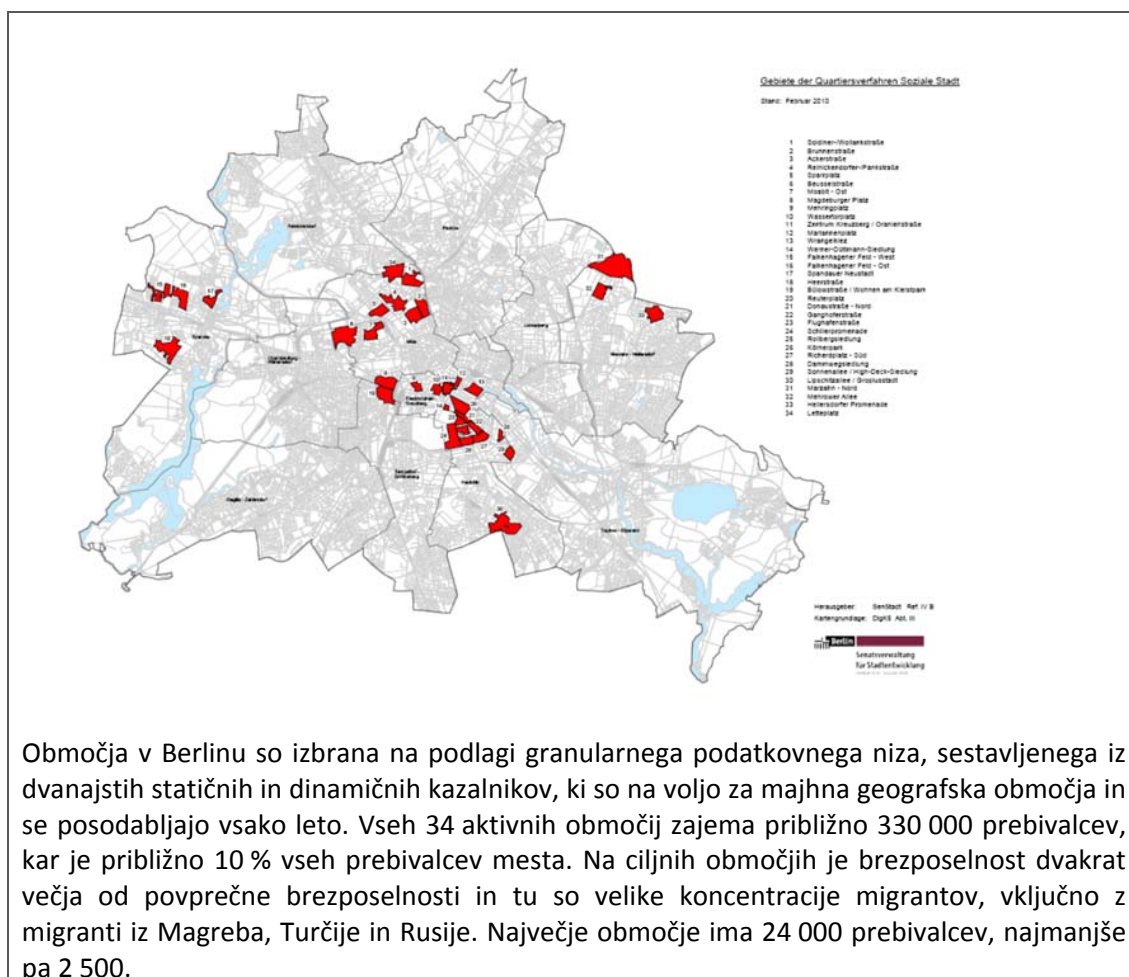
⁶⁵ Člen 33(6) uredbe o skupnih določbah.

Mestno-podeželska partnerstva bi lahko v prihodnosti postala pomembne prečne cone z velikim potencialom, saj jih manj omejuje pomanjkanje zemljišč, ki je značilno za mesta.

Mestni organi so se v preteklosti običajno usmerjali v četrti znotraj mest. Dober pristop je ugotoviti, kje v mestu so območja s težavami, ki bi se lahko reševale na podlagi pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

Določitev smiselnih mej mestnih območij je včasih težje kot v primeru podeželskih in drugih območij, saj je manj naravnih posebnosti, ki razmejujejo območja. Poleg tega so lokalne identitete mestnih četrti včasih v nasprotju s statističnimi, volilnimi in upravnimi enotami. V preteklosti je bilo veliko območij določenih na podlagi združenega razvrščanja, ki je temeljilo na sklopih kazalnikov. Prednost te metode je, da se zdi poštena, vendar lahko ovira ustvarjanje preživetja sposobnih četrti, ki jih priznavajo prebivalci. Smiseln kompromis je, da se na podlagi statističnih podatkov najprej določi jedro območij, potem pa se pri natančni opredelitvi ozemlja zagotovi ustrezna prilagodljivost. Slika 13 spodaj prikazuje zemljevid območij, ki so bila na podlagi okvira, ki temelji na kazalnikih, vključena v ukrepanje v okviru berlinskega programa za upravljanje četrti.

Slika 13: 34 območij v Berlinu, ki so bila izbrana za upravljanje četrti



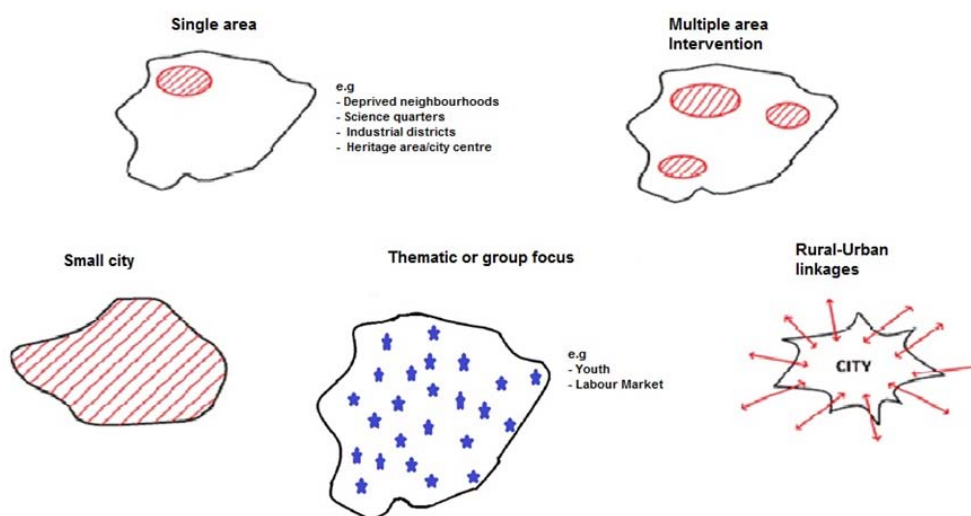
Območja v Berlinu so izbrana na podlagi granularnega podatkovnega niza, sestavljenega iz dvanajstih statičnih in dinamičnih kazalnikov, ki so na voljo za majhna geografska območja in se posodablajo vsako leto. Vseh 34 aktivnih območij zajema približno 330 000 prebivalcev, kar je približno 10 % vseh prebivalcev mesta. Na ciljnih območjih je brezposelnost dvakrat večja od povprečne brezposelnosti in tu so velike koncentracije migrantov, vključno z migranti iz Magreba, Turčije in Rusije. Največje območje ima 24 000 prebivalcev, najmanjše pa 2 500.

Slika 14 spodaj prikazuje možne prostorske oblike mestnega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Na velikih mestnih območjih bo verjetno veliko kandidatov za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. Območja se običajno izbirajo na podlagi njihovih kazalnikov prikrajšanosti, čeprav se lahko s tem ustvarijo območja, ki niso sposobna preživeti, in je običajno najbolje, da

predstavljajo izhodišče, potem pa se lokalnim skupnostim omogoči prilagajanje mej za oblikovanje območja, ki ustreza razmeram na terenu.

V manjših mestih, na primer mestih, ki se krčijo⁶⁶, je mogoče celotno mesto določiti za območje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Podobno se lahko za območje določi celotno mesto, če je strategija osredotočena na posebno ciljno skupino, kot so mladi, ali na aktivno staranje, pri čemer se spoštuje omejitev 150 000 prebivalcev. Mestno-podeželska območja so verjetno kompleksnejša zaradi prečkanja mej dveh ali več občin.

Slika 14: Prostorske oblike lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v mestnem in mestno-podeželskem okolju



Velikost območij in kako začrtati meje

Pomembna je tudi velikost območij. Ključni pojem v zvezi s tem je kritična masa. Predpisi določajo, da je velikost območij določena s številom ljudi: običajno med 10 000 in 150 000 ljudi. Vendar je lahko upravljanje zelo velikih in zelo majhnih območij zelo zahtevno. Majhna območja pogosto vključujejo le eno stanovanjsko naselje z nekaj trgovinami, gospodarskimi priložnostmi ali organizacijami civilne družbe. Izkazalo se je, da je težko upravljati tudi velika območja z več kot 50 000 prebivalci, ker pogosto vključujejo več lokalno priznanih četrti z izrazitimi značilnostmi, partnerstva pa lahko postanejo uporna in toga.

Pri določitvi območja je pogosto značilno zahtevno vprašanje, ali izhajati iz potreb ali iz priložnosti. V idealnem primeru so območja določena tako, da vključujejo oboje. Tudi na območjih z veliko priložnostmi je redko mogoče obravnavati vse težave lokalno. Večina priložnosti je v širšem mestu. Na območjih z malo priložnostmi je treba te poiskati zunaj samega območja in pomembno je, da projekti povežejo območje in njegove prebivalce s širšimi gospodarskimi priložnostmi v širšem okrožju ali regiji mesta. Te povezave so lahko fizične, na primer izboljššan prevoz, ali kulturne, na primer odprava ovir zaradi prepričanj ljudi glede dela oziroma potovanja na delo v drug del mesta. Območja morajo biti skladna in se ne smejo obravnavati kot enklave, temveč kot dinamični deli celotnega mesta. Eden izmed razlogov za

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

neuspeh preteklih ukrepanj v prikrajšanih četrtih je bilo preveliko prizadevanje za vzpostavitev samozadostnega gospodarstva.⁶⁷

⁶⁷ Glej na primer: Vrancken, Jan. Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe. V: KAZEPOV, Y. (ed). *Cities of Europe*. London: Blackwell, 2005. Str. 255–276.

Poglavje 5: Zakaj in kako izvajati lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja?

5.1 Uvod

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja in zaposlovanja ima zelo veliko možnosti, da doseže ljudi, ki jih glavni trg dela in politike vključevanja ne morejo doseči. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja se lahko usmeri v posebno ciljno skupino, kot so brezdomci, ki pa jih doseže na podlagi teritorialnega pristopa, osredotočenega na njihov lokalni in socialni kontekst.

V primerjavi s podeželskimi območji (EKSRP), na katerih se lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, izvaja na podlagi pristopa LEADER, in ribiškimi območji (ESPR), na katerih je strategijam lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, namenjena posebna prednostna naloga Unije (lokalne akcijske skupine za ribištvo), je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja vključen le v malo partnerskih sporazumov držav članic s Komisijo. Kljub temu ima lahko socialno vključevanje pomembno vlogo tudi kot horizontalni pristop, vgrajen v podeželski, obalni ali mestni lokalni pristop, ki ga vodi skupnost. Stalno vlogo ima lahko tudi v primeru, ko organizacije in združenja na območjih lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, neposredno zaprosijo za financiranje iz sklada ESS v okviru prednostnih nalog glavnih programov sklada ESS.

Potreba po vključitvi socialnega vključevanja kot horizontalnega cilja v vse vrste območij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je močno utemeljena. Obstoječa partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, na podeželskih in obalnih območjih, ki so v preteklosti obravnavala predvsem priložnosti, bi lahko več pozornosti namenila socialnemu vključevanju na svojih območjih. Lokalne akcijske skupine v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pogosto vodijo aktivni člani lokalne skupnosti in morda včasih prezrejo manj vidne dele skupnosti. Z vključitvijo socialnega vključevanja v lokalne strategije se lahko izboljša ravnovesje teh strategij in omogoči se jim boljše odzivanje na lokalne potrebe.

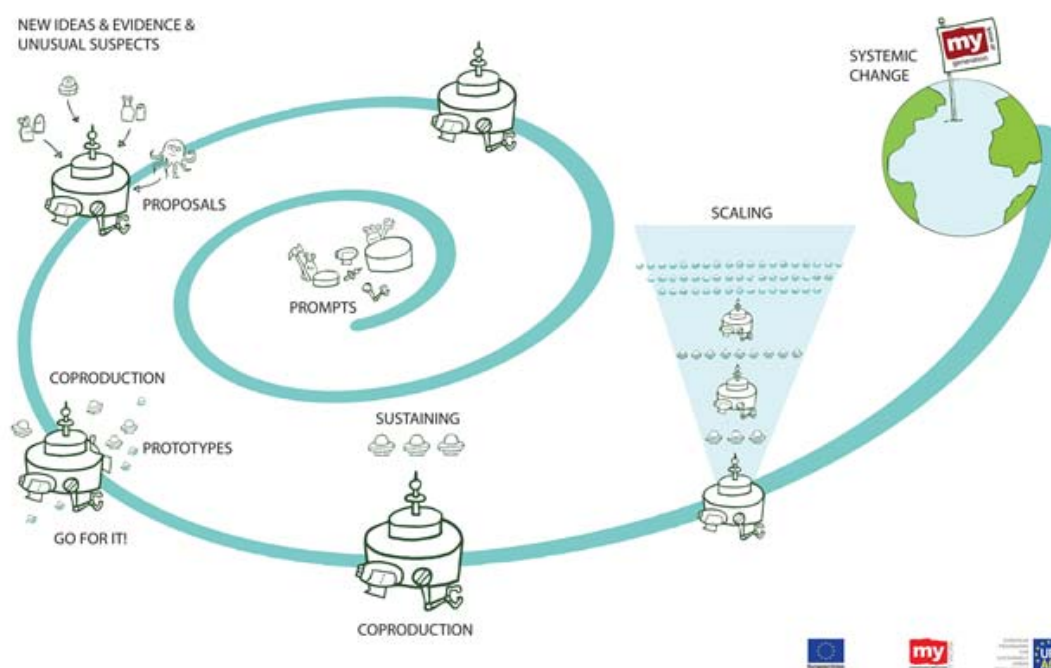
Spodbujanje lokalnih socialnih inovacij

Uredbi o ESS in ESRR izrecno navajata socialne inovacije kot način preoblikovanja lokalnih storitev in obravnavanja lokalnih izzivov. Socialne inovacije so inovacije, ki so socialne tako z vidika svojih ciljev kot z vidika načina doseganja teh ciljev. Natančneje so to novi proizvodi, storitve in modeli, ki hkrati zadovoljujejo socialne potrebe in ustvarjajo nove socialne odnose ali sodelovanje. Tesno so povezane z lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, saj so to inovacije, ki niso samo dobre za družbo, ampak tudi krepijo zmogljivost družbe za ukrepanje. Številni pristopi k socialnim inovacijam so poudarjeni v novejšem priročniku za socialne inovacije na področju kohezijske politike⁶⁸, ki navaja veliko primerov, ki se podpirajo s sredstvi iz skladov ESRR in ESS. Priročnik tudi pojasnjuje, kako lahko tabori o socialnih inovacijah, živi laboratoriji in dizajnersko razmišljanje izboljšajo izkušnjo stranke v zvezi s storitvijo. To je zelo pomembno za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja, ki pogosto obravnava neuspehe in vrzeli v izvajanju uradne politike. Pristopi na podlagi socialnih inovacij bi lahko imeli ključno vlogo pri preoblikovanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za 21. stoletje.

⁶⁸ Priročnik za socialne inovacije na področju kohezijske politike:
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>.

Razmišljanje na podlagi socialnih inovacij že vpliva na lokalna partnerstva. Izobraževalno omrežje „My Generation at Work“ v okviru programa URBACT, ki je osredotočeno na mlade, uporablja lokalno ukoreninjene tehnike socialnih inovacij za pomoč svojim partnerjem v mestu pri izboljšanju njihovih podpornih sistemov za prehod s študija na delo. To omrežje vodi mesto Rotterdam, nekdanja prestolnica mladih. Partnerji v mestu so na podlagi inovacijske spirale proučili, katero stopnjo so dosegli in ali so namen njihovih inovacij prototipi ali pospeševanje proizvodnje (glej sliko 15 spodaj).

Slika 15: Inovacijska spirala, kot jo je oblikovalo omrežje „My Generation at Work“



Spirala prikazuje, kako se zamisli razvijejo iz navdiha. Ta navdih lahko spodbudijo različne situacije, na primer dialog s skupinami uporabnikov ali zamisel s konference ali obiska na terenu. Prototipi se izdelajo v soproizvodnji z lokalno podporno skupino (interesna skupina, podobna lokalni akcijski skupini), da bi se razvili majhni poskusni izdelki, ki jih je mogoče preizkusiti z minimalnimi proračunskimi sredstvi in v kratkem časovnem okviru. Tisti, ki uspešno prestanejo preizkus, napredujejo v naslednjo fazo vzdrževanja in od tam v fazo pospeševanja proizvodnje, nazadnje (vendar redko) pa v fazo sistemske spremembe. Področje socialnih inovacij ponuja številne metodologije in pristope, ki se lahko uporabijo na lokalni ravni za korenito preoblikovanje neuspešnih politik.⁶⁹ Pojavil se je nov interes za načrtovanje storitev v smislu pristopa, pri čemer je veliko tehnik enakih kot pri načrtovanju proizvoda, vendar prenesenih na področje zagotavljanja storitev.

⁶⁹ Eddy Adams in Bob Arnkil (2012), poročilo o delovnem toku na področju socialnih inovacij in mladine (Workstream report on social innovation and youth), URBACT: http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf.

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja v prejšnjih programih

Prejšnji glavni programi, pobude Skupnosti in inovativni ukrepi vključujejo veliko primerov razvoja lokalne strategije in pobud za lokalno zaposlovanje. Med njimi so:

- program Poverty III, ki je potekal v obdobju 1989–1994 in je vključeval 29 vzorčnih projektov, osredotočenih na prikrajsana območja. Veliko organizacij, ki so postale ključne za lokalni razvoj, so prva sredstva EU prejele v okviru programa Poverty III;
- prednostne naloge Skupnosti za gospodarski razvoj v okviru ciljev 1 in 2 Združenega kraljestva v obdobju 1994–2006 so se izrazito osredotočale na lokalne strategije od spodaj navzgor za aktiviranje trga dela. Najuspešnejši pri tem so bili ukrepi za integracijo „Pathways to Integration“ na območju Merseyside v okviru programov cilja 1 in program cilja 2 v regiji Strathclyde;
- pobude Skupnosti v okviru sklada ESS (NOW, YOUTHSTART in HORIZON 1994–1999) so imele močno lokalno komponento, enako kot več tem v pobudi EQUAL (2000–2006), vključno s tistimi za socialno gospodarstvo in ustanavljanje podjetij. Inovacijsko načelo pobude EQUAL je spodbudilo raziskovalen, lokalno ukoreninjen pristop na podlagi socialnih inovacij po vsej Evropi in navdahnilo slogan zadnje konference EQUAL, tj. „prosti pretok dobrih zamisli“;
- projekta za lokalni socialni kapital in nove vire delovnih mest, financirana v okviru inovacijskih ukrepov iz člena 6, sta spodbudila eksperimente na področju kuponov za storitve, mikroprojekte in nove finančne instrumente;
- 89 teritorialnih paktov za zaposlovanje, financiranih s tehnično pomočjo iz skladov ESS, ESRR in EKUJS (razvoj podeželja) od konca devetdesetih let 20. stoletja. Namen večine paktov usklajevanje politike je bil na višjih prostorskih ravneh, približno tretjina pa je zavzela izrazito lokalni pristop (glej na primer štiri irske pakte v mestih Limerick, Westmeath, Dundalk in Drogheda ter Dublin) ter razvila nove pristope k lokalnemu usklajevanju ponudbe delovnih mest in dejavnostim na strani povpraševanja, vključno s socialnimi podjetji za vključevanje na trg dela. Pakti se še naprej izvajajo v delih Nemčije (npr. v Berlinu) in Avstrije (sofinancirano iz sklada ESS) ter so bili tudi vključeni v programe sklada ESS na Madžarskem, v Italiji in Španiji;
- v okviru programa za napredek (Progress programme) (2007–2013) so se financirali lokalni akcijski načrti za socialno vključevanje. Nekateri socialni eksperimenti v okviru programa Progress so prinesli zanimive rezultate, pomembne za lokalni razvoj.

V obdobju 2007–2013 se je zaradi odsotnosti pobud Skupnosti in mešanih rezultatov pri vključevanju pobude EQUAL zmanjšalo tudi število dokazov organiziranih pristopov lokalnega razvoja v okviru sklada ESS. Vendar je na lokalni ravni še vedno živahno in na priložnosti osredotočeno vzdušje vlog za podporo iz sklada ESS. Veliko nosilcev projektov lahko sledi svojim preteklim izkušnjam vse do prvih eksperimentov lokalnega razvoja.

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v uredbah

V uredbi o ESS je lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja podprt v okviru tematskega cilja 9 za spodbujanje socialnega vključevanja in boj proti revščini. Ta je osredotočen na pomoč pri pripravi, vodenju in animiranju lokalnih strategij; vključuje podporo za dejavnosti, ki so zasnovane in izvedene v okviru lokalne strategije na področjih zaposlovanja, izobraževanja, socialne vključenosti in krepitve institucionalnih zmogljivosti, ki spadajo na področje uporabe ESS. Vendar tako kot v zvezi s skladom ESRR lahko lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, podpre katere koli tematske cilje in naložbene prednostne naloge, čeprav je načrtovan le v okviru enega tematskega cilja.

Uredba o ESS jasno podpira zamisel o združitvi lokalnih zainteresiranih strani pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020:

„Vključevanje regionalnih in lokalnih zainteresiranih strani bi moralo pripomoči k izvajanju strategije Evropa 2020 in njenih krovnih ciljev. Za dejavnejšo vključitev regionalnih in lokalnih organov, mest, socialnih partnerjev in nevladnih organizacij v celotno pripravo in izvajanje operativnih programov se lahko uporabijo in podprejo teritorialni dogovori, lokalne pobude za zaposlovanje in socialno vključevanje, trajnostne in vključujoče strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost na urbanih in podeželskih območjih, in strategije trajnostnega urbanega razvoja.“ (Uvodna izjava 23 uredbe o ESS.)

5.2 Strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za socialno vključevanje

Socialno vključevanje se lahko na različne načine vključi v strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Ob zagonu programov imajo novoustanovljena partnerstva na voljo pripravljeno podporo. V fazi ustanavljanja sta potrebna obsežna krepitev zmogljivosti in terensko delo, da se vzpostavijo lokalne akcijske skupine, ki ustrezajo lokalnim izzivom, ter zagotovi zmogljivost lokalnih organizacij za izvajanje projektov in upravljanje sredstev.

Glede na to, da „lokalno“ označuje kraj bivanja in dela prebivalcev, se bo tudi uspeh ali propad politik trga dela pokazal na tej ravni. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, omogoča združitev vej politike, ki izhajajo iz različnih vladnih ravni. V vsakem kompleksnem sistemu javnih storitev so nedvomno vrzeli v izvajanju, ki jih skupine lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, lahko analizirajo in predlagajo rešitve (na primer v zvezi s tem, kako vključiti varstvo otrok, da bi se starši lahko udeležili tečajev usposabljanja). Z lokalno analizo se lahko izpostavijo tudi nepoštene krogi financiranja, pri čemer so organizacije, ki nekomu zagotovijo največ pomoči pri iskanju zaposlitve, redko ustrezno nagrajene.

Usmeritev lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja

Običajna usmeritev lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja je obravnavanje nekaterih vidikov težave lokalnega zaposlovanja, ki je običajno osredotočeno na visoko stopnjo dolgoročne brezposelnosti. Vendar obstajajo pretekli primeri pristopa, usmerjenega v ciljno skupino. Eden izmed projektov v okviru programa Poverty III na Irskem se je na primer osredotočal na vzpostavitev boljših odnosov med potujočimi in ustaljenimi skupnostmi v Dublinu.

Obseg lokalnih strategij bo v obdobju 2014–2020 verjetno širši kot v preteklosti. Čeprav bodo nekatere začele s ciljnim skupinami, je pričakovati bolj celosten okvir za območje. Spodnji oddelki zajemajo različne teme.

- Obravnavanje socialne izključenosti in brezposelnosti,
- Boj proti brezdomstvu,
- Marginalizirane skupnosti,
- Vključevanje migrantov,
- Podjetne skupnosti: socialno podjetje in ustanavljanje podjetij,
- Finančna vključenost in mikrokrediti,
- Mladinske pobude,
- Zdrave skupnosti,
- Aktivno staranje.

Obravnavanje socialne izključenosti in brezposelnosti

Brezposelnost in socialna izključenost sta bila v preteklosti osrednji temi številnih lokalnih strategij vključevanja. Nanju so se osredotočali ukrepi „Pathways to Integration“ na območju Merseyside in tudi številni teritorialni pakti za zaposlovanje.

Na Irskem je od krize opazno izrazito socialno ločevanje severnega in južnega območja mesta Limerick (glej okvir 23 spodaj).

Okvir 23: Pristopi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja v Limericku na Irskem

Limerick ima dolgo zgodovino pristopov k lokalnemu razvoju, ki segajo do programa Poverty III. Partnerstvo Paul je v devetdesetih letih 20. stoletja vodilo delo mesta v zvezi s teritorialnim paktom za zaposlovanje.

V obdobju keltskega tigra je mesto doživelo razcvet, ki se je pokazal tudi v čedalje večjem socialnem ločevanju. Socialna stanovanjska naselja so se spopadala s čedalje večjo revščino ter preprodajo prepovedanih drog in kriminaliteto, medtem ko je preostali del Limericka služil z rastjo cen nepremičnin. Ko je nastopila kriza, se je stopnja brezposelnosti močno povečala. Stopnja brezposelnosti v mestu je bila leta 2012 29-odstotna, vendar je bila brezposelnost med mladimi od 15 do 19 let več kot dvakrat večja od te, tj. 68-odstotna, med mladimi od 20 do 24 let pa je bila 45-odstotna.

Prikrajšane četrti so socialna stanovanjska naselja na severnem in južnem delu mesta s približno 6 200 prebivalci. Stopnja brezposelnosti v teh naseljih je 52-odstotna, ob tem je 80 % gospodinjstev odvisnih od socialne pomoči, pri čemer ima 50 % prebivalcev le izobrazbo prve stopnje.

Program obnove, ki je prvotno vključeval 3 milijarde EUR, je bil ustavljen zaradi zmanjševanja stroškov. Namesto njega se načrtuje skromnejši celovit program obnove.

Kljub velikim težavam je bil dosežen resničen napredek. V severnem delu mesta je bilo leta 2007 ustanovljeno izobraževalno središče, pri čemer sta se uporabili donirana stavba ter mešanica javnih, zasebnih in filantropskih sredstev. Poleg zagotavljanja izobrazbe si to središče prizadeva za zmanjšanje zgodnjega opuščanja izobraževanja in omogoča drugo priložnost. Deluje na podlagi zabavnih metod učenja, saj ima glasbeno, znanstveno in „digitalno središče“ za digitalne tehnologije. Leta 2012 ga je obiskalo 9 700 otrok in 1 300 odraslih. Opravljenih je bilo več kot 12 000 prostovoljnih ur. Vse to je bilo doseženo s proračunom, ki je vključeval le 288 000 EUR.

V južnem delu mesta je bilo leta 1984 ustanovljeno združno podjetje za razvoj Southill, tj. dolgoletna, trustu podobna organizacija za razvoj, ki je na podlagi sporazuma o souporabi v lasti skupnosti. Njene dejavnosti vključujejo vodenje ustanove za varstvo otrok, organiziranje posodobitev izolacije in varčevanja z energijo, zagotavljanje upravljanja posesti in storitev skupnosti, sodelovanje z mladimi prek dela na terenu, vzdrževanje avtomobilov ter vodenje inkubatorja in delovnega prostora za lokalna podjetja. Leta 2012 je imela 103 zaposlene in 3 700 uporabnikov. Izolacijo je namestila v 720 domovih, v kreditno zadrugo vpisala 1 000 članov in z usposabljanjem pomagala 400 ljudem. Njen promet je bil 1,5 milijona EUR, kar je vključevalo prihodke od prodaje.

Lokalni načrt zaposlovanja in vključevanja na širšem mestnem območju Narbonna se izvaja na širokem območju, ki zajema 38 občin, ter financira projekte za spodbujanje socialnega vključevanja in zaposlovanja (glej okvir 24 spodaj).

Okvir 24: Lokalni načrt zaposlovanja in vključevanja na širšem mestnem območju Narbonna v Franciji

Lokalni načrt zaposlovanja in vključevanja na širšem mestnem območju Narbonna se izvaja od leta 1995. Je eden izmed 182 tovrstnih načrtov v Franciji. Pokriva območje, ki vključuje 122 000 prebivalcev in 38 občin, in ima nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Njegov cilj je vsako leto zagotoviti 800 poti do vključevanja z 42-odstotno pozitivno stopnjo vključevanja, kar zajema prebivalce, ki se zaposlijo za najmanj šest mesecev ali samozaposlijo vsaj za eno leto. Nadaljnjih 8 % se udeleži usposabljanja, na podlagi katerega pridobijo diplomu.

Med številnimi možnimi koraki v okviru poti do vključevanja „Ateliers et Chantiers d’Insertion“ predlaga dejavnosti, podobne delovnim razmerjem, ki udeležencem omogočajo pridobivanje spretnosti in znanja, koriščenje kvalificiranega usposabljanja in sodelovanje pri teritorialnem razvoju.

Glavna točka dostopa za stranke je Maison de l’emploi, tj. enotna kontaktna točka, ki združuje javne zavode za zaposlovanje in druge partnerje. Zagotavlja podporo brezposelnim osebam, spremljanje zaposlovanja in usposabljanja na lokalni ravni ter podporo podjetjem. V razpisu za projekte leta 2013 lokalni načrt zaposlovanja in vključevanja na širšem mestnem območju Narbonna usmerja vlagatelje k delovnim mestom z možnostjo rasti: kmetijstvo/gojenje vinske trte, gradbeništvo, storitve oskrbe, zelene površine in turizem.

Boj proti brezdomstvu

Brezdomstvo je mestni izziv, ki lahko ogroža socialno kohezijo v mestu. Brezdomci so na skrajnem robu izključenosti, kar jim preprečuje popolno sodelovanje v družbi. Njihove življenjske priložnosti so pogosto trajno zmanjšane zaradi slabega zdravja, dostop do storitev pa je težak ali nemogoč. Večina tradicionalnih ukrepov se osredotoča na začasno nameščanje v hostlih, pogosto v institucionaliziranem okolju, ki otežuje vzpostavljanje trajnih povezav z lokalnimi skupnostmi. Začasni hostli lahko vključujejo pomoč in zdravljenje zaradi zlorabe snovi in drugih težav, vendar zadevni posamezniki zaradi nestabilnih stanovanjskih razmer ne morejo v celoti koristiti te pomoči in pogosto predčasno ustavijo zdravljenje ali se vrnejo k odvisnosti kmalu po koncu programa.

Brezdomci zaradi različnih razlogov (težavno okolje, koncentracija socialnih težav, ločitev od družine, odsotnost povezav s širšo skupnostjo, odsotnost dostopa do javnega prevoza itd.) pogosto ne sprejmejo institucionalnega okolja hostla in se vrnejo k življenju na ulici ali drugim negotovim oblikam nastanitve. Namen programa „Najprej stanovanje“ je ustaviti ta krog z obravnavanjem vprašanja nastanitve kot prve prednostne naloge, pri čemer se stanovanjske rešitve iščejo neposredno v skupnosti (razpršene po mestnem območju in ne skoncentrirane v začasnih hostlih). Po tem je mogoče organizirati dostop do drugih storitev. Program ne zajema le stanovanjskega vprašanja. Za te nastanitve je značilno, da so v skupnosti, zato obstaja možnost razvoja pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, k boju proti brezdomstvu, pri čemer skupnosti zagotovijo oblike nastanitve (npr. zasebni najemodajalci, socialna stanovanja) ali pomoč (gradnja socialnih omrežij, zagotavljanje paketov z osnovnimi potrebščinami za ljudi, ki se selijo v stanovanja). Spodnji primer iz Lizbone prikazuje, kako je mogoče s pristopom „Najprej stanovanje“ znova vključiti brezdomce v skupnost ter posameznikom in družbi zagotoviti druge dolgoročne koristi.

Okvir 25: Casas Primeiro (Najprej stanovanje), Lizbona, Portugalska

Namen projekta Casas Primeiro je zagotoviti namestitev brezdomcem z duševnimi težavami in

težavami zaradi zlorabe snovi, ki živijo na ulicah Lizbone. Na podlagi pristopa „Najprej stanovanje“ obravnava brezdomstvo na območjih Lizbone, pri čemer je bil z vidika več meril ovrednoten kot uspešen, poleg tega pa je v postopku ocenjevanja. Fundacija Calouste Gulbenkian mu je podelila nagrado za najboljši projekt.

V okviru projekta so bila osnovna načela pristopa „Najprej stanovanje“ prenesena v lizbonski kontekst:

- lokalne akcijske skupine kot nosilci dejavnosti: civilna družba, verske dobrodelne organizacije, lokalni sveti, zasebni najemodajalci in tudi sami prebivalci;
- trajna in celovita stanovanja: program spodbuja dostop do stabilnih stanovanjskih ureditev, ki niso prehodne. Program plačuje najemnino in stanovanjske stroške, na primer za vodo in elektriko, pri čemer stanovalci namenijo stanovanjskim stroškom 30 % svojega mesečnega prihodka;
- na ravni skupnosti: program ne odda v najem več kot enega stanovanja v eni stanovanjski stavbi ali ulici, da bi spodbudil vključevanje v skupnost in se odmaknil od institucionaliziranega okolja k okolju na ravni skupnosti;
- posameznikom prilagojena podpora: udeleženci lahko stanovanje delijo še z drugo osebo iz svojega osebnega omrežja ali družine, vendar se za to odločijo sami;
- razpršena stanovanja: stanovanja se najemajo pri zasebnih stanodajalcih, s čimer se člani lokalne skupnosti spodbujajo k oddajanju stanovanj. Stanovanja so razporejena po običajnih četrtih na različnih območjih Lizbone, da bi se preprečila koncentracija na omejenem številu ulic;
- ločevanje namestitve in zdravljenja: program zagotavlja takojšen dostop do hiše ali stanovanja. Od posameznikov se za pridobitev stanovanja ne zahteva, da se odločijo za psihiatrično zdravljenje ali da so trezni, vendar so storitve pomoči prožne, prilagojene potrebam posameznika in na voljo 24 ur in sedem dni na teden;
- povezave s skupnostjo: udeleženci v programu lahko koristijo tudi druge storitve skupnosti in četrti (lokalne akcijske skupine), kot je banka hrane, saj je njihov prihodek zelo nizek in jim ne zadostuje za vse njihove stroške. Veliko je lokalnih organizacij, ki ponujajo kulturne in športne dejavnosti ter dejavnosti za prosti čas, s katerimi prispevajo h gradnji socialnih omrežij, ki preprečujejo izoliranost.

Glede na rezultate vrednotenja je ponovno vključevanje udeležencev programa v družbo zelo uspešno. Udeleženci imajo reden dohodek, boljši dostop do storitev in varno prenočišče.

„Življenje na ulici me je zelo obremenjevalo. Ko sem pristal na ulici, sem mislil, da je zame vsega konec. Zdaj, ko mi dom zagotavlja stabilnost, sem veliko bolj miren.“ (udeleženec programa Casas Primeiro)

Marginalizirane skupnosti

V Evropi je veliko marginaliziranih skupnosti, najrevnejša in najbolj marginalizirana skupnost v Evropi so Romi, ki jih je po ocenah 11 milijonov. Teritorialni pristop k vključevanju teh skupnosti ima lahko prednosti, saj ni potrebna etnična opredelitev posameznikov. Večina Romov živi v mešanih skupnostih, zato se lahko spodbuja tudi izboljšanje odnosov z drugimi člani skupnosti.

Izkušnje so pokazale, da na teh območjih še niso na voljo vsi viri za delo s skupnostjo. Prednosti se lahko zagotovijo z vključitvijo zunanje pomoči ter obravnavanjem krepitve zmogljivosti in

reševanja sporov. Program Združenih narodov za razvoj je razvil model opolnomočenja za svoje delo v mikroregiji Cserehát na madžarski meji s Slovaško (glej okvir 26 spodaj).

Okvir 26: Vključevanje Romov v Cserehátu na Madžarskem

Cserehát je majhna podeželska regija na Madžarskem na meji s Slovaško. Na območju je 116 naselij in približno 100 000 prebivalcev. Model regije Cserehát, ki ga je razvil Program Združenih narodov za razvoj, se osredotoča na opolnomočenje lokalnih skupnosti na podlagi modela inštruiranja. Model se izvaja v okviru skupin za samopomoč, lokalnega centra virov za socialni razvoj in povezanih omrežij za teritorialni razvoj, ki ne vključujejo izključno Romov. Med drugim je rezultat izboljšanje sodelovanja med romskimi in drugimi prebivalci, bistveno večja prepoznavnost prikrajšanih romskih skupnosti, ki živijo na območju, in vzpostavitev trajnostnih pogojev za socialne inovacije v lokalnih skupnostih. Proces opolnomočenja se je osredotočal na okrepitev komunikacije med večinskim in manjšinskim prebivalstvom z reševanjem sporov, vzpostavljanjem v razvoj usmerjenih partnerstev med večinskim in manjšinskim prebivalstvom ter izboljšanjem razvojnih spretnosti lokalnih Romov in voditeljev večinskega prebivalstva.

Prvi program v regiji Cserehát se je financiral predvsem v okviru Programa Združenih narodov za razvoj, nekaj podpore pa je zagotovil tudi program LEADER. Na podlagi tega je bil razvit nacionalni program madžarske vlade, ki se je financiral iz sklada ESS, izvajala pa ga madžarska vlada za zmanjšanje revščine in socialne izključenosti na območju v programskem obdobju 2007–2013. Cilj obeh programov je bil izboljšati življenjske in delovne pogoje prevladujoče romskega prebivalstva v prikrajšanih regijah.

Vključevanje migrantov

Vključevanje migrantov je pomembno vprašanje za pristope na podlagi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja. Zlasti zadeva mesta, ker tu živi večina migrantov v EU, vendar je lahko relevantno tudi v manjših skupnostih na podeželskih območjih (glej **Error! Not a valid bookmark self-reference.** spodaj). S povečanjem socialne kohezije med migranti in skupnostmi gostiteljicami se lahko izboljšajo odnosi v skupnosti, obravnavajo dolgoročne težave v zvezi z revščino in socialno izključenostjo ter povečajo stopnje zaposlenosti v obeh skupnostih.

Okvir 27: Pozitivno vključevanje v mestu Riace v Kalabriji, Italija

Riace v italijanski deželi Kalabrija se je označilo kot gostoljubno mesto za migrante.⁷⁰ Ti tako ne naletijo na sovražnost, temveč jih v mestu dobrodošlo sprejema župan Domenico Luciano. Pred prihodom migrantov se je ta kraj krčil in umiral, pri čemer mu je čedalje bolj primanjkovalo osnovnih storitev. Zdaj mesto raste in kakovost življenja se izboljšuje, saj z migracijami znova postaja dinamično.

Nepridobitna organizacija išče prazna stanovanja in jih pripravi za nastanitev beguncev. Medtem ko čakajo na izplačila socialnega varstva, ki so dodeljena prosilcem za azil in za katera so značilne dolge zamude, lahko migranti uporabljajo lokalno valuto mesta, ki vključuje kupone s portreti Gandhija, Martina Luthra Kinga ali Che Guevare. Ko prispejo sredstva, pošljejo trgovine kupone

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

lokalnemu svetu, ki uredi plačila. Migranti imajo možnost plačane zaposlitve v šiviljskih, mizarških in lončarskih delavnicah, ki jih je mesto ustanovilo s sredstvi regionalne vlade. V več letih je prišlo v mesto več kot 6 000 migrantov. Nekateri so se odločili ostati in prispevati k dolgoročni obnovi mesta.

Primeri pristopov na podlagi skupnosti k vključevanju migrantov in koheziji skupnosti vključujejo:

- mesto Riace v Kalabriji, ki je poskrbelo za svojo obnovo, tako da je postalo „gostiteljsko mesto“ za migrante (glej okvir 27 zgoraj);
- program „Izbire“ (Programa Escolhas) obravnava težave skupnosti priseljencev na Portugalskem, zlasti prek sodelovanja z ženskami, mladimi in otroki. Poteka na podlagi pristopa od spodaj navzgor, da bi pridobil zaupanje ciljnih upravičencev, tako da jih vključuje v opredeljevanje in izvajanje lokalnih ukrepov. Osredotoča se na zgodnje opuščanje izobraževanja, brezposelnost mladih, neformalno izobraževanje, digitalno izključenost in prestopništvo med mladimi. Več kot sto občin je v sodelovanju s tem programom pripravilo lokalne načrte;
- program za opolnomočenje na območju South Tyrone („The South Tyrone Empowerment Programme – STEP“) (glej okvir 28 spodaj) pri obravnavanju vključevanja migrantov uporablja pristop na podlagi pravic in opolnomočenja ter z metodami za razvoj skupnosti posplošuje posamezne primere.

Okvir 28: South Tyrone Empowerment Programme – vključevanje migrantov z uporabo pristopa na podlagi opolnomočenja in pravic

Program STEP se izvaja v Severni Irski v majhnem mestu Dungannon z 10 000 prebivalci. Izvajati se je začel v devetdesetih letih 20. stoletja, ko je obravnaval številna vprašanja skupnosti v prikrajšanih četrtih. V začetku 21. stoletja po sklenitvi Sporazuma iz Belfasta („Good Friday Agreement“) in zmanjšanju nasilja so migranti v EU začeli prihajati v Dungannon, da bi se zaposlili v mesnopredelovalni industriji in drugih lokalnih sektorjih. Največje skupine so prihajale s Poljskega, iz Litve in s Portugalskega, vključno z migranti z Vzhodnega Timorja. Težave, s katerimi so se migranti soočali v zvezi z dostopom do stanovanj, zaposlitve in zdravstvenih storitev, so močno obremenile lokalne storitve, ki niso bile pripravljene na pomoč prišlekom. Na to potrebo se je odzval program STEP, ki si je s pristopom na podlagi človekovih pravic prizadeval spremeniti politiko na področju službenih stanovanj, zagotoviti pravice delavcev in izboljšati dostop do stanovanj. Obravnava tudi sosedske spore in si prizadeva za reševanje sporov v četrtih.

Program STEP je zdaj ena izmed največjih nevladnih organizacij, ki zagotavlja storitve pravic migrantov v Severni Irski. Program je ustanovil službo za pravno svetovanje, ki jo uporabljajo migranti z vse pokrajine. Prepoznavna značilnost njegovega pristopa je opolnomočenje uporabnikov in njegova pripravljenost, da se zavzema za kolektivna vprašanja v zvezi z delodajalci, stanodajalci in ponudniki storitev. Zagotavlja navzkrižno financiranje svojega modela v okviru vodenja številnih socialnih podjetij, vključno z obsežno prevajalsko službo, ki sodeluje z 200 prevajalci in zagotavlja pogodbene storitve javnim agencijam v veliko jezikih. Poleg tega ima v lasti in upravlja lokalni delovni prostor ter se v odziv na lokalne potrebe usmerja v druge storitve, na primer varstvo otrok.

Podjetne skupnosti: socialno podjetje in ustanavljanje podjetij

Podjetništvo je za velik del brezposelnih izhod iz izključenosti. Poleg tega se čedalje več ljudi zanima za socialno podjetje in socialno podjetništvo kot način obravnavanja socialnih potreb.

Mantra brezposelnih oseb je danes: „Zaposli se sam, ne drugje“. Vendar večina podpornih storitev ni dobro zasnovanih za podjetnice ali mlade podjetnike. Ženske, invalidi, mladi, starejši, nekdanji prestopniki in druge skupine, ki so v podjetjih premalo zastopane, pomenijo veliko priložnosti za zagon podjetij. V večini držav članic EU je na primer stopnja ustanavljanja podjetij pri ženskah pol nižja kot pri moških. S pristopi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko podjetniške skupnosti na lokalni ravni podprejo pri obravnavanju tega potenciala, tako da se jim zagotovijo bolj povezani, celostni in vključujoči modeli za podporo podjetništvu:

- skupnost praks vključujočega podjetništva (Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship, COPIE) zadnjih šest let obravnava ta primer kot izobraževalno omrežje sklada ESS. Njena zbirka orodij⁷¹ vključuje diagnostično orodje, s katerim je mogoče proučiti, ali so lokalne podjetniške storitve vključujoče;
- v Andaluziji se podjetništvo spodbuja s pristopom ATIPE na podlagi lokalnega razvoja, ki združuje ukrepe aktivnega vključevanja in spodbujanje samozaposlovanja s subvencijami. Te subvencije so se leta 2009 razširile, da bi se utrdila mikropodjetja z

⁷¹ Povezava do zbirke orodij COPIE: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>.

manj kot petimi zaposlenimi v trajnostnih gospodarskih sektorjih, kot so storitve oskrbe za osebe, ki so odvisne od pomoči drugih, dejavnosti za spodbujanje okolja in energije iz obnovljivih virov ter prenova javnih zgradb. Poleg tega je pristop zagotovil neposredna posojila do zneska 11 000 EUR;

- Basta Arbetskooperativ južno od Stockholma je socialno podjetje pod vodstvom strank, ki dolgoletnim odvisnikom od drog z ustvarjanjem lokalnih zaposlitvenih možnosti zagotavlja nov začetek. Uporabniki so v različnih podjetjih zaposleni do štiri leta;
- fundacija Barka, ki ima sedež na Poljskem, deluje pa tudi v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem, je ustanovila številna lokalna socialna podjetja na ravni skupnosti, katerih namen je ponovno vključevanje oseb, ki so ostale brez doma in imajo druge s tem povezane težave, vključno z zlorabo snovi in duševnimi težavami. Fundaciji Barka je uspelo spremeniti nacionalno zakonodajo na področju socialnih podjetij na Poljskem;
- projekt EVU, financiran v okviru pobude EQUAL, je zagotavljal podjetniško podporo etničnim trgovcem in restavracijam v Københavnu na podlagi terenskega modela na ravni skupnosti, da bi podjetjem pomagal pri doseganju trajnosti in posodobitvi njihovih storitev.⁷² Projekt EVU je sodeloval z združenjem svetovalcev za podjetništvo na ravni skupnosti (Association of Community Based Business Advisers), ki se ukvarja s podjetništvom v begunskih skupnostih in skupnostih migrantov v severnem Londonu, pri čemer usposablja svetovalce za podjetništvo iz lokalnih združenj.

Finančna vključenost in mikrokrediti

Revni in socialno izključeni nimajo dostopa do kakovostnih finančnih storitev po poštenih cenah. To velja za samozaposlene podjetnike in osebe, ki jemljejo posojila zaradi osebnih potreb. Ena izmed najhitreje rastočih panog med krizo so pohlepni posojilodajalci, ki zagotavljajo posojila glede na pričakovani dohodek (payday lenders), in posojilodajalci, ki poslujejo s stranko na njenem domu (doorstep lenders), pri čemer preživijo na ljudi z nizkimi dohodki, ki se borijo za preživetje. V državah brez zakonov o oderuštvi so lahko letne obrestne mere za ta posojila do 5 000 %.

Finančne institucije Skupnosti se borijo proti temu trendu ter poskušajo pomagati revnim in izključenim osebam, pri čemer spodbujajo varčevanje in druge oblike večanja osebnih sredstev. Z mikrovarčevanji se lahko na primer spodbudi finančna odpornost revnih družin. V predelu Govan (Glasgow, Združeno kraljestvo) je bilo izvedeno skupno lokalno ukrepanje za odpravo posojilodajalcev, ki zagotavljajo posojila glede na pričakovani dohodek, tako da so prebivalce spodbujali k odprtju varčevalnih računov pri kreditnih zadrugah, pri čemer je do leta 2013 račun odprla četrtnina prebivalcev.⁷³

Na voljo so razni vključujoči finančni proizvodi, na primer varčevanja, posojila za osebno uporabo, posojila za zagon podjetja, jamstvene in zavarovalniške storitve, storitve za denarno svetovanje ter ukrepi za izboljšanje finančne pismenosti in usposobljenosti na finančnem področju. Zagotavljajo jih številne finančne institucije za razvoj skupnosti, mikrofinančne institucije in lokalni centri za denarno svetovanje, ki imajo v skupnosti velik doseg:

⁷² Praktični københavnski priročnik projekta EVU za delo na terenu:

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc53d783f5.

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

- PerMicro v Turinu se je specializiral za posojila samozaposlenim za zagon podjetij in rast. Skoraj polovica njegovih strank izhaja iz skupnosti migrantov, posluje pa že v dvanajstih italijanskih mestih. V okviru svojega modela posojil sodeluje z lokalnimi združenji, da bi se zagotovilo zaupanje;
- NEEM na Švedskem zagotavlja posojila migrantkam, ki si prizadevajo ustanoviti podjetje, vendar jih ovira nizek obračunski tečaj. NEEM zagotavlja celovito podporo za pomoč ženskam pri prvem koraku;
- Fair Finance v Londonu zagotavlja osebna posojila in finančno svetovanje z namenom odprave trga posojilodajalcev, ki zagotavljajo posojila glede na pričakovani dohodek. Posluje v devetih pisarnah v vzhodnem Londonu in tesno sodeluje z lokalnimi združenji, ki k podjetju napotijo stranke.

Evropski mikrofinančni instrument Progress je začel poslovati leta 2009 in ponuja medbančno financiranje mikrofinančnim institucijam in bankam, ki zagotavljajo posojila ključnim ciljnim skupinam, kot so dolgotrajno brezposelne osebe, ženske in migranti.

Veliko finančnih instrumentov, kot so skladi za mikroposojila, se verjetno izvaja na višji prostorski ravni kot običajno partnerstvo v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Kljub temu je mogoče partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, uporabiti kot povezavo s temi instrumenti in za zagotavljanje dopolnilne podpore, kot so storitve svetovanja in napotitve. Partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, bodo najverjetneje lahko sodelovala z regionalnimi ali lokalnimi upravljavci financ skupnosti, ki lahko vključujejo kreditne zadrage ter posojilodajalce za mikrokredite in osebna posojila. Večina kreditnih zadrug je lokalno močno uveljavljenih zaradi skupne geografske vezi.⁷⁴

Tudi druge valute imajo lahko velik vključujoč učinek na lokalni ravni. Časovne banke omogočajo ljudem, da kot valute uporabljajo ure opravljanja pridobljenih spretnosti. Na ta način se lahko krepí socialni kapital in naredi korak naprej k trgu dela. Lokalni sistemi trgovanja na borzi (LETS) so postali osrednji del pristopa mest na prehodu k zmanjševanju emisij ogljika. Mesta, kot je Totnes (Združeno kraljestvo), uporabljajo lokalne valute za spodbujanje lokalnih nakupov, medtem ko mesto Riace (Kalabrija, Italija) uporablja lokalno valuto za pomoč pri vključevanju beguncev, ki plačila za socialno varnost prejemajo z veliko zamudo (glej Vključevanje migrantov je pomembno vprašanje za pristope na podlagi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja. Zlasti zadeva mesta, ker tu živi večina migrantov v EU, vendar je lahko relevantno tudi v manjših skupnostih na podeželskih območjih (glej **Error! Not a valid bookmark self-reference.** spodaj). S povečanjem socialne kohezije med migranti in skupnostmi gostiteljicami se lahko izboljšajo odnosi v skupnosti, obravnavajo dolgoročne težave v zvezi z revščino in socialno izključenostjo ter povečajo stopnje zaposlenosti v obeh skupnostih.

zgoraj).

⁷⁴ Temelj nekaterih kreditnih zadrug ni geografska, temveč zaposlitvena vez.

Mladinske pobude

Mladi so v javnih razpravah pogosto obravnavani negativno in včasih tudi kot izključena skupina. Slike izgrede v Londonu, Stockholmu, Atenah in Madridu prikazujejo evropsko mladino kot odkrite upornike in kažejo na čedalje večjo odtujenost. Med mladimi se jih 14 milijonov ne izobražuje, niso zaposleni in se ne usposabljaajo, stopnje brezposelnosti mladih pa so v več državah članicah presegle 50 %.

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, usmerjen v mlade, lahko poskuša obravnavati ta izziv s povezovanjem generacij v skupnosti in razvojem novih poti k zaposlitvi. Nedavno poročilo Eurofounda⁷⁵ izpostavlja potrebo po inovacijah pri terenskem delu in po povezovanju vseh zainteresiranih strani, zlasti povezave z delodajalci in preprečevanje pristopa na podlagi ponudnika.

Slika 16: Zaposlitvena točka v Berlinu



Mladi so eno izmed glavnih vprašanj, ki se obravnavajo v okviru teritorialnih paktov v Berlinu. Pakti temeljijo na lokalnih skupinah zainteresiranih strani in uporabljajo obliko participativnega sprejemanja odločitev za opredelitev projektov, s katerimi se obravnavajo vrzeli v politiki. Primer nove pobude v okviru paktov so zaposlitvene točke⁷⁶, ki so uporabniku prijazne zaposlitvene pisarne v prikrajšanih četrtih Neukölln in Mitte ter si prizadevajo za zaposlitev brezposelnih. Poslujejo vzporedno z uradnim zavodom za zaposlovanje, vendar jim prednost zagotavlja lažje pridobivanje zaupanja, saj zaposlitvena točka posameznika ne kaznuje ali obsoja. Te točke so manj uradne in so bile zasnovane po obsežnem posvetovanju z mladimi glede njihovih potreb po takšni storitvi.

Omrežje „My Generation at Work“ v okviru programa URBACT oblikuje radikalne rešitve za prehod s študija na delo. Te vključujejo projekte „Zgrabi priložnost“ (Go For It), tj.

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

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>.

eksperimente na področju socialnih inovacij, ki jih mesta ustvarjajo in vodijo v sodelovanju z mladimi. Ti projekti se osredotočajo na tri področja: učni načrt, posredništvo in prostori. Nekateri primeri teh projektov so: dan v podjetju, zaposlitvene kavarne, dinamični duo, zadruge na področju izobraževanja in kariere, podjetniki v šolah. Vsak od teh bo preizkušen kot prototip v enem od sodelujočih mest, uspešni pa bodo razširjeni (glej sliko 17 spodaj).

Slika 17: Grafični prikaz projekta „Zgrabi priložnost“ omrežja My generation at work



Aktivno staranje

Naša družba se stara, vendar se število dodatnih zdravih let ne veča tako hitro, kot se podaljšuje pričakovana življenjska doba. Večanje števila nedejavnih starejših oseb tudi čedalje bolj obremenjuje pokojninske sisteme in lokalne storitve. Del rešitve je pomoč starejšim pri podaljševanju svojega dejavnega obdobja z delom s krajšim delovnim časom ali s prostovoljstvom in drugimi oblikami državljskih dejavnosti. Izkazalo se je, da lahko v časovnih bankah, v katerih si lokalni prebivalci izmenjujejo svoje spretnosti in čas ter z njimi trgujejo, sodelujejo vse generacije. Precej je tudi možnosti za izboljšanje dobrega počutja teh skupin, in sicer s spodbujanjem kohezije skupnosti na podlagi majhnih projektov na ravni skupnosti, ki krepijo solidarnost med generacijami.

Primer pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, k staranju je bostonska četrt Beacon Hill⁷⁷ v ZDA. Beacon Hill je del rastočega gibanja „Village“, ki starejšim odraslim omogoča dostojno staranje z olajševanjem boljših povezav do socialne podpore in storitev, medtem ko jim omogoča, da še naprej živijo doma. Namesto upokojenskih getov naj bi se v četrtih ali celo celotnih mestih razporedile skupine posameznikov, medsebojno povezanih prek omrežja.

V Evropi je na področju strategij aktivnega staranja na ravni skupnosti vodilna Finska. V Helsinkih je živi laboratorij sodeloval s starejšimi, da bi pomagal razviti nove zdravstvene storitve. Finalsput prikazuje nov model podprtih socialnih stanovanj, ki je bil sooblikovan

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

skupaj z uporabniki. Mesto Espoo je prvo uvedlo televizijski program za starejše občane CaringTV. Po vsej Evropi se oblikujejo številne digitalne storitve, ki starejše povezujejo z njihovimi lokalnimi socialnimi omrežji ter jim pomagajo pri težavah z osamljenostjo in izoliranostjo. V španski Cornelli mestni laboratorij razvija nove izobraževalne rešitve, medtem ko Univerza za tretje življenjsko obdobje v Združenem kraljestvu ponuja lokalne tečaje. Vse to so primeri na podlagi lokalno ukoreninjenih pristopov in kažejo, da bi lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, na področju aktivnega staranja lahko imel pomemben učinek.

5.3 Partnerstva na področju socialnega vključevanja

Za pristop lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, k socialnemu vključevanju so ključna lokalna partnerstva. Ta partnerstva združujejo vse zainteresirane strani, ki sodelujejo pri opredelitvi in potem obravnavanju težave. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, omogoča neposredno vključevanje uporabnikov in organizacij civilne družbe. Predpisi določajo, da ne sme v partnerstvu prevladovati noben sektor, kar v praksi pomeni, da morajo javni sektor, civilna družba in zasebni sektor v partnerstvu imeti manj kot 50 % članov z glasovalnimi pravicami.

Partnerstva morajo biti dinamična in živahna, pri čemer se vodijo na podlagi participativnih pristopov, tako da lahko prispevajo vsi udeleženci. Izkušnje so pokazale, da je skupine z več kot dvajsetimi člani težko upravljati. V tem primeru bi se morda lahko organizirale podskupine za lažjo izvedljivost glavnih sestankov. Potrebne so živahne tehnike olajševanja in zmernosti, da se ohranita aktivnost in sodelovanje vseh partnerjev.

Enakost spolov in nediskriminacija

Z dajanjem prednosti vključevanju enakosti spolov in nediskriminacije v lokalne politike razvoja se priznava, da ženske in moški, migranti in etnične manjšine, starejši, mladi in invalidi nimajo enakega dostopa do virov in priložnosti v družbi. Poleg tega se potrebe nekaterih skupin pogosto razlikujejo od potreb glavnih uporabnikov storitev.

S pristopom lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, se lahko s sprejetjem praktičnih ukrepov doseže napredek pri vključevanju enakosti spolov in nediskriminacije. Lokalne akcijske skupine bi lahko pomembno prispevale k spodbujanju sprememb, tako da skupinam, ki bi ostale neopažene in nepriznane, zagotovijo glas in prepoznavnost. V Zaragozi so se na primer združenja lokalne skupnosti posvetovala z novo prispelimi skupinami migrantov glede načrta za vključevanje priseljencev. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, priznava, da se ljudje sami pogosto najbolj spoznajo na svoje razmere. Vendar to ne pomeni, da imajo odgovore na vsa vprašanja: strokovnjaki lahko pomagajo pri proučevanju možnosti, primeri uspešnega izvajanja druge pa so lahko zelo koristni, saj pomagajo skupinam razmišljati nekonvencionalno.

Inovacije v partnerstvih in odločanje v okviru projektov

S sodelovanjem nevladnih organizacij in lokalnih združenj pri vodenju projektov so bile v verigah izvajanja projektov, ki jih financira EU, uvedene pomembne inovacije. Te vključujejo načine izvajanja mikroprojektov, uporabo poenostavljenega računovodstva za obračunavanje stroškov, ki ga je razvil sklad ESS, in pristope k participativni pripravi proračuna. Poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, krovni projekti in mikroprojekti so podrobneje obravnavani v poglavju 5.

Participativna priprava proračuna se v nekaterih evropskih mestih uporablja za poglobitev in razširitev partnerstva ter vključitev številnih meščanov. Koncept participativne priprave

proračuna je bil prvotno razvit v brazilskem mestu Porto Alegre, kjer se uporablja že 20 let. Ko je bilo izvajanje tega koncepta najuspešnejše, je bilo na ta način dodeljenih 10 % občinskih proračunskih sredstev. Pristop so posnemale in razvile številne organizacije po svetu in podpira ga tudi Svetovna banka. Osnovno načelo je izvajanje javnih razpisov, da se izpostavijo različni možni projekti. Te možnosti se običajno proučijo, da se ugotovi, katere so izvedljive. V tretji fazi sledi glasovanje meščanov, katere projekte bi bilo treba podpreti na njihovem lokalnem območju. V prvotni obliki koncepta projekte neposredno izglasujejo meščani. V nekaterih evropskih mestih sprejema odločitve lokalno izvoljen svet mestne četrti (npr. *Quartiersmanagement* v Berlinu).

V portugalskem Cascaisu je nevladna organizacija „In Loco“ razvila tehniko participativne priprave proračuna, ki jo občina zdaj uporablja za opredelitev prednostnih področij proračuna na lokalni ravni. Prvo leto je več kot 6 000 ljudi glasovalo glede 30 projektov. Drugo leto je več kot 30 000 ljudi glasovalo glede 32 projektov, kar je bila največja stopnja udeležbe, ki jo je občina kdaj koli dosegla.

Projekti so predlagani na devetih javnih sejah v lokalnih krajih, na katerih se obravnavajo



zamisli o projektih. Predlogi vključujejo podrobnosti o proračunu, metodologiji, ekipi, uporabi orodij za sodelovanje, vpletenih institucijah in načinih razširjanja rezultatov. Na podlagi tega procesa se izberejo projekti, ki se potem tehnično analizirajo. V okviru tehnične analize se preveri upravičenost projekta, notranje občinske službe pa na podlagi standardnega obrazca analizirajo njegovo izvedljivost. Naslednja faza, v katero so vključeni upravičeni projekti, je javno glasovanje.

Slika 18: Participativna priprava proračuna v Cascaisu na Portugalskem

5.4 Opredelitev območij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja

V skladu s predpisi mora na območju živeti najmanj 10 000 in največ 150 000 prebivalcev, vendar so ob ustrezni utemeljitvi dovoljene izjeme. Te številke se nanašajo na celotno prebivalstvo območja, in ne na velikost ciljnih skupin.

Območja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja se določajo na različne načine:

- nekatera območja, na primer stanovanjska naselja, imajo naravne meje, vendar le malo posameznih stanovanjskih naselij vključuje 10 000 prebivalcev;
- včasih je lažje uporabiti upravne meje, vendar obstaja tveganje, da ta območja ne ustrezajo nobenemu dejanskemu lokalnemu trgu dela. Potovanja na območja zaposlitve (opisana tudi kot funkcionalna mestna območja) so morda predolga, da bi se lahko uporabil pristop na ravni skupnosti;
- območja se pogosto določajo na podlagi sklopa kazalnikov prikrajšanosti. Te razsežnosti se običajno osredotočajo na brezposelnost, prihodek, dostop do storitev,

stanovanja in okolje. Ta metoda se je uporabila pri opredelitvi 38 območij „Pathways to Integration“ na območju Merseysida, čeprav je bil točen potek mej precej spremenjen glede na lokalne pogoje. Berlin uporablja sklop 12 statičnih in dinamičnih kazalnikov za izbor in spremljanje svoji 34 območij „Quartiersmanagement“. Njegovi pakti za zaposlovanje se osredotočajo na upravne meje 12 okrožij;

- območja se določajo na podlagi prevladovanja določene ciljne skupine. Tako so bila določena območja z velikim deležem Romov.

Opredeljevanje območij je kočljivo. Vsakokrat, ko je na zemljevidu določen potek meje, so nekateri ljudje vključeni, drugi pa izključeni. Obstaja tveganje „loterije glede na poštno številko“, pri čemer je dostop do usposabljanja ali drugih virov projektov odvisen od naslova prebivališča in ne od življenjskih razmer. Pristopi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za namene socialnega vključevanja so po definiciji geografsko usmerjeni, vendar je pri razlagi teh definicij potrebna prilagodljivost.

Poglavje 6: Kako se usklajevati z drugimi skladi?

6.1 Uvod. Zakaj je potrebno usklajevanje med skladi EU?

Usklajevanje med skladi je sredstvo za doseganje cilja, in ne sam cilj. Na vseh ravneh sta potrebni jasnost glede namena usklajevanja in ustrezna prilagoditev metod, ki se uporabljajo. V nadaljevanju so opisane prednosti boljšega usklajevanja.

Prvič, proces kolektivne analize na ravni skupnosti o načinih uporabe obstoječega mozaika skladov in pobud lahko pomaga zagotoviti, da so strategije lokalnega razvoja boljše pripravljene na odzivanje na nove nastajajoče izzive in osredotočanje na vprašanja, ki jih določi skupnost, ter se lahko spremenijo na lokalni ravni.

Drugič, lahko se zagotovi, da si različne pobude prizadevajo za isti cilj in druga drugo krepijo, namesto da tekmujejo za projekte, druga drugo podvajajo ali si celo nasprotujejo. Takšna usklajenost politike je pomembna za izboljšanje splošnih rezultatov različnih lokalnih pobud ter za povečanje prispevka lokalnega razvoja k regionalnim in nacionalnim programom.

Nazadnje, boljša usklajenost lahko pomaga racionalizirati uporabo obstoječih materialnih in človeških virov. Stavbe in upravne zmogljivosti se lahko souporabljajo, stroški prevoza se lahko zmanjšajo in lahko se odpravi vsako podvajanje. Tako se lahko prihranijo splošni stroški in/ali viri se lahko prerazporedijo za izvajanje pomembnejših lokalnih prednostnih nalog.

V nasprotnem primeru pa se lahko s slabo načrtovanim povezovanjem skladov poveča zapletenost, lokalne akcijske skupine pa se lahko odvrnejo od njihovih glavnih ciljev pri obravnavanju lokalnih potreb in možnosti. Zato se morajo zainteresirane strani v svoje dobro izogibati vzpostavljanju zapletenih mehanizmov usklajevanja, razen če s tem zagotovijo jasne prednosti pri doseganju rezultatov na terenu.

6.2. Na kateri ravni naj poteka usklajevanje med skladi?

Da bi bilo uspešno, mora usklajevanje med skladi nazadnje potekati na vseh ravneh – na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Vendar je mogoče z usklajevanjem na eni ravni nadomestiti pomanjkanje usklajevanja na drugi ravni. Lokalne agencije na primer pogosto poskušajo poslovati kot točke za upravičence „vse na enem mestu“, pri čemer prevzamejo kompleksno vlogo upravljavca različnih nacionalnih programov in virov financiranja. Vendar če se usklajevanje ne izboljša tudi višje v verigi, obstaja tveganje, da se bo lokalna raven utopila v upravnih postopkih. Dejansko so pogoji in možnosti usklajevanja med skladi na lokalni ravni določeni na ravni EU ter nacionalni in regionalni ravni.

Izboljšan okvir EU za usklajevanje

Komisija je olajšala usklajevanje, tako da je za obdobje 2014–2020 predlagala enotno ureditev, ki zajema pobude lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, financirane iz podeželskih, ribiških, regionalnih in socialnih skladov (členi od 32 do 35 uredbe o skupnih določbah).

Člen 32(4) uredbe o skupnih določbah omogoča financiranje iste strategije lokalnega razvoja iz več kot enega sklada ali le iz enega sklada. Obe možnosti imata prednosti in pomanjkljivosti, ki so pojasnjene v navodilih o lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki jih je Komisija pripravila za organe upravljanja.

Če države članice za nekatere ali vse strategije lokalnega razvoja izberejo možnost financiranja iz več skladov, lahko v okviru izbrane strategije tudi imenujejo „glavni sklad“ (običajno največji sklad), iz katerega se lahko krijejo vsi tekoči stroški in stroški animacije lokalne akcijske skupine. S tem se lahko poenostavi izvajanje, saj ni potrebe po utemeljevanju dodelitve tekočih stroškov in stroškov animacije glede na projekte, ki se financirajo iz posameznega sklada.

Vendar tudi če se države članice odločijo za financiranje iz enega sklada, morajo še vedno zagotoviti usklajevanje na različne načine: „Podpora iz zadevnih skladov ESI lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, je dosledna in usklajena med zadevnimi skladi ESI. To se med drugim zagotovi z usklajeno krepitvijo zmogljivosti ter izbiro, odobritvijo in financiranjem strategij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in lokalnih akcijskih skupin.“ (člen 32(3) uredbe o skupnih določbah)

V uredbi ni določeno, kako je to treba doseči. Natančni postopki, s katerimi se ustvarijo pogoji za usklajevanje na lokalni ravni, so odvisni od institucionalnega konteksta v posamezni državi članici ter so določeni na nacionalni in regionalni ravni.

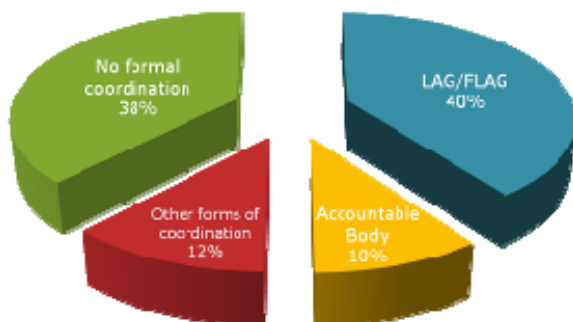
Možnosti usklajevanja na nacionalni in regionalni ravni

Države članice morajo v partnerskem sporazumu navesti, katere sklade bodo uporabljale za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, zakaj bodo uporabljale te sklade, vrste območij, na katerih se bodo uporabljali, in kako bodo skladi sodelovali.

Vsaj 5 % sredstev iz sklada EKSRP je treba nameniti lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, na podeželskih območjih (LEADER). Tako se bo verjetno zagotovilo stalno delovanje velikega dela 2 300 obstoječih lokalnih akcijskih skupin LEADER (čeprav so možne spremembe partnerstev in mej). Nekatere lokalne akcijske skupine (zlasti tiste v nekdanjih konvergenčnih regijah) lahko utrpijo zmanjšanje financiranja iz sklada EKSRP in bodo zato verjetno želele dostopati do drugih skladov.

V drugih treh skladih je uporaba lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, popolnoma prostovoljna. Vendar je približno 300 partnerstev (lokalne akcijske skupine za ribištvo) na ribiških območjih, ki so bila v obdobju 2007–2013 financirana iz sklada ESR, doseglo visoko stopnjo sprejemanja in pričakovati je, da bosta najmanj dve tretjini držav članic podprli njihovo nadaljnje delovanje.

Slika 19: Usklajevanje lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo



Slika 19 (na podlagi zgodnejše predhodne raziskave lokalnih akcijskih skupin za ribištvo, ki jo je izvedlo omrežje FARNET) prikazuje, da je skoraj 40 % lokalnih akcijskih skupin za ribištvo in lokalnih akcijskih skupin tvorilo del istega partnerstva, 10 % pa je imelo skupni lokalni odgovorni organ. Nadaljnjih 10 % lokalnih akcijskih skupin za ribištvo je uporabljalo neko drugo obliko usklajevanja z lokalnimi akcijskimi skupinami LEADER.

Poleg možnosti financiranja iz več skladov in drugih oblik usklajevanja med lokalnimi akcijskimi skupinami na podeželskih območjih in lokalnimi akcijskimi skupinami za ribištvo na ribiških območjih je v nadaljevanju navedenih več možnosti za izboljšanje usklajevanja med skladi, ki sodelujejo v lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost:

- ✓ dopolnjevanje strategij razvoja podeželja s skladoma ESRR in ESS. To lahko poteka na ravni ene lokalne akcijske skupine ali na skupni ravni več območij lokalnih akcijskih skupin, če je to pomembneje za izziv, ki ga obravnavata sklada ESRR in ESS (na primer za strategije, ki obravnavajo težave, s katerimi se sooča večji trg dela ali območje potovanja na delo, ki zajema več območij lokalnih akcijskih skupin);
- ✓ usklajevanje skladov ESRR, ESS in EKSRP za mestno-podeželska partnerstva. Ta bi lahko vključevala majhna mesta s tržnimi pravicami, velemestna in primestna območja in/ali mestno-podeželska partnerstva, ki se osredotočajo na posebna vprašanja (hrana, voda, energija, prevoz itd.);
- ✓ dopolnjevanje strategij, financiranih iz sklada ESRR, na ribiških območjih s skladoma ESRR in ESS. To bi lahko bilo zlasti pomembno v večjih pristaniščih ali če se lokalne akcijske skupine za ribištvo odločijo prevzeti vlogo v zvezi s širšim razvojem obale ali modro rastjo;
- ✓ usklajevanje med skladoma ESRR in ESS z namenom obravnavanja kompleksnih težav v prikrajšanih mestnih četrtih ter drugih gospodarskih, socialnih ali okoljskih izzivov v mestih.

Nekatere regionalizirane države članice lahko pustijo možnosti usklajevanja skladov, ki sodelujejo v lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, v svojih partnerskih sporazumih precej odprte, da bi regijam in mestom omogočile večjo prilagodljivost pri oblikovanju programov in postopkov na način, ki najbolj ustreza njihovim posebnim potrebam. Kljub temu sta na voljo dve širši možnosti.

V okviru **možnosti financiranja iz več skladov** je nujna visoka raven usklajevanja med ministrstvi in organi upravljanja na vseh področjih, navedenih v predpisih, vključno s krepitvijo zmogljivosti, izborom in odobritvijo strategij in območij, financiranjem, sistemi upravljanja in nadzora ter spremljanjem in vrednotenjem. Več držav članic proučuje zanimive ureditve za doseganje navedenega, vključno z vzpostavitvijo skupnih posredniških teles, enotnih organov upravljanja za nekatere sklade (ESRR in ESS), skupnih odborov spremljanja in skupnih izbirnih odborov, skupnih meril ter skupnih ali usklajenih razpisov. Ena metoda vključuje sporazum skladov glede priznavanja partnerstev, ki se jim omogoči dostop do različnih skladov – do vseh naenkrat ali po posameznih fazah.

Če se zgoraj navedeni mehanizmi usklajevanja ne izvajajo in ne delujejo uspešno, obstaja tveganje, kot je bilo omenjeno, da bi se z obvezo partnerstev k uporabi financiranja iz več skladov povečala kompleksnost, lokalna partnerstva pa bi se začela usmerjati v različne cilje, s čimer bi se izkrivil njihov prvotni namen.

V okviru **možnosti financiranja iz enega sklada** bo nacionalni ali regionalni okvir za usklajevanje med skladi šibkejši in bolj ad hoc. Kljub temu morajo države članice v skladu z uredbo o skupnih določbah izboljšati usklajevanje na istih področjih kot v okviru možnosti financiranja iz več skladov: krepitev zmogljivosti (npr. usklajevanje pripravljalne podpore in tehnične pomoči), izbor in odobritev strategij in območij (vsaj zagotavljanje jasnih informacij in, kjer je to mogoče, uskladitev časovnih razporedov, razpisnih postopkov in meril za izbor) ter sistemi upravljanja in nadzora. Vendar bosta stopnja in obseg usklajevanja verjetno veliko bolj raznovrstna.

V preglednici 3 spodaj je pregled glavnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti za zagotovitev usklajevanja skladov v okviru možnosti financiranja iz več skladov in možnosti financiranja iz enega sklada.

Preglednica 3: Ukrepi za usklajevanje v okviru možnosti financiranja iz več skladov in možnosti financiranja iz enega sklada

	Usklajevanje v primeru financiranja iz več skladov	Usklajevanje v primeru financiranja iz enega sklada
Področje ukrepanja	<ul style="list-style-type: none"> • Sporazum med skladi glede vrst območij in vrst projektov, • določitev meril za glavni sklad, če se bo uporabila ta možnost. 	<ul style="list-style-type: none"> • Od začetka izvajanja programov se zagotovi razširjanje informacij v zvezi s tem, katero financiranje je na voljo, za katere namene, kje in kdaj.
Krepitev zmogljivosti, izbor in odobritev strategij in območij	<ul style="list-style-type: none"> • Skupni razpisi za pripravljalno podporo, • skupna krepitev zmogljivosti, • skupni razpisi za strategije in območja, • dogovorjena merila za izbor, • skupni izbirni postopki, • skupni izbirni odbori. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zagotovitev, da se lahko pripravljalna podpora uporabi za pripravo strategij, ki vključujejo tudi področje uporabe podpore drugih skladov, • čim večje poenotenje razpisov in zagotovitev vsaj časovnega zaporeda, • delovne skupine za usklajevanje meril in postopkov za izbor, • uskladitev informacijskih tokov med izbirnimi odbori.
Upravljanje in nadzor financiranja	<ul style="list-style-type: none"> • Dogovorjena merila upravičenosti za izbor projektov; enotne funkcije lokalnih akcijskih skupin pri izbiri projektov, • enotne funkcije organov upravljanja pri izvajanju, • skupni organ upravljanja za nekatere sklade • skupna posredniška telesa, • skupni odbori ali pododbori spremljanja, • enotni postopki za preverjanje upravljanja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zagotovitev, da so široka merila upravičenosti za posamezne sklade izražena v ustreznih dokumentih, • delovne skupine lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ki delujejo med skladi, za poenotenje in pojasnjevanje, vprašanja dopolnjevanja in upravičenosti ter vloga lokalne akcijske skupine, • skupne platforme, tehnične delovne skupine in omrežja za izmenjavo dobrih praks med skladi (skupna ali usklajena nacionalna omrežja), • postopki za preverjanje upravljanja.
Spremljanje in vrednotenje	<ul style="list-style-type: none"> • Usklajeni načrti, ki razlikujejo med posameznimi skladi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enako kot pri financiranju iz več skladov.

Okvir 29: Usklajevanje na regionalni ravni na Poljskem

Na Poljskem so za usklajevanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, odgovorni regionalni organi (vojvodstva) z dvojno vlogo: opravljajo naloge organa upravljanja regionalnega programa, financiranega iz skladov ESS in ESRR, organ upravljanja, odgovoren za sklada EKSRP in ESPR, pa je nanje prenesel določene funkcije posredniškega telesa. Vendar bodo za zagotovitev skupnega pristopa pravila izbirnega postopka, vključno z merili za izbor, določena na nacionalni ravni in bodo enaka v vseh regijah. Regionalni organi bodo lahko usklajevali pripravljalno podporo in po možnosti skupni izbirni postopek, pri čemer bo na regionalni ravni vzpostavljen en odbor za izbiro. Po izboru bo ta odbor opravljal tudi funkcijo usklajevanja izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v regiji.

To možnost namerava uporabiti več regij; zlasti Kujavsko-pomorsko vojvodstvo je v okviru svojega regionalnega operativnega programa oblikovalo dve prednostni osi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost (ena zajema prednostno naložbo 9d v okviru sklada ESRR, druga pa zajema člen 3(1)(b)(vi) uredbe o ESS). Če bo ta predlog odobren, bodo lahko lokalne akcijske skupine katerega koli od teh dveh skladov povezale s skladoma EKSRP in ESPR, pri čemer bodo v svojih strategijah navedle, katere dejavnosti bodo financirane iz posameznega sklada.

6.3 Dva scenarija usklajevanja med skladi na lokalni ravni.

Lokalna partnerstva morajo pojasniti štiri vprašanja, preden se lahko odločijo, kako bodo izboljšala usklajevanje med skladi na lokalni ravni.

Kot prikazuje slika 20 spodaj, morajo najprej vedeti, kateri izmed štirih možnih skladov bo financiral lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, in na katerih območjih. Poleg tega morajo vedeti, ali se bodo ta območja lahko prekrivala ali bodo ostala popolnoma ločena.

1. Kateri skladi in območja?

2. Ločena ali prekrivajoča se območja?

3. Financiranje iz več skladov ali iz enega sklada?

4. Glavni sklad?

Slika 20: Koraki pri financiranju iz več skladov ali iz enega sklada

Vedeti morajo še, ali je predvideno financiranje iz več skladov in, če ni, kateri so izboljšani postopki usklajevanja med skladi? Nazadnje morajo vedeti, ali je dovoljena možnost glavnega sklada.

Če se lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, financira le iz enega sklada in/ali skladi, povezani z lokalnim razvojem, ki ga vodi skupnost, delujejo na ločenih območjih, potem ni možnosti za usklajevanje skladov na lokalni ravni (le sodelovanje med različnimi območji). Če pa se lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, financira iz dveh ali več skladov in se območja, na katerih delujejo,

prekrivajo, je možnost izboljšanja usklajevanja skladov na lokalni ravni, tudi v *primeru financiranja iz enega sklada*.

Okvir 30 spodaj prikazuje, da bodo lahko lokalna partnerstva v primeru **financiranja iz več skladov** oblikovala široko strategijo razvoja, ki bo od začetka vključevala področje uporabe vseh skladov. Proces je preprostejši zaradi pravila, da se objavi le en razpis za pripravljalno podporo in za glavne strategije, da se uporabljajo enaka merila in postopki ter vzpostavijo en odbor za izbor in skupni organi upravljanja ali posredniška telesa. Poenotiti je treba tudi merila za izbor projektov in pojasniti vlogo posameznega sklada. V strategiji, akcijskem načrtu in finančnem načrtu je treba navesti, kateri deli so financirani iz posameznega sklada, pri čemer morata spremljanje in poročanje ostati ločena. Če se ti mehanizmi usklajevanja ustrezno vzpostavijo na nacionalni ali regionalni ravni, bo proces na lokalni ravni na splošno preprostejši. V nasprotnem primeru je lahko bolj zapleten.

V primeru **financiranja iz enega sklada** lahko lokalna partnerstva svoje strategije lokalnega razvoja še vedno financirajo iz več skladov, vendar bo obremenitev usklajevanja različnih paketov financiranja na lokalni ravni večja. Lokalna partnerstva so si vedno prizadevala dopolniti svoje glavno financiranje z opravljanjem dodatnih funkcij, financiranih iz drugih skladov. Irska partnerstva za razvoj podeželja na primer izvajajo veliko programov za socialno vključevanje, ki prejemajo podporo iz sklada ESS, veliko španskih partnerstev pa je upravljalo ali tvorilo del partnerstev EQUAL in upravljalo projekte INTERREG. Tudi približno 40 % lokalnih akcijskih skupin za ribištvo so prvotno bile skupine LEADER in zdaj upravljajo tako LEADER kot os 4 ESR.

Vendar so priložnosti za to zelo odvisne od načela „na pravem kraju ob pravem času“. V tem primeru si morajo lokalna partnerstva zagotoviti glavno financiranje iz enega sklada in poskušati dodati druge tokove financiranja, ko se pojavijo priložnosti za to.

Ker lokalna partnerstva morda nimajo vedno dostopa do drugih skladov, predlaga Komisija določeno raven prilagodljivosti zadevnega pravnega okvira med skladi, ki strategijam lokalnega razvoja omogoča financiranje operacij, ki so tudi v pristojnosti drugih skladov ESI, če so te operacije v skladu s pravili zadevnega sklada ter cilji strategije lokalnega razvoja in podpornega programa. Če je mogoče večino operacij financirati iz enega sklada, je razlog za dostop do drugih skladov povezan bolj z dodatnimi viri (ki so lahko zelo pomembni v času pomanjkanja).

V okviru 30 spodaj je povzetek učinkov dveh glavnih scenarijev na usklajevanje skladov EU za lokalna partnerstva.

Okvir 30: Učinki financiranja iz več skladov ali iz enega sklada na usklajevanje skladov na lokalni ravni

	Lokalni učinki financiranja iz več skladov	Lokalni učinki financiranja iz enega sklada
Področje ukrepanja	<ul style="list-style-type: none"> Lokalne strategije lahko zajemajo celotno področje uporabe skladov, vključenih v lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. 	<ul style="list-style-type: none"> Lokalne strategije se osredotočijo na en določen sklad, potem pa poskušajo dodati druge ali se usklajujejo s partnerstvi, ki sodelujejo z drugimi skladi. Druga možnost je, da razvijejo široko strategijo in poskusijo pridobiti financiranje iz različnih virov.
Krepitev	<ul style="list-style-type: none"> Skupna pripravljalna podpora za 	<ul style="list-style-type: none"> Ločeni razpisi, merila za izbor in

zmogljivosti, izbor in odobritev strategij in območij	<p>vse sklade,</p> <ul style="list-style-type: none"> • skupna krepitev zmogljivosti, • skupni razpisi za vse sklade, • skupna merila za izbor, • skupni izbirni postopki, • skupni izbirni odbori, • v strategiji, akcijskem načrtu in finančnem načrtu je treba navesti, kateri deli so financirani iz posameznega sklada. 	<p>izbirni odbori,</p> <ul style="list-style-type: none"> • različni deli strategije se lahko priložnostno financirajo iz različnih skladov, • in/ali različna partnerstva in podobmočja lahko soobstajajo na istem ozemlju, • za lokalno usklajevanje je še veliko drugih možnosti (glej spodaj).
Financiranje, upravljanje in nadzor	<ul style="list-style-type: none"> • En sklop meril upravičenosti za izbor projektov, • jasna merila in postopki odločanja, iz katerih skladov se financirajo posamezni projekti, • skupne funkcije lokalnih akcijskih skupin za vse sklade, • skupne določbe za preverjanja upravljanja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Različna merila upravičenosti in postopki za izbor projektov, • v idealnem primeru je treba pogoje upravičenosti za posamezen sklad opredeliti na širok in prilagodljiv način, • postopki preverjanja upravljanja za posamezen sklad.
Spremljanje in vrednotenje	<ul style="list-style-type: none"> • Usklajeni načrti, ki razlikujejo med posameznimi skladi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Za vsak sklad je treba vzpostaviti sisteme poročanja, spremljanja in vrednotenja.

Okvir 31: Usklajevanje skladov EU na Tirolskem v Avstriji

Osem lokalnih akcijskih skupin LEADER na Tirolskem v Avstriji je v obdobju 2007–2013 že uporabljalo celostni model za usklajevanje skladov EU, ki je združeval vidike od zgoraj navzdol in vidike od spodaj navzgor. Od lokalnih območij se je pričakovalo, da bodo oblikovala in izvajala strategije v skladu z regionalnimi cilji, pri čemer bodo spoštovala nekatera skupna načela (mladi, vključevanje načela enakosti spolov, skrb za projekte na področju energije, IKT itd.) in uporabljala enak sistem za upravljanje kakovosti. Na podlagi tega pa so lahko lokalne akcijske skupine vsa načela LEADER uporabila za spodbujanje inovativnih lokalnih pobud.

Tirolska vlada je marca 2013 odobrila predlog za „regionalno upravljanje do leta 2020“, ki temelji na preteklih izkušnjah. Cilj je financirati partnerstva v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, iz treh programov: 5 % iz sklada EKSRP, 16 % iz regionalnega programa v okviru sklada ESRR in do 15 % iz programa evropskega teritorialnega sodelovanja (čezmejno izvajanje) med Avstrijo in Italijo (tudi ESRR). V primeru regionalnega programa v okviru sklada ESRR bodo imela prednost manjša mesta in lokalna središča, MSP in inovacije, podnebne spremembe in socialno vključevanje.

Regionalna vlada že opravlja vlogo organa upravljanja za pobudo LEADER in sklad ESRR, ena enota pa bo opravljala funkcijo točke „vse na enem mestu“ ter zagotavljala usklajevanje na strateški ravni in ravni projektov med različnimi upravnimi oddelki. Uvedel se bo skupni sistem spremljanja za vse projekte lokalne akcijske skupine ter vložene bo veliko truda v poenostavitev sistema vlog in nadzora na podlagi skupnih pravil in kontrolnih seznamov.

6.4. Kateri ukrepi za izboljšanje usklajevanja med skladi se lahko sprejmejo na lokalni ravni?

Na oblikovanje strategij lokalnega razvoja in partnerstev bo neizogibno vplivala struktura priložnosti za financiranje EU, ob tem pa je treba lokalne akterje opozoriti zlasti na to, da morajo strategije temeljiti na lokalnih potrebah. Strategije ne smejo postati le sezname želja za projekte, ki se lahko financirajo v okviru prevladujočih finančnih ureditev. Temeljiti morajo na vprašanjih, kaj si želi lokalna skupnost spremeniti in kaj si želi doseči do leta x. Namesto da bi se le prilagodila pristopom od zgoraj navzdol, morajo lokalna partnerstva razviti oblike usklajevanja, ki najbolj ustrezajo njihovim okoliščinam in ciljem njihovih strategij.

Usklajevanje med skladi na lokalni ravni lahko poteka v kontekstu razvoja strategije, organizacije partnerstva, opredelitve območja in preverjanj upravljanja.

Okvir 32: Navodila za načrtovanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost

Na Madžarskem je nacionalna mreža za podeželje pripravila navodila za načrtovanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ki vključujejo predlogo za pomoč lokalnim partnerstvom pri obravnavanju različnih tem, kot so podnebne spremembe in revščina, v okviru ene strategije lokalnega razvoja. Predloga je na voljo kot orodje, s katerim lahko lokalna partnerstva čim bolje izkoristijo lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, in pristop financiranja iz več skladov;

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

Kako z usklajevanjem med skladi okrepi strategije lokalnega razvoja?

Z usklajevanjem med skladi se strategijam lokalnega razvoja lahko omogoči uporaba bolj celostnega pristopa in razširitev področja uporabe, tako da obravnavajo različne vrste težav. Tudi če je v okviru posameznega sklada mogoče precejšnje prilagajanje lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, bodo glavne zainteresirane strani, ki sodelujejo s skladom, najverjetneje vplivale na določeno usmeritev sklada. Zainteresirane strani s podeželja na primer najverjetneje ne bodo želele, da mesto večino financiranja iz sklada EKSRP nameni mestno-podeželskemu partnerstvu, ribiške organizacije pa verjetno ne bodo želele, da se velik delež financiranja iz sklada ESPR porabi za splošno razvojno infrastrukturo. Zato dostop do različnih skladov (posamezno ali s financiranjem iz več skladov) lokalnim partnerstvom na splošno omogoča, da razširijo svoje področje uporabe in namenijo več pozornosti nekaterim področjem ali vprašanjem, ki bi jih sicer težko obravnavala.

Poleg tega imajo lokalna partnerstva s tem, ko postanejo odgovorna za ukrepe, ki se običajno financirajo iz več različnih skladov, večjo zmožnost zagotoviti skladnost med glavnimi politikami, ki vplivajo na lokalni razvoj. Zagotovijo lahko na primer, da so odločitve glede infrastrukture manjšega obsega (financiranje na primer iz sklada ESRR) skladne s prizadevanji za ustvarjanje delovnih mest v prehranski industriji (financiranje na primer iz sklada EKSRP).

Ob upoštevanju navedenega sta v nadaljevanju opisana dva glavna pristopa k sodelovanju med skladi pri razvoju strategije.

1. Od širšega obravnavanja do ciljno usmerjenega pristopa

Prvi pristop vključuje celosten pristop k vsem glavnim potrebam in izzivom v zvezi z določenim območjem, potem pa osredotočenje na tiste, v zvezi s katerimi bo najverjetneje mogoče doseči rezultate na lokalni ravni ob razpoložljivosti različnih skladov.

Prednost tega pristopa je, da zagotavlja bolj celovit, sistemski pregled nad vsemi vprašanji in povezavami med njimi, ki se potem lahko prednostno razvrstijo v okviru strategije lokalnega razvoja. Na podlagi teh prednostnih nalog se lahko razvijejo paketi financiranja, ki so prilagojeni skladom EU, vendar še vedno ustrezajo splošnemu skladnemu okviru. Če partnerstva ne uporabljajo pristopa financiranja iz več skladov, se lahko za financiranje iz različnih skladov še vedno prijavijo na podlagi iste splošne krovne strategije, ko se pojavijo priložnosti za to.

Okvir 33: Večsektorsko načrtovanje v Andaluziji in platforma za financiranje iz več skladov v jugovzhodnem Corku

V Andaluziji v Španiji je organ upravljanja za os 4 sklada EKSRP (LEADER) uvedel prakso širšega teritorialnega načrtovanja, da bi zagotovil usklajenost politike ter izboljšal mehanizem oblikovanja in spremljanja celostnih večsektorskih strategij lokalnega razvoja, ki se izvajajo v okviru različnih skladov. Veliko lokalnih partnerstev v Andaluziji ima dostop do številnih skladov EU, nacionalnih, regionalnih in lokalnih skladov, tudi do sklada EKSRP. Organ upravljanja zagotovi podporo za večsektorsko analizo posameznega ozemlja LEADER in na podlagi tega pripravi tudi globalni akcijski načrt, v katerem so opredeljena vsa možna ukrepanja, ki se lahko subvencionirajo prek programa LEADER. Na podlagi večsektorske analize in globalnega akcijskega načrta lokalna partnerstva pripravijo široke strategije lokalnega razvoja, ki izražajo širše potrebe območja, ter opredelijo različne vire financiranja; http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf.

Platforma za financiranje iz več skladov v okviru partnerstva SECAD (jugovzhodni Cork)

Lokalno partnerstvo za razvoj območja jugovzhodnega Corka (South East Cork Area Development, SECAD), ki deluje na jugovzhodu Irske, črpa sredstva iz različnih virov financiranja za izvajanje različnih vidikov svoje strategije lokalnega razvoja. Strategija je osredotočena na štiri glavne stebre: razvoj podeželja, ki se mu sredstva namenjajo iz sklada EKSRP in v okviru nacionalnega sofinanciranja; socialno vključevanje, ki se financira iz sklada ESS in v okviru nacionalne pobude; prevoz, ki se financira iz virov EU (program Inteligentna energija – Evropa) in nacionalnih virov; ter aktiviranje trga dela, ki se financira iz nacionalnih virov. Pri nekaterih ukrepih iz strategije, na primer pri mladinski pobudi za snemanje filmov, je potrebna kombinacija teh virov financiranja za financiranje različnih vidikov, kot so prevoz, nakup opreme in zagotovitev splošnega upravljanja;

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

Vendar je potrebna previdnost, da se preprečijo nekatera tveganja. Prvo je pritisk, da se poveča geografski obseg ukrepanja z namenom ustreznega vključevanja vseh težav. Ker ekonomske, socialne in okoljske težave učinkujejo na različnih ravneh, je prisotna težnja po povečanju območja, da bi se obravnavalo čim več ravni. Drugo tveganje je zanemarjanje interesov šibkejših zainteresiranih strani pri obravnavanju širšega konteksta.

To se lahko prepreči na primer z vključitvijo določenih tem, ciljnih skupin ali sektorskih osi v strategijo, ki jih vodijo lokalne zainteresirane strani, na katere se nanašajo. Ti grozdi dejavnosti se lahko razvijejo v „interesne skupnosti“, ki nadaljujejo vodenje nekaterih delov strategije in razvijajo projekte. Ob tem je lahko koristno vzpostaviti posebne odbore za izbor ali „podpartnerstva“ za različne dele strategije, s čimer se nekaterim skupinam zagotovi glas. Primeri teh pristopov vključujejo obstoječa partnerstva, ki obravnavajo razvoj podeželja in ribištvo, in celostne strategije irskih partnerstev v okviru programa LEADER (glej primer zgoraj in primer podjetja IRD Duhallow iz poglavja 5). Tudi skupina Menter Mon iz Welsha v okviru programa LEADER je ustanovila interesno skupnost, ki vključuje več zainteresiranih strani in obravnava priložnost, opredeljeno v strategiji lokalnega razvoja, da bi se „hoja razvila v panogo“.

2. Vključevanje od spodaj navzgor

Drug možen pristop pa je začeti pri obstoječih glavnih točkah osredotočenosti in dejavnosti v skupnosti ter oblikovati širšo strategijo od spodaj navzgor. Neka skupnost je na primer lahko zlasti zaskrbljena in dejavna na področju zaposlovanja mladih. Strategija bi se začela s povezovanjem mladih s šolami, kariernimi storitvami, zavodi za zaposlovanje, športnimi in družabnimi klubi, socialnimi storitvami, delodajalci, razvojnimi agencijami itd. Projekti bi lahko vključevali različna področja ukrepanja, kot so podjetništvo, usposabljanje, socialna in kulturna infrastruktura, stanovanja itd. Tako bi se lokalni prebivalci, dejavni na področju mladine, povezali z ljudmi, ki obravnavajo druga povezana vprašanja, s tem pa bi se lahko oblikovala dodatna žarišča dejavnosti in projektov skupnosti (glej na primer mladinski projekt programa URBACT „My Generation at Work“ iz poglavja 5 in lokalne projekte v zvezi z vključevanjem Romov iz poglavja 3 (Alba Iulia, Romunija – v okviru mreže Nodus programa URBACT in v Udinah, Italija – mreža Romanet programa Urbact)).

Primer tovrstnega pristopa iz obdobja 2007–2013 so obstoječe skupine LEADER na podeželskih območjih, ki so zaprosile za financiranje iz sklada ESR za stroške dejavnosti, osredotočene na obalne in ribiške skupnosti na njihovih območjih ali blizu njih (glej spodnji primer o lokalni akcijski skupini LEADER iz vzhodne Almerie v Andaluziji, Španija, ki je razvila strategijo in bila izbrana za upravljanje osi 4 sklada ESR).

V obdobju 2014–2020 bi se lahko ta vprašanja upoštevala od začetka in lahko bi se izvedlo veliko bolj sistematično načrtovanje obstoječih politik in organizacij, dejavnih na lokalni ravni. Francoski organi so na primer pripravili mozaik ukrepov v okviru skladov EU na različnih območjih. To bi moralo lokalnim organizacijam omogočiti oblikovanje skladnejših zavezništev in sporazumov v zvezi s tem, kako zagotoviti, da se bodo različni skladi uporabljali veliko učinkoviteje kot v preteklosti.

Kako z usklajevanjem med skladi okrepiti partnerstva na področju lokalnega razvoja?

Eden glavnih razlogov, ki preprečuje boljše usklajevanje skladov, je ta, da se obstoječe zainteresirane strani bojijo izgube moči, vpliva, sredstev in nazadnje delovnih mest zaradi reorganizacije ter nasprotujejo temu. Zato se upirajo vsakršnim spremembam ali vmešavanju v njihove „zadeve“. Takšna defenzivna sebičnost se pogosto zamenjuje z resnično zaskrbljenostjo, da se bodo temeljne vrednote in prednostne naloge organizacij po povezovanju z drugimi (vplivnejšimi) organi zanemarjale. Ta zaskrbljenost je na vsaki ravni, od organov EU do nacionalnih in regionalnih organov, seveda tudi na lokalni ravni.

Obravnavanje defenzivne sebičnosti uveljavljenih zainteresiranih strani in njihovih resničnih strahov glede zanemarjanja njihovih glavnih ciljev je zelo kočljiva naloga, pri kateri je potrebna previdnost, da se prepreči razdelitev skupnosti. Zato je treba razumeti, da boljše usklajevanje ne pomeni vedno združevanja ali zmanjšanja materialnih in človeških virov. Možni so številni drugi pristopi, s katerimi se lahko med lokalnimi organizacijami in zainteresiranimi stranmi dosežejo široki dogovori, ki ustrezajo vsem udeležencem ter zagotavljajo veliko učinkovitejšo razporeditev odgovornosti in nalog. Nekatere glavne organizacijske možnosti za izboljšanje usklajevanja skladov so opisane v nadaljevanju.

- *Povezovanje v skupno pravno strukturo*

Veliko lokalnih partnerstev, financiranih v okviru programa LEADER ali osi 4 sklada ESR, je prevzelo obliko neodvisnega pravnega subjekta. Najpogostejša oblika je nepridobitno združenje, vendar so tudi primeri fundacij in javnih podjetij ali drugih oblik nepridobitnih distribucijskih podjetij. Ne glede na pravno obliko načelo tega pristopa določa, da en subjekt – običajno tisti, ki je ustanovljen prvi – prevzame odgovornost za oblikovanje in izvajanje strategije, financirane iz drugega sklada.

Kot je že bilo navedeno, so partnerstva, ki so prvotno delovala kot lokalne akcijske skupine LEADER, oblikovala in zdaj izvajajo približno 40 % lokalnih strategij, financiranih v okviru osi 4 sklada ESR. Vendar je zdaj prav tako mogoče, da lokalne akcijske skupine za ribištvo prevzamejo vodilno vlogo v zvezi z ukrepi, financiranimi iz skladov ESS, ESRR ali EKSRRP.

Enako velja za obstoječa partnerstva, razen za lokalne akcijske skupine ali lokalne akcijske skupine za ribištvo, financirane iz sklada ESS ali ESRR, če so usklajena z načeli lokalnih akcijskih skupin v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. V vseh teh primerih se zagotavljanje spoštovanja temeljnih vrednot in ciljev posameznega sklada najbolj učinkovito zagotovi z ločenimi pododbori, odgovornimi za različne dele strategije in izbor projektov.

Okvir 34: Usklajevanje med lokalnimi akcijskimi skupinami za ribištvo in lokalnimi akcijskimi skupinami v vzhodni Almerii v Španiji

Lokalna akcijska skupina LEADER iz vzhodne Almerie se je leta 2009 odzvala na razpis Andaluzije za lokalne akcijske skupine za ribištvo. Z namenom združitve ustreznih zainteresiranih strani je pripravila strategijo lokalnega razvoja za ribiške skupnosti iz občin Carboneras in Garrucha. Regionalni oddelek za ribištvo in ribogojstvo je odobril strategijo in novo ustanovljeno partnerstvo. Lokalna akcijska skupina LEADER je bila potem priznana kot „skupina za razvoj podeželja in ribištva“, ki še naprej deluje kot pravni subjekt, katerega upravljavec nadzira oba programa. Vendar ta lokalna akcijska skupina za ribištvo vključuje tudi namenskega animatorja, ločeno računovodstvo in ločen odbor zainteresiranih strani, pomembnih za strategijo v okviru osi 4 sklada ESR. Odbor lokalne akcijske skupine za ribištvo izbira projekte v okviru osi 4 sklada ESR, odbor lokalne akcijske skupine pa izbira projekte LEADER.

- *Povezovanje v skupni odgovorni organ*

V nekaterih državah in regijah je „igrišče že natrpano“, saj na lokalni ravni deluje veliko organizacij in agencij. V takih primerih bi lahko bila ustanovitev še enega pravnega subjekta

neproduktivna in sporna. V drugih državah pa organizacije civilne družbe nimajo izkušenj in zmogljivosti za samostojno upravljanje strategije lokalnega razvoja. V obeh primerih je težavo mogoče rešiti tako, da se kot „odgovorni organ“ imenuje obstoječa lokalna organizacija, običajno občina ali javni subjekt. Odgovorni organ prevzame vso odgovornost za upravne zadeve, upravljanje in finančni nadzor strategije, za oblikovanje in izvajanje strategije (npr. izbor projektov) pa določi partnerstvo ali odbor za izbor, ki izpolnjuje pravila lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

Tako v primeru povezovanja v skupno pravno strukturo kot v primeru določitve odgovornega organa je pomembno zagotoviti, da osebe, ki upravljajo posamezno komponento strategije in izbirajo projekte, dejansko spoštujejo interese lokalne skupnosti in preprečujejo zanemarjanje teh posameznih delov strategije. Kot je bilo navedeno, je to mogoče doseči z ločenimi podpartnerstvi ali odbori za izbor projektov.

Slika 21: Eno odgovorno telo, ki usklajuje štiri sklade



Kadar se določi javni odgovorni organ, je potrebna previdnost za zagotovitev, da pri upravljanju in nadzoru finančnih sredstev v strategiji ali partnerstvu ne prevladajo interesi javnega sektorja.

Okvir 35: Upravljanje lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo prek enega organa – „Pays“ v Franciji in agencije za lokalni razvoj v Grčiji

Pays v Franciji so medobčinski organi, ki v veliko primerih delujejo kot pravni subjekti za lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo. Primer je „Pays Pyrénées Méditerranée“, ki v okviru ločenih odborov za izbor projektov upravlja partnerstvo lokalnih akcijskih skupin in partnerstvo lokalnih akcijskih skupin za ribištvo. Skoraj 50 % članov odbora za izbor v okviru lokalnih akcijskih skupin za ribištvo prihaja iz ribiškega sektorja, ki ima torej pomembno vlogo pri usmerjanju dela teh skupin. Pays kot pravni subjekt zagotavlja dobro upravljanje obeh programov in skrbi za usklajevanje med njunima strategijama. Predsednik organa Pays podpiše vse pravne dokumente v imenu lokalne akcijske skupine za ribištvo in lokalne akcijske skupine.

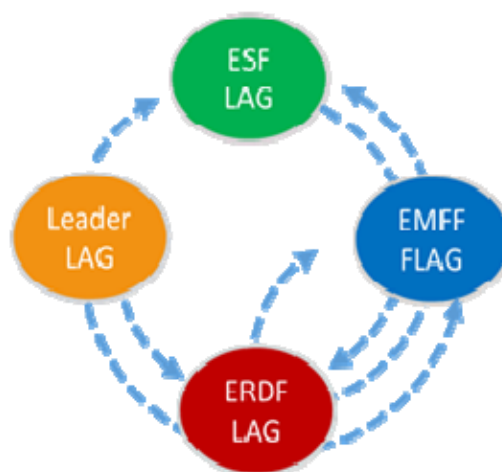
V Grčiji lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo upravljajo agencije za lokalni razvoj – zasebna podjetja, ki vključujejo delničarje. Agencije za lokalni razvoj so pravno odgovorne za upravne zadeve in izvajanje strategij lokalnega razvoja. Delničarji agencije za lokalni razvoj in druge zainteresirane strani tvorijo generalne skupščine lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo, katerih odbori opravljajo vlogo organa odločanja v okviru njihovih programov in poročajo agenciji za lokalni razvoj.

- *Druge oblike organizacijskega usklajevanja*

Upravljanje različnih skladov EU v okviru ene krovne organizacije, ne glede na to, ali gre za ločen pravni subjekt ali skupni odgovorni organ, je najpopolnejša in najzanesljivejša oblika usklajevanja. Vendar so možne številne druge oblike usklajevanja, ki ne vključujejo tovrstne organizacijske združitve. Načeloma je mogoče, da se različne lokalne organizacije dogovorijo o splošni strategiji z različnimi osmi, ki se nanašajo na določene tematske ali ciljne skupine in se financirajo iz različnih skladov, potem pa vsakodnevno upravljanje in sprejemanje odločitev v zvezi s posamezno osjo prenesejo na ločena partnerstva. Vendar morajo partnerstva tudi v tem primeru dokazati, da ni podvajanj in da se različne komponente medsebojno dopolnjujejo. To se lahko doseže na enega izmed naslednjih načinov:

- ✓ predstavniki posamezne organizacije uradno lahko zasedajo v odborih in organih odločanja drugih organizacij,
- ✓ lahko organizirajo redne sestanke za strateško in tehnično usklajevanje,
- ✓ lahko se dogovorijo glede meril, postopkov in sistemov napotitve za projekte,
- ✓ lahko souporabljajo osebje na terenu in projektno podporo,
- ✓ lahko souporabljajo upravno in finančno osebje ter sisteme,
- ✓ lahko souporabljajo prostore.

Slika 22: Možni odnosi med odbori lokalnih akcijskih skupin, ki se financirajo iz različnih skladov



Okvir 36: Odbori za tehnično usklajevanje v dolini Jerte v Španiji

Španska skupina programa LEADER iz doline Jerte je ustanovila „odbor za tehnično usklajevanje“, ki osebje partnerstva povezuje z osebjem vseh drugih lokalnih projektov, ki obravnavajo socialno vključevanje, izobraževanje, zdravje, varstvo okolja in prostorsko načrtovanje. Poljska skupina „dolina krapov“ v okviru programa LEADER deluje na istem območju ter uporablja iste prostore in spletišče kot lokalna akcijska skupina za ribištvo. Da bi zagotovile usklajevanje, finske in irske skupine LEADER pogosto zasedajo v odborih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo, ki se prekrivajo z njihovimi območji.

Kako z usklajevanjem med skladi zagotoviti boljšo opredelitev lokalnih območij?

Kot je že bilo navedeno, bi se lahko s prizadevanji za izboljšanje sodelovanja med skladi ustvarila večja operativna območja iz dveh razlogov. Prvi je ta, da ekonomski, socialni in okoljski procesi potekajo na različnih geografskih ravneh, pri čemer bi bilo vse najlažje zajeti z določitvijo najvišjega skupnega imenovalca (tj. območja, ki zajema vse vidike). To lahko sovпада s potrebo po zmanjšanju stroškov izvajanja zaradi manjših javnih proračunov. Vendar obstaja resna nevarnost, da bi pretirano povečanje območja ogrozilo glavno prednost

lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in sicer občutek skupnega interesa, identitete in bližine, ki je potreben, da lahko skupnost resnično vodi proces.

Zato se morajo lokalni akterji ter regionalne in nacionalne uprave zavedati, da se lahko meje opredelijo še na številne druge načine, ki ne vključujejo nujno neskončnega širjenja. Te druge načine lahko uporabijo tudi zgoraj navedene različne oblike partnerstev.

- *Enake ali podobne meje med skladi*

Če so težave, ki se obravnavajo s sredstvi iz dveh ali več skladov, razporejene po podobnem območju, so lahko tudi meje strategij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, bolj ali manj podobne. Nekatere lokalne akcijske skupine LEADER na Poljskem in vse lokalne akcijske skupine LEADER v Latviji imajo na primer enake meje kot lokalne akcijske skupine za ribištvo.

Očitno je, da je to najbolj jasna in najpreprostejša možnost. Vendar se je treba zavedati, da meje niso nujno popolnoma enake. Ni na primer smiselno, da se pomemben prikrajsan del ali del gospodarske dejavnosti ne vključi v sklad le zaradi homogenosti.

Slika 23: Lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo z enakimi mejami



Vedno bi bilo treba upoštevati načelo, da morajo meje ustrezati izvajanju strategije.

- *Razmejitev*

To je še ena sorazmerno preprosta možnost, ki se na primer lahko uporabi, kadar se projekti na obalnem območju ali v njegovi bližini financirajo iz sklada ESPR, medtem ko se projekti v podeželskem zaledju financirajo iz sklada EKSRP. Strategijo lahko izvajata dva odbora za izbor v okviru istega partnerstva ali dve partnerstvi, ki tesno sodelujeta.

Slika 24: Teritorialna razmejitev



Okvir 37: Pristop razmejitve k dopolnilnim strategijam, ki ga uporabljajo lokalne akcijske skupine in lokalne akcijske skupine za ribištvo

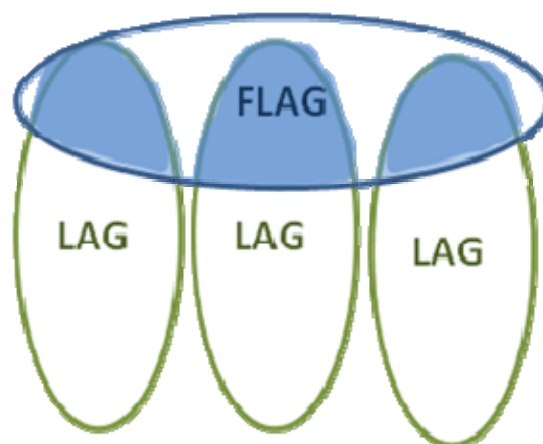
V obdobju 2007–2013 je razmejitev v nekaterih italijanskih regijah pomenila, da občine, vključene v skupino LEADER, niso bile upravičene do financiranja v okviru osi 4 sklada ESR. V deželi Abruci lokalna akcijska skupina za ribištvo Costa dei Trabocchi na primer deluje v obalnih občinah pokrajine Chieti, lokalna akcijska skupina LEADER Maiella Verde pa zajema sosednje občine v notranjosti. Obe organizaciji skrbita za usklajevanje in dopolnjevanje svojih strategij. Lokalna akcijska skupina si na primer zlasti prizadeva doseči bolj oddaljene dele območja in zelo majhne priobalne proizvajalce, lokalna akcijska skupina za ribištvo pa je usmerjena v vključevanje ribiških skupnosti v širši proces teritorialnega razvoja.

Več informacij na strani 9 revije [FARNET Magazine, Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#).

- *Skupne geografske meje ali izzivi*

Takšna situacija nastane, ko imajo različna območja skupno mejo. Na primer, ko ima več podeželskih območij skupno obalo, rečno ustje, reko ali gorsko verigo ali ko mejijo na mestno središče.

V teh primerih je koristno oblikovati ločene strategije ali osi za posamezno podeželsko območje, financirane na primer iz sklada EKSRP, ter skupno dogovorjeno strategijo, ki obravnava skupno mejo in je financirana iz drugega sklada ali skladov (na primer iz sklada ESPR za obalno območje ali skladov ESRR in ESS za mestno območje).



Slika 25: Skupne geografske meje

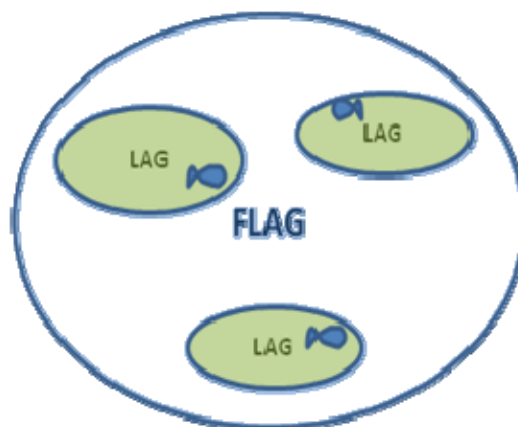
Vseh šest irskih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo se na primer vrsti vzdolž obale in prečka območja več irskih lokalnih akcijskih skupin LEADER. Kot je bilo navedeno, člani odbora lokalne akcijske skupine za zagotovitev usklajevanja zasedajo tudi v odboru lokalne akcijske skupine za ribištvo.

- *Sodelovanje pri skupnih vprašanjih*

To je lahko uporaben način ohranjanja območij, ki so dovolj majhna, da spodbujajo sodelovanje skupnosti, hkrati pa omogočajo obseg strategij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, potreben za obravnavanje skupnih vprašanj, ki vplivajo na širše območje.

Ta pristop se je prvotno razvil na Finskem za obravnavanje težav razpršenih ribiških skupnosti, razporejenih po številnih podeželskih območjih, vključenih v program LEADER.

Slika 26: Sodelovanje lokalnih akcijskih skupin za ribištvo in lokalnih akcijskih skupin pri skupnih vprašanjih



V osnovi ena izmed podeželskih lokalnih akcijskih skupin vodi skupno strategijo za ribiška območja, druga območja pa pri tem sodelujejo. Tak pristop bi lahko na primer uporabilo več podeželskih ali ribiških skupin, financiranih iz sklada EKSRP ali ESPR, pri razvoju skupne strategije za obravnavanje grozdov gospodarskih dejavnosti ali območja trga dela, financiranih iz skladov ESRR in/ali ESS. Uporabilo bi ga lahko tudi več mestnih četrti pri obravnavanju nekaterih skupnih težav, ki vplivajo na celotno mesto.

Okvir 38: Sodelovanje lokalnih akcijskih skupin in lokalnih akcijskih skupin za ribištvo na vzhodu Finske

Lokalna akcijska skupina za ribištvo na vzhodu Finske vključuje 11 območij LEADER, delno ker identiteta območja lokalne akcijske skupine za ribištvo temelji na vodnem sistemu jezer (območje jezera Saimaa) na tem območju, katerega vključitev na območje skupine se je štela za nujno, in delno zaradi zagotovitve kritične mase ribičev v okviru strategije. Vseh 11 lokalnih akcijskih skupin LEADER so članice partnerstva lokalne akcijske skupine za ribištvo in zato sledijo delu, ki se opravlja v okviru ribiške strategije. Ena izmed lokalnih akcijskih skupin, in sicer lokalna akcijska skupina Rajupusu programa LEADER, opravlja tudi vlogo pravnega subjekta lokalne akcijske skupine za ribištvo na vzhodu Finske.

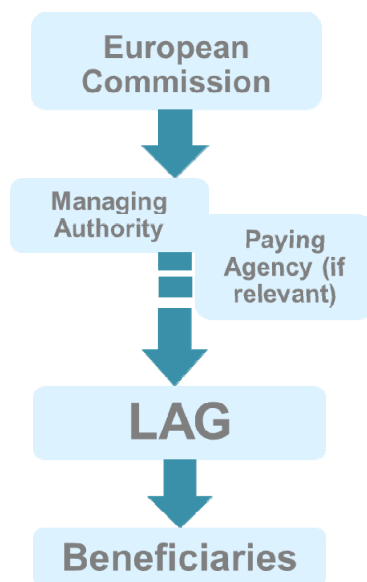
Poglavje 7: Kako lokalnim akcijskim skupinam zagotoviti varnejši, hitrejši in preprostejši lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?

7.1 Uvod

Čeprav je ta priročnik namenjen predvsem lokalnim akcijskim skupinam in drugim lokalnim akterjem, je lahko to poglavje zlasti koristno tudi za organe upravljanja pri oblikovanju sistemov izvajanja, ki ustrezajo lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost.

V okviru sistemov izvajanja, kot so določeni v uredbi o skupnih določbah, ki se uporablja za sklade ESI, je ena izmed najbolj izstopajočih značilnosti lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ta, da lokalna skupnost poleg oblikovanja strategije in razvoja projektov dejansko sodeluje pri izvajanju, tj. v procesu izbora, odobritve in financiranja projektov. Pri prevladujočih sistemih izvajanja je za vrednotenje in izbor projektov ter odobritev financiranja običajno v celoti odgovoren organ upravljanja ali plačilna agencija. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, je v osnovi drugačen, vloga lokalne akcijske skupine ni le svetovalna. Lokalne akcijske skupine dejansko izberejo operacije in določijo znesek podpore zanje. Lahko celo sprejemajo uradne odločitve v zvezi z operacijami, ki jim bo zagotovljena podpora.

Slika 27: Sistem izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost



Postopek v okviru osnovnega sistema izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je naslednji: evropske institucije določijo skupne cilje in načela posameznega sklada, nacionalni ali regionalni organ upravljanja določi osnovna pravila za izvajanje programa, organ upravljanja objavi razpis za izbor lokalnih akcijskih skupin, lokalna akcijska skupina objavi razpis za zbiranje predlogov ter prejme, ovrednoti in izbere operacije, ki se bodo podprle za doseganje ciljev lokalne strategije, upravičenci izvajajo projekte in prejmejo financiranje.

Vsak sklad ESI ima svojo strukturo, kulturo in prakso upravljanja sredstev. Uredba o skupnih določbah določa osnovni okvir, vendar se v državah članicah uporablja veliko sistemov. Organi upravljanja se lahko vzpostavijo na nacionalni ali regionalni ravni, odvisno od velikosti države, zadevnega sklada in drugih dejavnikov, kot je stopnja decentralizacije ali federalizma. Organ upravljanja pripravi sistem izvajanja in določi, kdo opravlja posamezne naloge. Minimalne vloge lokalne akcijske skupine, kot so določene v uredbi o skupnih določbah, so opisane v oddelku 3.3.2.

Oblikovanje sistema izvajanja močno vpliva na delovanje lokalne akcijske skupine in na vrste projektov, ki se nazadnje financirajo.

Če sistem izvajanja ni prilagojen pristopu lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, to lahko zmanjša ali odpravi veliko koristi, ki jih zagotavlja pristop. Zmanjšajo se lahko na primer koristi hitrega izboljšanja na podlagi odločanja lokalne akcijske skupine na lokalni ravni, uporabe lokalnega znanja pri izboru projektov ter motivacije in zavezanosti, ki izhajata iz občutka lastništva in odgovornosti lokalnega partnerstva, če organ upravljanja ali plačilna agencija podvaja te funkcije odločanja. Zato je treba sprejeti ustrezne ukrepe za zmanjšanje tveganja morebitnih navzkrižij interesov in zagotovitev ločevanja funkcij med akterji, vključenimi v lokalni postopek sprejemanja odločitev.

Najpomembnejše delo lokalnih akcijskih skupin je animacija pobud skupnosti. To zlasti velja v primeru kompleksnejših projektov, ki vključujejo različne partnerje. Ti projekti so pogosto najbolj inovativni in imajo največje priložnosti za spremembe. Zato je pomembno zagotoviti, da se lokalni akcijski skupini ni treba osredotočati zlasti na upravno delo, saj se s tem zmanjša njena zmožnost animacije. Posebnost pri izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je tudi ta, da je morda treba prilagoditi mehanizme financiranja (vključno z nacionalnimi prispevki, predplačili itd.), zato da se lokalnim akcijskim skupinam in njihovim upravičencem, ki so pogosto nevladne organizacije, MSP ali neformalni organi, omogoči izvajanje njihovih projektov.

V naslednjih oddelkih so navedeni nekateri načini, kako povečati koristi lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in se izogniti opisanim težavam. Poglavje obravnava:

- finančne rešitve, prilagojene potrebam lokalnih akcijskih skupin in njihovih upravičencev, vključno s predplačili in vmesnimi plačili ter javnimi mehanizmi sofinanciranja (oddelek 7.2);
- zmanjšanje upravnega bremena z uporabo mehanizmov, kot so sheme majhnih projektov in krovne sheme (oddelek 7.3);
- poenostavitev vrednotenja in nadzora projektov (oddelek 7.4);
- poenostavitev poročanja in zmanjšanje papirologije z uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov (oddelek 7.5).

7.2. Izboljšanje dostopa do financiranja na lokalni ravni

Lokalne akcijske skupine so pogosto zasebni subjekti (v obliki združenj, nepridobitnih podjetij ali brez kakršnega koli pravnega subjekta), odgovorni za opravljanje javne storitve. Skladno s tem je treba prilagoditi ustrezne mehanizme javnega financiranja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Pri tem je treba upoštevati tudi posebne značilnosti številnih lokalnih upravičencev, katerih projekte podpira lokalna akcijska skupina. Možnih je več možnosti za olajšanje dostopa do financiranja lokalnih akterjev.

Sofinanciranje:

Zagotovitev vnaprejšnje **razpoložljivosti nacionalnega javnega sofinanciranja**: priporočljivo je, da odgovorno ministrstvo ali regionalni organ v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, zagotovi nacionalno javno sofinanciranje istočasno, kot je zagotovljena donacija EU. Takšne rešitve prispevajo k enostavnosti in preglednosti sistema izvajanja ter zagotovijo vsem partnerstvom lokalne akcijske skupine enako podlago.

Pomembno načelo lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, določa, da mora partnerstvo vnaprej poznati svoj celotni proračun, vključno z nacionalnim javnim sofinanciranjem, da animira in izbere najpomembnejše projekte s strateškega vidika.

V več državah članicah nacionalno javno sofinanciranje, s katerim je treba dopolniti financiranje EU, zagotovi regionalni ali lokalni organ, zelo pogosto za vsak projekt posebej. Čeprav se to lahko utemelji na primer za velike infrastrukturne projekte ali pomembne poslovne naložbe, morda ni primerno za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost. Dodatne težave se lahko pojavijo, če je lokalna uprava odgovorna za dodeljevanje nacionalnega javnega sofinanciranja za vsak projekt posebej, saj s tem pridobi dodaten vzvod v postopku odločanja, znotraj partnerstva lokalne akcijske skupine pa se vzpostavijo nesorazmerni odnosi moči.

Številni upravičenci imajo omejena sredstva in denarni tok, zato morda težko čakajo na to, da se projekt konča in se mu odobri donacija. Enako lahko velja tudi za nekatere lokalne akcijske skupine ter njihove tekoče stroške in stroške animacije. Te težave se lahko rešijo z vmesnimi plačili ali predplačili, ki se potrebi zavarujejo z jamstvi.

Vmesna plačila:

Vmesna ali obročna plačila. Večji projekti se lahko razdelijo na posamezne faze, pri čemer se lahko določen del plačila zahteva ob koncu posamezne faze in poročanju o njej. Tako upravičencu ni treba čakati na plačilo, dokler ni projekt v celoti končan in obračunan, kar prispeva k zmanjšanju težav denarnega toka. To rešitev je v obdobju 2007–2013 uporabilo veliko držav članic.

Mehanizmi predhodnega financiranja:

Mehanizmi predhodnega financiranja, kot so predplačila. Na ta način lahko lokalne akcijske skupine in drugi upravičenci takoj po odobritvi projekta pridobijo financiranje in začnejo z izvajanjem. V okviru skladov, ki jih ureja uredba o skupnih določbah, Komisija vsakemu programu zagotovi predhodno financiranje, ki mu sledijo vmesna plačila na podlagi izjav o izdatkih, nazadnje pa program prejme še končno plačilo. Države članice se lahko odločijo, da bodo izkoristile prilagodljivost, ki jo omogoča to predhodno financiranje, npr. s predplačili v okviru nacionalnih skladov za tekoče stroške lokalnih akcijskih skupin, ki izvajajo strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. V uredbi o EKSRP⁷⁸ in uredbi o ESPR⁷⁹ so za tekoče stroške in stroške animacije izrecno predvidena predplačila, ki zajemajo do 50 % javne podpore. V skladu z uredbo o EKSRP se takšna predplačila lahko zagotovijo tudi upravičencem do podpore v zvezi z naložbami.⁸⁰ Ko lokalne akcijske skupine in upravičenci zaprosijo za predplačila, morajo včasih zagotoviti ustrezno obliko jamstva.

⁷⁸ Člen 42(2) uredbe o EKSRP.

⁷⁹ Člen 62(2) uredbe o ESPR.

⁸⁰ Člen 45(4) uredbe o EKSRP.

Kadar predplačila niso na voljo, lahko upravičenci finančne institucije zaprosijo za premostitveno financiranje, da bi pokrili stroške projekta pred prejetjem nadomestila v okviru financiranja EU; upravičenec lahko potrebuje posojilo tudi za lasten prispevek k projektu. Zato morajo lokalne akcijske skupine vzpostaviti dobre odnose s finančnim sektorjem na svojem območju (na primer z lokalnimi bankami ali kreditnimi zadrugami), da si zagotovijo lažji dostop do posojil in jamstev za projekte lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

Okvir 39: Finančne rešitve, prilagojene lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost, na Poljskem

Na Poljskem je nacionalno sofinanciranje zagotovljeno skupaj s financiranjem EU. Ko je projekt odobren, mu je hkrati zagotovljeno financiranje EU in nacionalno financiranje. Zagotovitev sofinanciranja s sredstvi EU je ena ključnih prednostnih nalog državnega proračuna, kar je razumljivo glede na to, da je Poljska ena izmed največjih upravičencev kohezijskih skladov in je bilo v obdobju 2007–2013 njeno celotno ozemlje konvergenčna regija.

Na poljskih ribiških območjih, ki uporabljajo os 4 sklada ESR, imajo lokalne akcijske skupine za ribištvo in upravičenci dostop do predplačil, ki lahko znašajo do 100 % skupnega zneska projekta. Ta predplačila se zagotavljajo iz nacionalnega proračuna.

Ena izmed poljskih lokalnih akcijskih skupin za ribištvo (Obra-Warta) je z lokalno zadružno banko sklenila dogovor o zagotavljanju posojil nevladnim organizacijam, ki se prijavljajo na projekte, povezane z ribištvom. Pogoji posojila in časovni raspored odločanja so prilagojeni potrebam upravičencev v okviru osi 4, pri čemer je lokalni akcijski skupini za ribištvo uspelo zagotoviti tudi dodatno financiranje za pomoč upravičencem pri povračilu polovice plačil obresti.

S hitrim postopkom sprejemanja odločitev se lahko lokalnim akcijskim skupinam in projektom zagotovi čim hitrejše financiranje, kar je zelo pomembno za izboljšanje denarnega toka za lokalni razvoj. Organi upravljanja, ki zagotavljajo najboljšo prakso, opravijo plačila v treh dneh od prejete zahtevke, nekateri pa celo še isti dan. V najslabših primerih je čakalna doba več kot 12 mesecev, kar močno obremeni denarni tok organizacij, ki morajo vsak mesec zagotoviti plače in opravljati druga redna plačila. Najboljša rešitev so dobre in hitre upravne storitve ter jasna opredelitev vlog. Spodnji primer s Finskega določa merilo treh mesecev, za kar bi si morala prizadevati vsaka država članica.

Okvir 40: ELY-centri na Finskem – učinkovita uprava in delitev pooblastil z lokalno akcijsko skupino za ribištvo

Finska veriga izvajanja ribiškega lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je zelo učinkovita. Projekt je običajno odobren v šestih mesecih od predložitve. Glavni razlog te učinkovitosti sta dve vrsti organizacij. Dvanajst ELY-centrov, ki imajo vlogo posredniških teles nacionalne vlade, obravnava vprašanja upravičenosti, odobritev, pogodb in plačil, medtem ko lokalna akcijska skupina za ribištvo izbira upravičene projekte in skrbi za razvoj projektov v teku v skladu z oblikovanjem akcijskega načrta.

Uradno se projekti prijavijo v ELY-centru, čeprav ima večina vlagateljev neuradne stike s koordinatorjem lokalne akcijske skupine za ribištvo. ELY-center posreduje vlogo delovni skupini lokalne akcijske skupine za ribištvo. Pododbor lokalne akcijske skupine za ribištvo se sestane dva tedna pred sestankom glavnega odbora. Odločitev je sprejeta na fizičnem sestanku ali pisno po elektronski pošti, potem pa jo potrdi glavni odbor lokalne akcijske skupine za ribištvo, ki jo pošlje nazaj ELY-centru. Ko je papirologija končana, se vlagatelju v šestih tednih od prvotne predložitve

ELY-centru pošlje pisna ponudba.

ELY-center redko zavrne projekte, ki jih izbere lokalna akcijska skupina za ribištvo, ne le zato, ker osebje lokalne akcijske skupine za ribištvo od samega začetka temeljito preverja upravičenost zamisli projektov, ampak tudi ker ELY-center ve, katere projekte pripravljajo lokalne akcijske skupine za ribištvo, zato so kakršna koli vprašanja glede upravičenosti običajno opredeljena preden bi bilo v neupravičeni projekt že vloženega veliko truda.

Upravičenec lahko začne izvajati projekt že na dan predložitve vloge, vendar na lastno odgovornost. Plačila so prejeta v treh mesecih od predložitve zahtevka.

7. 3. Zmanjšanje upravnega bremena s shemami majhnih projektov in krovnimi shemami

Uredba o skupnih določbah jasno določa, da lokalna akcijska skupina odloči, kateri projekti bodo financirani in koliko sredstev jim bo namenjenih (v členu 34 je določeno, da lokalna akcijska skupina ocenjuje vloge za podporo, izbira operacije in določi znesek podpore). Organ upravljanja (ali njegovo imenovano posredniško telo) je odgovoren za zagotovitev preglednega izbora lokalnih akcijskih skupin in preverjanje, ali lokalne akcijske skupine in upravičenci izpolnjujejo vse obvezne zahteve. Pod posebnimi pogoji iz poglavja 5 ter v okviru določb nacionalne zakonodaje in zakonodaje EU lahko organi upravljanja prenesejo na lokalne akcijske skupine tudi druge naloge, na primer končno odobritev projektov, vključno s podpisom sporazuma o donaciji, ali prenos financiranja na upravičence.

Ta dvostopenjski proces odobritve projektov ne pomeni nujno, da traja dlje. Če so naloge akterjev jasno določene ter se uporabljajo postopki in orodja (kontrolni sezname itd.), ki olajšujejo sprejemanje odločitev, se proces lahko racionalizira. Vendar je proces mogoče še dodatno poenostaviti z uporabo določenih mehanizmov, kot so „sheme majhnih projektov“ in „krovne sheme“

V okviru **shem majhnih projektov, ki jih vzpostavijo organi upravljanja**, se za projekte, manjše od določene velikosti (npr. 5 000 EUR), in katerih nameni, za katere se lahko uporabi financiranje projekta, so včasih omejeni, uporabi poenostavljen sistem predložitve in odobritve (krajši obrazec vloge in manj zahtevanih dokumentov, npr. za majhne zneske morda ni treba predložiti dokaza o utemeljenosti stroškov). Prednost teh shem je lažji dostop do financiranja za manj izkušene upravičence (majhne nevladne organizacije ali posamezniki), hkrati pa se z omejevanjem zneska in namena zmanjša tveganje. Sheme majhnih projektov je v obdobju 2007–2013 uporabilo več držav članic.

Krovne sheme uporablja lokalna akcijska skupina za izplačevanje majhnih donacij (na primer manjših od 3 000 EUR) posebni vrsti upravičencev (npr. majhnim nevladnim organizacijam ali podjetjem, določenemu sektorju ali vrsti podjetja). V teh primerih nastopa lokalna akcijska skupina kot nosilec projekta, ki zaprosi za določen paket financiranja in ga potem v obliki majhnih donacij dodeli upravičencem na svojem območju. Od shem majhnih projektov se razlikujejo v tem, da z vidika organov upravljanja ter za namene plačil, revizije in nadzora vlogo vlagatelja in prejemnika donacije običajno opravlja lokalna akcijska skupina.⁸¹

⁸¹ Projektom v okviru krovnih shem je v večini primerov zagotovljena pomoč de minimis.

Ker je vlagatelj/upravičenec eden, se lahko krovna shema obravnava kot ena operacija. S tem pristopom se zmanjša število upravnih preverjanj vlog za podporo in zahtevkov za plačilo.⁸²

Čeprav ima ta pristop prednosti, je pomembno skrbno načrtovanje. Krovni projekti lahko majhnim organizacijam, podjetjem in posameznikom zagotovijo dostop do programov ter jim zagotovijo preprostejši, hitrejši in lažji postopek, medtem ko so tradicionalne verige izvajanja oblikovane za majhno število velikih projektov in običajno pomenijo veliko upravno breme. Za poročanje je odgovorna organizacija (običajno lokalna akcijska skupina), ki ima izkušnje z vodenjem evidenc javnih izdatkov. Za namene revizijske sledi je lokalna akcijska skupina odgovorna za vodenje podrobnega seznama organov, ki so prejeli pomoč.

Pri načrtovanju krovnih projektov morajo lokalne akcijske skupine zagotoviti pozorno spremljanje dejavnosti upravičencev v okviru krovnega projekta, da preprečijo tveganje neupravičenih izdatkov. Poleg tega se morajo krovni projekti osredotočiti na zelo specifične in podobne vrste dejavnosti za doseganje strateških ciljev lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, da se prepreči uporaba projektov kot nekakšne črne skrinjice, torej vključevanje številnih dejavnosti, ki niso vse nujno tesno povezane s splošnim ciljem. V škotskem primeru spodaj (glej okvir 41) to ponazarja primer akreditacije za turizem.

Okvir 41: Primeri krovnih vrst shem s Škotskega, Finskega in Švedskega

Na območju Angus na Škotskem je lokalna akcijska skupina Rural Tayside uporabila krovni pristop za turistične projekte. Ena vrsta vključuje stroške akreditacije za ureditve „nočitev z zajtrkom“ številnih ustreznih turističnih organizacij. 40 % stroškov akreditacije je poravnanih z donacijo programa LEADER, 50 % z nacionalnimi sredstvi lokalnega organa, 10 % stroškov pa poravnana sam ponudnik ureditev „nočitev z zajtrkom“. Stroški akreditacije so običajno približno 800 EUR, pri čemer jih je bilo izvedenih približno 30 s skupnimi upravičenimi stroški v znesku 23 000 EUR.

V drugem škotskem primeru v okviru programa LEADER se je krovna shema uporabila za zagotavljanje majhnih donacij do 5 750 EUR za zagon socialnih podjetij. V enakem znesku je bilo na voljo tudi nadaljnje financiranje razvoja. Skupni stroški sheme so bili 100 000 EUR, pri čemer je bilo financiranje EU določeno na 40 %. Upravičeni stroški so zajemali svetovanje in financiranje poslovnega razvoja (npr. poslovno načrtovanje, tržna orodja, finančna sredstva, informacijska tehnologija, pravne zadeve, razvoj produktov in storitev), tečaje usposabljanja, ozaveščanje, postavljanje tabel, vzpostavljanje partnerstev in izmenjavo dobrih praks.

Na Švedskem se krovne sheme uporabljajo za mladinske projekte na podeželskih območjih. Upravičenci so predvsem skupine mladih, majhne skupine skupnosti in kulturne organizacije. Upravičeni ukrepi vključujejo študije izvedljivosti, mladinske festivale, študijske obiske in celo majhne naložbe. Zgornja meja donacije je običajno 3 000 EUR.

Na Finskem se mehanizem „usklajenih projektov“ uporablja za financiranje številnih majhnih projektov, pri čemer se združijo v en projekt. Ti usklajeni projekti lahko vključujejo trde in mehke ukrepe. Lokalna akcijska skupina jih izbere na podlagi javnega razpisa za zbiranje predlogov. Lokalna akcijska skupina Joutentsen Reitti je na primer za izvajanje izbrala 13 od 23 vlog. Tem 13 mikroprojektom, ki so vključevali pleskanje vaške večnamenske dvorane, je bil namenjen skupni proračun v znesku 50 000 EUR. Lokalna akcijska skupina je odobrila naloge vseh 13 upravičencev ter spremljala njihove stroške in rezultate.

⁸² Krovni projekti ne zmanjšajo nujno upravnega bremena preverjanj na kraju samem (zadevajo 5 % zneska, izplačanega iz sklada), saj se preverjanja ne morejo vedno končati na ravni okvirne sheme pomoči, ampak morajo vključiti končnega upravičenca.

Za veliko lokalnih projektov je pri doseganju ciljev projekta ključna hitrost, zato so majhni projekti in krovne sheme lahko pomembni. Vendar v zvezi s stopnjo prenosa hitrost ni edini dejavnik, ki ga je treba upoštevati. Poleg tega si je treba zapomniti, da mora sistem izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, spodbujati lokalno odgovornost ter občutek lastništva in lokalne motivacije.

7.4. Pojasnitev vprašanj v zvezi z upravičenostjo

V skladu s predpisi EU nekaterih vrst stroškov ni mogoče financirati iz nekega sklada in organi upravljanja zelo pogosto dodajo svoje omejitve. Njihov namen je zagotoviti smernice za lokalne akcijske skupine in upravičence ter izključiti stroške, ki po mnenju organa upravljanja niso upravičeni do prednostne podpore ali bi lahko bili težavni z vidika računovodstva, revizije in nadzora. Izkušnje so pokazale, da poskusi preveč natančne opredelitve vseh upravičenih stroškov (npr. objava podrobnih seznamov sprejemljivih izdatkov) neizogibno povzročijo neskončna vprašanja in težave v zvezi z razlago, ali je neki izdatek dejansko upravičen ali ne. Zaradi tega se lahko podaljša proces odobritve projekta, zlasti če sprejemanje odločitev vključuje upravne ravni, višje od lokalne akcijske skupine.

Zato je v okviru omejitev, ki jih določajo predpisi, priporočljivo zagotoviti, da je opredelitev upravičenosti dovolj dobro utemeljena, da ustreza različnim lokalnim situacijam, ne da bi povzročala nepotrebne spore glede posameznih stroškov. Organ upravljanja lahko lokalne akcijske skupine tudi odvrne od zagotavljanja neustrezne podpore, tako da pripravi seznam **neupravičenih** stroškov.

Razlogi za obravnavanje projekta ali njegovega dela kot neupravičenega morajo biti **popolnoma pregledni in zadostno oglaševani**, tako da so z njimi vnaprej seznanjene vse zainteresirane strani in jih lahko upoštevajo pri pripravi projektov. Lokalne akcijske skupine se morajo pozanimati glede teh pravil in o njih obvestiti nosilce projektov ter tudi ohranjati redne stike z upravnim osebjem programa, odgovornim za preverjanja upravičenosti (če odgovornost za ta preverjanja ni prenesena na lokalno akcijsko skupino), da zagotovijo **enotno razlago** pravil.

Posebna vprašanja glede upravičenosti, ki jim je treba nameniti posebno pozornost, vključujejo DDV, bančna jamstva in prispevke v naravi.

DDV: Težave v zvezi z razlago pravil glede DDV so v preteklosti povzročale zamude pri izvajanju plačil, zato morajo lokalne akcijske skupine in organi upravljanja pojasniti pravila vnaprej. Ker spada DDV pod nacionalno pristojnost, se razlaga, katere organizacije so upravičene do vračila DDV, med državami članicami močno razlikuje. Če je mogoče vračilo DDV, se DDV, ki ga plača lokalna akcijska skupina ali upravičenec, ne sme vključiti v izjavo o izdatkih. Če lokalne akcijske skupine ali upravičenci v skladu z nacionalno zakonodajo ne morejo zahtevati vračila DDV, se ta lahko vključi med upravičene izdatke. Če je DDV upravičen, ga je treba vključiti v proračun projekta in v izjavo o izdatkih.

Bančna jamstva: V nekaterih primerih je treba predplačila, ki so mogoča v skladu s predpisi, zavarovati z bančnim jamstvom. To zlasti predstavlja težavo za lokalne akcijske skupine in upravičence, ki so nevladne organizacije ali socialna podjetja. Na Poljskem so bili na primer običajni stroški za pridobitev jamstva ocenjeni na približno 1 000 EUR. Nekatere lokalne akcijske skupine so to težavo rešile tako, da jim je jamstvo zagotovila občina. Ključna je zgodnja pojasnitev in proučitev drugih cenejših rešitev.

Prispevki v naravi: Prispevek v obliki neplačanega dela ali brezplačnega dostopa do nekaterih sredstev je značilna lastnost lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, in lahko pomeni veliko dodano vrednost. V veliko primerih to dokazuje zavezanost članov partnerstva lokalne akcijske skupine in drugih lokalnih prebivalcev skupnim ciljem. V prejšnjih obdobjih nekateri organi upravljanja teh prispevkov niso šteli za upravičene stroške (tj. niso dovolili, da bi zmanjšali znesek finančnega prispevka k projektu, ki ga mora zagotoviti lokalna akcijska skupina ali upravičenec) ter so morda s tem izključili številne pomembne pobude in prispevke. V skladu s členom 69(1) uredbe o skupnih določbah se prispevki v naravi štejejo za upravičene, če so izpolnjena merila iz navedenega člena ter če to določajo posebna pravila sklada in programa. Lokalne akcijske skupine morajo preveriti, ali jim je ta možnost omogočena. Prispevki v naravi so lahko pomembna metoda večanja obsega morebitnih upravičencev in lahko tudi povečajo zmožnost lokalne akcijske skupine za financiranje lastnih operacij.

7.5. Uporaba poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov

Ozadje

V obdobju 2007–2013 so se poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov uporabljale zlasti v okviru sklada ESS, pri čemer jih je do leta 2011 izvajala približno polovica držav članic.⁸³ V okviru sklada ESRR se je od leta 2010 povečala zlasti uporaba pavšalnih stopenj za posredne stroške. Pavšalno stopnjo je uvedlo približno 45 programov.

V letnem poročilu Računskega sodišča za leto 2012 je navedeno, da v zvezi z uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v vzorcu sklada ESS niso bile ugotovljene nobene napake, kar pomeni, da je pri projektih, katerih stroški se obračunavajo s poenostavljenimi možnostmi, verjetnost napak manjša. Zato bi morala širša uporaba poenostavljenega obračunavanja stroškov pozitivno vplivati na stopnjo napake.⁸⁴

Na podlagi navedenih izkušenj so se poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov razvile v okviru vseh skladov ESI ter so določene v členih 67 in 68 uredbe o skupnih določbah. V uredbi o skupnih določbah so predvidene tri vrste poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov: standardna lestvica stroškov na enoto, pavšalni znesek in pavšalno financiranje (glej okvir 42 spodaj).

Vrste poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov

Na kratko se pri poenostavljenih možnostih obračunavanja stroškov plačila bolj kot na vložke osredotočijo na učinke in rezultate, dosežene z dejavnostjo.

Okvir 42: Tri vrste poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov

Vrsta poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov	Opredelitev v skladu z uredbo o skupnih določbah	Nazorni primeri v kontekstu lokalnega razvoja
Standardne lestvice stroškov na enoto	Vsi upravičeni izdatki ali del teh izdatkov se izračunajo na podlagi količinsko opredeljenih dejavnosti, učinkov ali rezultatov, ki se pomnožijo z vnaprej določenimi stroški na enoto.	Standardne lestvice stroškov na enoto se uporabljajo na primer za določitev stroškov usposabljanja posameznika ali stroškov oblikovanja sheme inštruiranja ali stroškov poslovnega svetovanja na uro. Standardne lestvice stroškov na enoto bi se lahko uporabljale tudi za prispevke v naravi. V Avstriji je bila na primer vrednost samozaposlenih oseb, ki prispevajo k projektu na področju raziskav in inovacij, financiranemu iz sklada ESRR, določena

⁸³ Metis in inštitut Wiiw, 2012: Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis (Poročilo o presoji odziva sklada ESS na gospodarsko in finančno krizo).

⁸⁴ Letno poročilo Računskega sodišča za leto 2012, točka 6.23, UL C 331, 14.11.2013, str. 175.

		na 30 EUR na uro.
Pavšalni zneski	<p>Vsi upravičeni izdatki ali del teh izdatkov se povrnejo na podlagi enega predhodno določenega zneska (biti mora manjši od 100 000 EUR javnega prispevka) v skladu s predhodno opredeljenimi pogoji sporazuma glede dejavnosti in/ali učinkov.</p> <p>Opozorilo: pavšalni zneski so binarni sistem – če se zagotovijo dogovorjene dejavnosti in/ali učinki, se plača predhodno določen znesek. V nasprotnem primeru se plačilo ne izvede. Ta sistem je učinkovitejši pri projektih z le enim rezultatom (npr. „organizacija ene konference“).</p>	<p>Določil bi se lahko poseben znesek podpore za sestanek, ki bi vključeval stroške najema sejnih sob, obrokov in pijače ter avdiovizualno podporo. Znesek bi se lahko določil na podlagi ocene prejšnjih stroškov podobnih projektov. Plačilo je odvisno od izvedbe, tj. dokaza, da se je sestanek izvedel.</p> <p>Nekatere vrste stroškov zagotavljanja usklajevalne funkcije lokalne akcijske skupine bi lahko temeljile na pavšalnih zneskih na podlagi dogovorjenih sklopov nalog.</p>
Pavšalno financiranje	<p>Posebna kategorija upravičenih stroškov se izračuna vnaprej, pri čemer se za eno ali več kategorij upravičenih stroškov uporabi odstotni delež. Na ta način se lahko izračunajo posredni stroški ali druge vrste stroškov.</p> <p>Najpogosteje uporabljena oblika pavšalnega financiranja bo tista za izračun posrednih stroškov.</p>	<p>Pavšalno financiranje se pogosto uporablja za določitev stroškov, ki jih je morda težko utemeljiti in jih ustvarjajo druge kategorije stroškov. Na primer posredni stroški vodenja lokalne enote mestne četrti (najemnina, telefon, pisarniške potrebščine, ogrevanje) v pisarni, ki je v skupni uporabi.</p> <p>V Nemčiji so bili posredni stroški projektov za večino programov v okviru sklada ESS v obdobju 2007–2013 določeni na 7 % neposrednih stroškov.</p> <p>Pavšalno financiranje močno zmanjša upravno breme upravičencev, vendar je metoda v primerjavi s standardno lestvico stroškov na enoto in pavšalnimi zneski še vedno bolj osredotočena na vložke (neposredne stroške je treba dokumentirati).</p>

Zakaj uporabljati poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov v kontekstu lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost?

- Zmanjšanje upravnega bremena lokalnih akcijskih skupin: če bi lokalne akcijske skupine uporabljale poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov na primer za vse tekoče stroške in stroške animacije ali del teh stroškov, bi se lahko z zmanjšanjem števila dokumentov, ki jih je treba arhivirati, precej zmanjšalo tudi upravno breme.

- Zmanjšanje upravnega bremena organov: skrajša se poraba časa za preverjanje računov, nadzor pa se lahko preusmeri v preverjanja na kraju samem, kar omogoča večjo osredotočenost na kakovost financiranih projektov, namesto na nastale izdatke.
- Manjše tveganje napake: glej sklep iz poročila Računskega sodišča za leto 2012 zgoraj.

Na kaj je treba biti pozoren pri načrtovanju poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost?

V okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je potrebna previdnost, da se prepreči kakršno koli ustvarjanje težavnejših razmer za financiranje in s tem tveganje finančnega pritiska na majhne organizacije. Zato je treba vsako uporabljeno poenostavljeno možnost obračunavanja stroškov previdno izbrati in uporabiti.

Standardne lestvice stroškov na enoto

Pri načrtovanju poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov je treba skrbno proučiti, kako jo utemeljiti. Če so stroški na enoto opredeljeni kot stroški usposabljanja na uro na posameznika, se bo moral posameznik vsako uro podpisati na seznam navzočnosti. Če pa so stroški na enoto opredeljeni kot stroški usposabljanja na posameznika, ki pridobi spričevalo usposabljanja, so stroški na enoto utemeljeni na podlagi prvotnega vpisa posameznika in uspešne pridobitve spričevala.

Pavšalni zneski

Možne so situacije, v katerih lahko lokalne akcijske skupine ali projekti tvegajo izgubo donacije, s tem ko za malenkost zgrešijo ciljni rezultat (npr. v okviru pristopa „pavšalnega zneska“ se usposabljanja udeleži devet posameznikov, čeprav je cilj bil deset udeležencev). Plačila pavšalnih zneskov temeljijo na binarni logiki, da ali ne – če je učinek ali rezultat dosežen, se plačilo zagotovi, v nasprotnem primeru ne. Ta binarna narava plačil pavšalnih zneskov je lahko tvegana zlasti za upravičence, zato je treba to uporabljati le v natančno opredeljenih in ciljnih okoliščinah, v katerih je mogoče jasno predvideti učinke in rezultate (na primer dokončanje študije). V drugih primerih se lahko uporabi drugačna, prilagodljivejša ali naprednejša poenostavljena možnost obračunavanja stroškov, na primer standardna lestvica stroškov na enoto.

„Staerken vor Ort“ je bil program opolnomočenja v okviru sklada ESS, ki ga je izvajalo 280 lokalnih pisarn po vsej Nemčiji. Na podlagi pavšalnih zneskov so se izračunali zneski, plačani lokalnim pisarnam za upravne zadeve (glej okvir 43 spodaj).

Okvir 43: Staerken Vor Ort – plačevanje tekočih stroškov s pavšalnimi zneski

Staerken Vor Ort je bil program opolnomočenja, ki se je izvajal v Nemčiji v obdobju 2009–2012 na podlagi lokaliziranega pristopa, usmerjenega v ciljno skupino, pri čemer se je osredotočal na mlade in ženske. Skupna vrednost programa je bila več kot 71 milijonov EUR, pri čemer se je po celotni Zvezni republiki Nemčiji financiral iz sklada ESS, upravljalo pa ga je posredniško telo v imenu Zveznega ministrstva za družino, stare, ženske in mlade. Program je izvajalo 280 lokalnih vladnih uprav. V treh letih delovanja je program podprl 9 000 mikroprojektov v vrednosti do 10 000 EUR in dosegel 235 000 mladih in žensk.

Financiranje: Program je mikroprojektom v posameznih četrtih zagotovil do 100 000 EUR ali do 150 000 EUR v večjih izbranih okrožjih. Mikroprojekti so bili 100-odstotno financirani iz sklada ESS, vendar je moral lokalni organ prispevati dodatnih 15 % sredstev za stroške v

obliki kritja stroškov osebja lokalnega urada za usklajevanje (opredeljen kot vmesni upravičenec zveznih skladov ESS).

Pavšalni znesek: Za poenostavitev upravnih zadev in zmanjšanje stopnje napake je bil za odhodke iz poslovanja lokalnih uradov za usklajevanje, ki niso povezani z osebjem, predviden pavšalni znesek. Ti odhodki so vključevali oglaševalske kampanje, upravne stroške, majhno opremo in vzdrževanje.

Pavšalni znesek je bil izračunan na podlagi preteklih podatkov in kot odstotni delež celotne zagotovljene vrednosti sklada ESS, pri čemer je bil določen na 14 % celotne donacije sklada ESS. V primeru financiranja do 100 000 EUR lahko pavšalni znesek znaša do 14 000 EUR (mestne četrti), za tista okrožja, ki prejemajo financiranje do 150 000 EUR, pa bi pavšalni znesek znašal do 21 000 EUR. Da bi prejeli ta pavšalni znesek, so morali lokalni uradi za usklajevanje izpolnjevati številne pogoje:

- vzpostavljeni so bili lokalni odbori, ki so dopolnjevali program na lokalni ravni;
- na lokalni ravni je bila organizirana vsaj ena javna kampanja;
- lokalni urad za usklajevanje se je moral vsaj enkrat udeležiti zveznih skupin ali dogodkov povezovanja v mrežo;
- izvedeno je bilo minimalno število načrtovanih mikroprojektov in zagotovilo se je pravilno upravljanje sredstev za mikroprojekte.

Metoda izračuna je temeljila na Uredbi o ESS št. 396/2009 in na ustreznem delovnem dokumentu⁸⁵. Izvajanje programa se je končalo konec leta 2011, ocenjeno pa je bilo leta 2012. Druga možnost bi bila uporaba pavšalnega sistema; (<http://www.staerken-vor-ort.de/>).

Komisija priporoča, da pri oblikovanju metodologij za poenostavljeno obračunavanje stroškov sodelujejo vse zainteresirane strani, na primer lokalne akcijske skupine in tudi revizijski organi, da bi nov sistem razumeli in podpirali vsi udeleženci v sistemih upravljanja in nadzora.

7.6 Revizije in nadzor

Operacije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, revidirajo in nadzirajo pristojni organi, ki so za to pooblaščen in odgovorni, v skladu z regulativnimi določbami EU v zvezi s sistemi upravljanja in nadzora projektov, sofinanciranih iz skladov ESI.

Zelo je pomembno, da se že na začetku vzpostavijo pošteni in pregledni postopki, v okviru katerih so jasno opredeljene naloge in odgovornosti vseh vpletenih akterjev. Upravičenci se morajo čim bolj na začetku projektnega cikla seznaniti z vsemi obveznostmi, ki jih morajo izpolnjevati.

Za zagotovitev dobrega upravljanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je treba v postopke vključiti učinkovite in uspešne kontrole, med drugim z namenom zmanjšanja vključenih tveganj morebitnega navzkrižja interesov, podvajanja funkcij in nejasnih meril upravičenosti.

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN of 28/1/2010 (Evropska komisija pripravlja posodobljeno različico tega sporočila).

Pri izvajanju operacij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je treba upoštevati tveganja, ki bi lahko povzročila napake, pri čemer je treba zlasti zagotoviti, da so nastali stroški razumni in da se po potrebi spoštujejo postopki javnih naročil.

7.7. Končne pripombe

Kot je bilo navedeno, je veliko navedenih priporočil namenjenih zlasti organom upravljanja, ki so odgovorni za oblikovanje učinkovitih mehanizmov izvajanja. Vendar morajo biti lokalne akcijske skupine seznanjene z možnimi ugodnostmi in posledicami različnih možnosti izvajanja ter aktivno sodelovati v razpravah z organi upravljanja, da bi se razvili mehanizmi izvajanja, ki ustrezajo lokalnemu razvoju, ki ga vodi skupnost. Mrežno povezovanje med lokalnimi akcijskimi skupinami ter izmenjava izkušenj z lokalnimi akcijskimi skupinami, ki delujejo v drugih regijah in/ali uporabljajo druge sklade, je lahko pomemben vir znanja in navdiha ter lahko lokalnim akcijskim skupinam pomaga pri njihovih razpravah z organi upravljanja glede vprašanj izvajanja.

Vsem vpletenim se lahko zagotovi preprostejše, hitrejše in lažje izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, vendar sta za to potrebna dobro predhodno načrtovanje organov upravljanja in veliko pripravljalnega dela, vključno z usposabljanjem in ozaveščanjem vseh udeležencev v verigi izvajanja. Že od začetka je treba posebno pozornost namenjati vzpostavljanju dobrih komunikacijskih poti med lokalnimi akcijskimi skupinami in organi upravljanja.