

Osvrt na provedbu pristupa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice: zašto provoditi pristup lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u urbanim sredinama?

Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (engl. *Community Led Local Development* – CLLD) pristup je provedbe lokalnog razvoja koji podrazumijeva primjenu smjera *bottom up*, odnosno primjenu upravljanja lokalnom zajednicom odozdo prema gore. Pristup CLLD nastavak je primjene programa LEADER (*Liaison Entre Actions de Developpment de L'economie Rurale*), koji se kao dio europskog Programa ruralnog razvoja provodi od 1991. godine u svim zemljama članicama Europske unije. U programskom razdoblju koji je trenutno u tijeku (2014. – 2020.) program LEADER proširen je pristupom CLLD i provodi se na ruralnim područjima EU-a kroz stvaranje participativnih tijela, tzv. lokalnih akcijskih grupa (LAG), a u primorskim dijelovima EU-a kroz rad lokalnih akcijskih grupa u ribarstvu (F-LAG). Oba mehanizma primjenjuju pristup odozdo prema gore, koji građanima osigurava sudjelovanje u kreiranju i provođenju lokalnih strategija. Sredstva za provođenje razvojnih politika koje su oblikovali građani kroz sustav LAG-ova i F-LAG-ova osiguravaju se iz Programa Ruralnog razvoja i Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo, jer su obvezni dijelovi tih programa EU-a. Također, temeljem uspješne provedbe programa LEADER u prijašnjim programskim razdobljima, u trenutnom programskom razdoblju predviđeno je da se metodologija lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice provodi i u urbanim sredinama, a sve kako bi se povećala uključenost građana u proces donošenja odluka i planiranje razvojne strategije lokalnih zajednica.

Primjena politike odozdo nagore kao dio lokalnog razvoja predstavlja jedan od temeljnih interesa Europske komisije, i u tom smislu Komisija daje veliku važnost primjeni tog modela. U Republici Hrvatskoj taj se model primjenjuje kroz lokalne akcijske grupe koje pokrivaju različita geografska područja. Prema podacima Hrvatske mreže za ruralni razvoj iz studenog 2016. godine, u Hrvatskoj postoji 56 LAG-ova, koji se rasprostiru na 92,18% ukupne površine Republike Hrvatske, kao i 12 F-LAG-ova, čiji broj iz mjeseca u mjesec raste. Da je pristup odozdo nagore važan u provedbi europskih politika, potvrđuje i Uredba o zajedničkim odredbama (1303/2013), gdje se navodi kako je potrebno prilagoditi Europske strukturne i investicijske (ESI) fondove i time olakšati i ojačati lokalni razvoj pod vodstvom zajednice. Uredba dalje naglašava kako CLLD treba uzeti u obzir potrebe i potencijale koje pojedine lokalne zajednice imaju te da se svakako u obzir moraju uzeti i njihove sociokulturne značajke. Kako se pristup CLLD temelji na politici odozdo, „odgovornost za osmišljavanje i provedbu strategija lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice u načelu trebaju snositi lokalne akcijske grupe koje predstavljaju interese zajednice“ (uvodna izjava br. 31 Uredbe 1303/2013), dok će se financijska sredstva osigurati iz ESI fondova. Lokalne akcijske skupine okupljaju predstavnike javne uprave, poduzetnika, civilnog društva i ostalih građana. Mogu biti formalnog ili ne-

formalnog oblika, odnosno mogu i ne moraju imati pravni status. Važno je samo da ni jedna skupina unutar lokalne akcijske skupine ne smije biti zastupljena s više od 49% udjela. Važno je naglasiti da temeljem Sporazuma o partnerstvu svaka država članica EU-a samostalno određuje iz kojih će se fondova financirati CLLD. U slučaju Republike Hrvatske primjena metodologije CLLD-a bit će usmjerena na rješavanje potreba u ruralnim i ribolovnim područjima. Točnije, „okvirna financijska sredstva za provedbu CLLD-a kroz EPFRR iznose 3% ukupnog proračuna Programa ruralnog razvoja 2014. – 2020. Okvirna financijska sredstva za provedbu CLLD-a kroz EFRR iznose 7,5% ukupnog proračuna Operativnog programa za ribarstvo 2014. – 2020.“ (Sporazum o partnerstvu, 2014.:128). Iako se naglašava kako CLLD može pridonijeti rješavanju svih gospodarskih, socijalnih i ekoloških ciljeva strategije Europa 2020., u RH, primjerice, sredstva za CLLD nisu predviđena u Europskom socijalnom fondu.

Vodič za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD) namijenjen lokalnim sudionicima navodi osam razloga za primjenu CLLD-a: „1. CLLD ljude koji imaju neku potrebu ili se suočavaju s nekim izazovom ‘stavlja za upravljač’; 2. strategije CLLD-a mogu odgovoriti na sve veću raznolikost i složenost; 3. strategije CLLD-a mogu biti fleksibilnije od drugih pristupa; 4. područje primjene CLLD-a prošireno je; 5. CLLD se nadovezuje na veze između sektora i sudionika na načine koji imaju multiplicirajuće učinke na lokalni razvoj i središnje programe; 6. CLLD je usmjeren na inovacije i postizanje rezultata koji donose trajnu promjenu; 7. sudjelovanje u CLLD-u otvara pristup velikoj i rastućoj europskoj mreži i iskustvu; 8. CLLD je financijski privlačan alat za postizanje lokalnog razvoja“ (2014.:6-9).

Najvažnija je vrijednost CLLD-a ta što omogućuje svim lokalnim dionicima da sudjeluju u izradi i provedbi strategije lokalnog razvoja, odnosno lokalnim razvojem upravljaju lokalne akcijske skupine, čiji su članovi predstavnici javnih i privatnih interesnih skupina (Uredba 1303/2013; članak 32.). Drugima riječima, umjesto da se lokalne strategije donose na višoj, upravljačkoj razini, rasprava i donošenje strategije spuštaju se na nižu razinu. U izradi strategije sudjeluju predstavnici civilnog društva, poduzetnici, predstavnici lokalne uprave i samouprave te ostali građani koji su zainteresirani za sudjelovanje u spomenutim aktivnostima. U tom kontekstu i sama Uredba o zajedničkim odredbama donosi pravilo da „na razini donošenja odluka ni javne vlasti, definirane u skladu s nacionalnim pravilima, a ni bilo koja interesna skupina nemaju više od 49% glasačkih prava“ (Uredba 1303/2013; članak 32.). Nadalje, prednost lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice jest i u tome što interesne skupine imaju mogućnost ukazati na vlastite potrebe i probleme te su istodobno u mogućnosti i ponuditi moguća rješenja za te probleme. To, naravno, ne znači da se u lokalne akcijske skupine ne mogu uključiti i stručnjaci iz različitih područja, naprotiv, ekspertiza bilo koje vrste dobrodošla je. Također, CLLD omogućuje i dodatno povezivanje različitih sektora (javnih, privatnih, civilnog društva...) te potiče zajedničku suradnju, čime se potiče participacija građana u lokalnoj zajednici. Takav pristup idealan je za uključivanje mladih u lokalni život zajednice, ali omogućuje i povezivanje različitih lokalnih uprava i samouprava.

Što se tiče mogućnosti da strategije CLLD-a mogu odgovoriti na sve veću raznolikost i složenost, prvenstveno se to odnosi na raznolikost između država članica EU-a, a

potom i na raznolikosti koje postoje unutar svake pojedine države članice. S obzirom na to da CLLD djeluje na lokalnoj razini i na određenom, manjem području koje ima određene vlastite resurse, potrebe i probleme s kojima se susreće, rješenja koja se donose prilagođavaju se lokalnim potrebama. Odnosno svako pojedino područje koje koristi strategije CLLD-a te strategije prilagođava svojim sociokulturnim značajkama, dok to nije slučaj s nacionalnim ili europskim strategijama.

Područje primjene CLLD-a u odnosu na razdoblje do 2014. godine prošireno je. Naime u ranijem razdoblju CLLD se provodio u sklopu programa LEADER¹ i bio je usredotočen na ribarstvo i ruralna područja. Sada je cilj CLLD proširiti i na urbana područja i na teme kao što su društvena inkluzija, klimatske promjene, migracije, nezaposlenost i sl. Nažalost, kako je ranije navedeno, Republika Hrvatska još nije prepoznala taj potencijal, te se financijska potpora za CLLD pruža samo u ruralnim i ribolovnim područjima. Proširivanjem CLLD-a na urbana područja omogućit će se lokalno djelovanje koje se ne mora nužno odvijati na ranije utvrđenim administrativnim granicama. U CLLD-u može sudjelovati više kvartova i prigradskih naselja. Urbanom primjenom CLLD-a povećava se participacija unutar zajednice, gradi se osjećaj zajedništva i omogućuje primjena europskih politika na lokalnoj razini, odnosno ostvarivanje ciljeva nacionalnih i europskih strategija na lokalnoj razini.

Samim time što se u provedbu CLLD-a na lokalnoj razini uključuju različite interesne skupine i potiče se suradnja javnih i privatnih interesnih skupina, ali i svih građana, CLLD potiče izgradnju kapaciteta na području na kojem se provodi te potiče same građane na preuzimanje inicijative. Također, s obzirom na to da se CLLD financira iz ESI fondova, omogućuje se i manje ulaganje u infrastrukturu, čime je lokalna zajednica opet na dobitku, a time se stvaraju i preduvjeti za daljnji razvoj i moguću prijavu za veća projektna sredstva. Iz tog razloga CLLD može financijski biti privlačan lokalnim zajednicama. Također, kako je lokalni razvoj dugoročan proces, lokalna partnerstva i projekti koje ta lokalna partnerstva provode alat su za realizaciju lokalnog razvoja. I ne samo to, takva partnerstva i takav način funkcioniranja lokalne zajednice pridonose održivom razvoju.

1 „LEADER (iz francuskog izraza *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) je kratica koja označava 'vezu među aktivnostima razvoja ruralnog gospodarstva'. Informacije dobivene evaluacijom LEADER-a kao i od dionika iz ruralnih područja pokazuju prednosti LEADER-a kao alata kojim se postižu rezultati u različitim situacijama i na različitim područjima što pridonosi prilagođavanju ruralnih politika specifičnim potrebama pojedinih ruralnih prostora. Ohrabrujući sudjelovanje na lokalnoj razini u stvaranju i provedbi strategija održivog razvoja, ovaj pristup razvija sve veći utjecaj na buduće ruralne politike. U svojoj evoluciji koja traje od 1991., LEADER je u tri prethodne generacije (LEADER I. - 1991.-1993.; LEADER II. - 1994.-1999., LEADER+ - 2000.-2006., Os LEADER 2007.-2013.) imao status inicijative, da bi u posljednjem planskom razdoblju 2007. - 2013. prerastao u integralni dio europske politike ruralnog razvoja – os LEADER i obvezni dio nacionalnih programa ruralnog razvoja zemalja-članica. U prethodnom razdoblju LEADER+ u 15 'starih' država članica djelovala su 893 LAG-a s ukupnim stanovništvom od 52 milijuna. Od deset novih članica, prije priključenja Bugarske i Rumunjske, šest se odlučilo na primjenu LEADER+ što je rezultiralo sa stotinjak novih LAG-ova. Suradnjom LAG-ova pokrenuto je gotovo tisuću lokalnih i više od tristo prekograničnih projekata.“ (<http://www.hmrr.hr/hr/leader/pristup-leader/>)

Uza sve navedeno potrebno je spomenuti europsku mrežu i iskustvo koje donosi sudjelovanje u CLLD-u. Od početka provedbe programa LEADER stvaraju se različite mreže korisnika i partnerstava u sklopu kojih se razvijaju različiti alati, metode i vodiči koji mogu poslužiti kao pomoć prilikom stvaranja novih partnerstava i lokalnih akcijskih grupa. Na razini država članica osnivaju se Nacionalne ruralne mreže, čiji se zadaci odnose na povećanje sudjelovanja dionika i kvalitete provedbe programa ruralnog razvoja, kao i na informiranje javnosti o provedbi programa, ali i na poticanje inovacija u sklopu ruralnog razvoja (Uredba 1305/2013, članak 54.). Osim stvorenih mreža korisnika i različitih partnerstava, provedena je i evaluacija LEADER partnerstva te i ti nalazi mogu biti od koristi novim partnerstvima. Povezivanjem s drugim lokalnim akcijskim skupinama mogu se razmijeniti iskustva, preuzeti ideje i načini realizacije pojedinih projekata.

Potrebno je reći i kako princip lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice nije obavezno provoditi, već je to preporuka kako bi se povećala participacija građana u lokalnom životu zajednice. Takav pristup omogućuje direktno sudjelovanje građana i odlučivanje o pitanjima važnima za njihov svakodnevni život. CLLD se temelji na partnerstvu i međusobnom povjerenju, što je uz strategiju i područje provedbe temeljna značajka CLLD-a. Kako je ranije navedeno, CLLD direktno omogućuje provedbu europskih strategija na lokalnim razinama i doprinosi otvorenosti Europske unije i osjećaju građana da pripadaju i sudjeluju u životu Unije.

Na kraju, metodologija CLLD-a relativno je nov pristup, odnosno s implementacijom se pristupa krenulo tek u trenutnom programskog razdoblju (2014. – 2020.), i kao takva predstavlja novi izazov kako donosiocima odluka na lokalnoj i nacionalnoj razini tako i akademskoj javnosti. Upravo se u tome očituje i potencijal za nova znanstvena istraživanja iz područja sociologije prostora. Potencijalna područja koja se mogu istraživati odnose se na korelaciju indikatora kvalitete života, održivog razvoja i/ili indeksa razvijenosti pojedinog područja s operacionaliziranim indikatorima metodologije CLLD-a, a sve s ciljem boljeg i jasnijeg razumijevanja tog koncepta. Nadalje, s obzirom na važnost tog pristupa u provedbi europskih politika, razumijevanje specifičnosti konteksta pojedinih zajednica koje provode CLLD može rezultirati unapređenjem cjelokupnog procesa. Upravo zbog specifičnog načina primjene metodologije CLLD-a i njenog participativnog karaktera otvara se mogućnost akademskoj zajednici da kroz sudjelovanje u djelovanju lokalnih akcijskih grupa participira u stvaranju i provedbi lokalnih strategija i približi se drugim dionicima lokalnih zajednica.

Katarina Grbavac

Institut za društvena istraživanja u Zagrebu

Izvori:

- Mrežne stranice Hrvatske mreže za ruralni razvoj - <http://www.hmrr.hr> (datum pristupa: 16. veljače 2017.)
- Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020. - [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/EU%20fondovi/Programi%20prekogranicna%202014-2020//GLAVNI%20DOKUMENT Sporazum o partnerstvu_HR.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/EU%20fondovi/Programi%20prekogranicna%202014-2020//GLAVNI%20DOKUMENT%20Sporazum%20o%20partnerstvu_HR.pdf) (datum pristupa: 23. siječnja 2017.)
- Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=HR> (datum pristupa: 17. siječnja 2017.)
- Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=HR> (datum pristupa: 17. siječnja 2017.)
- Vodič za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD) namijenjen lokalnim sudionicima - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_hr.pdf (datum pristupa: 12. siječnja 2017.)