Poglavlje IX

Lokalno financiranje i upravljanje

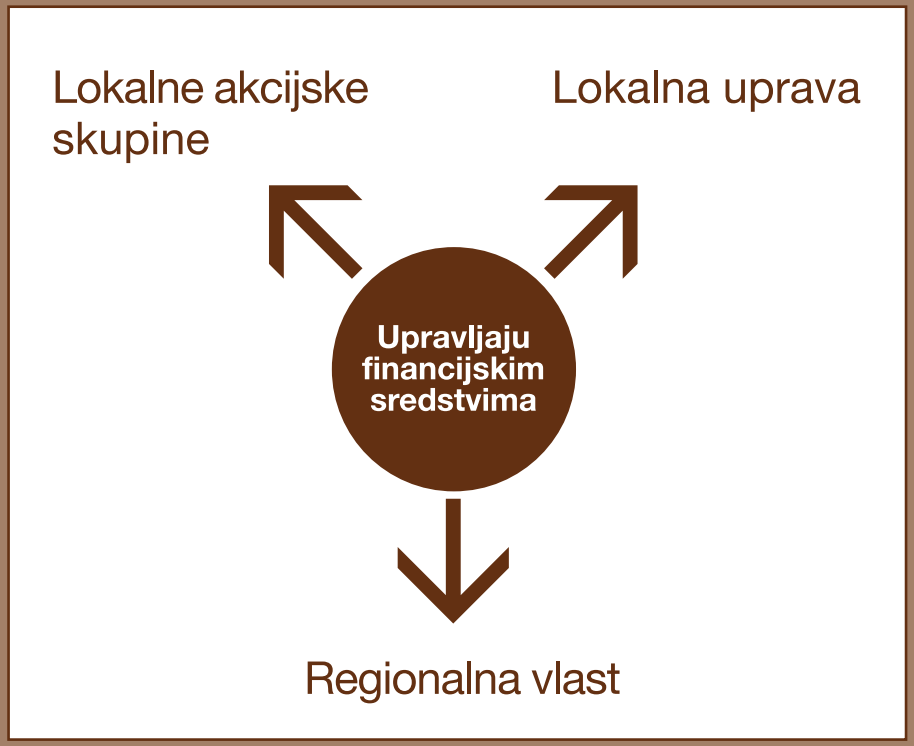
SLIKA 2,3

Pitanja u vezi s lokalnim financiranjem i upravljanjem

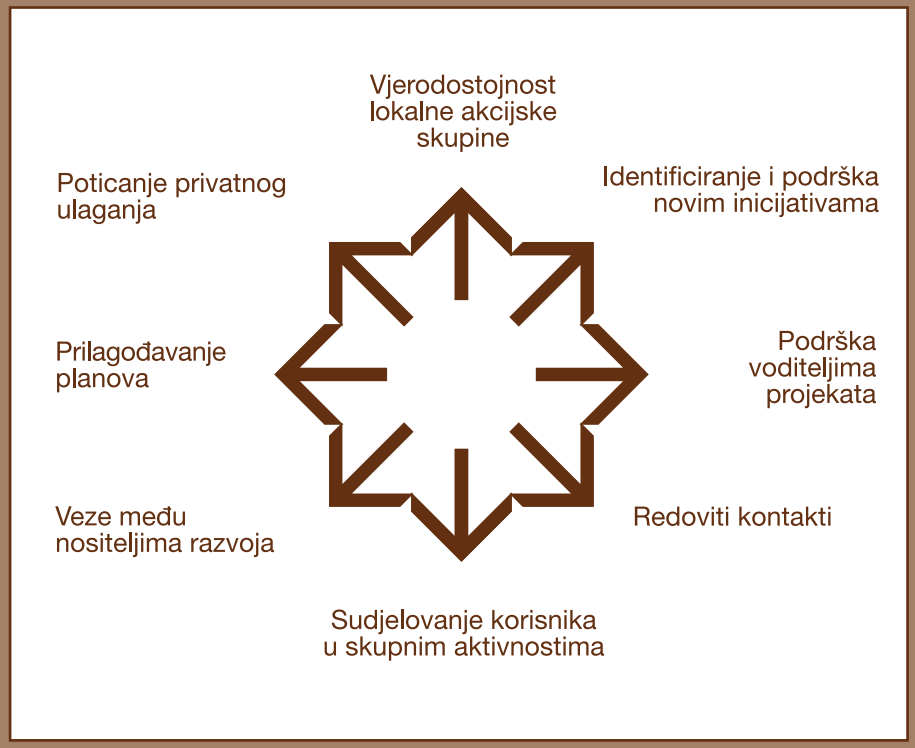
Uskladiti

Pojednostavljenje procedura	↔	Transparentnost odgovornosti
Povezivanje s korisnicima	↔	Odgovornost i nadzor
Decentralizacija odgovornosti	↔	Tradicija ustroja uprave

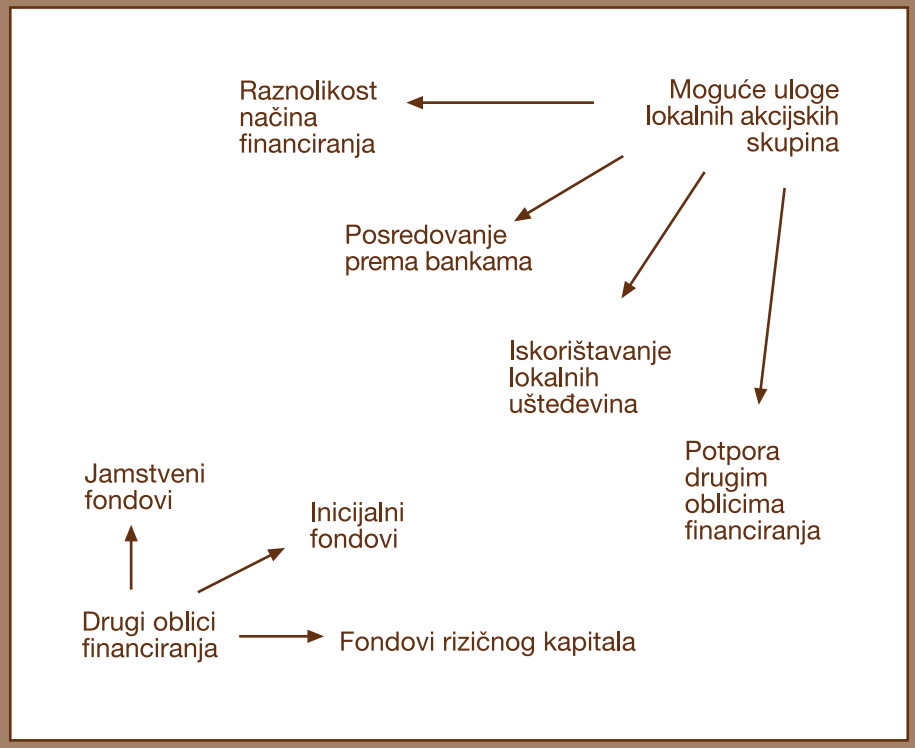
Nekoliko primjera



Prednosti lokalnog upravljanja



Raznolikost financijskih mehanizama za lokalne projekte



SLIKA 6,7

Čimbenici koji ograničavaju pristup financijama

Profil projekata u ruralnim područjima + Trendovi prisutni u financijskim uslugama

→ **Sve veći jaz između ponude i potražnje**

Nekoliko putova djelovanja

→ **Djelovanje na strani potražnje**

Podrška voditeljima projekata

→ **Djelovanje na strani ponude**

Uvođenje etičkih kriterija

= **Smanjivanje nesklada između ponude i potražnje**

Stvaranje veza koje nedostaju

Lokalno partnerstvo i financiranje

Zbližavanje

kada su banke dio partnerskog odnosa

Decentralizacija financiranja

lokalna akcijska skupina djeluje kao most prema financijskim institucijama

Veći legitimitet lokalne akcijske skupine ukoliko može

→ odgovoriti potrebama
→ posredovati
→ izraditi program djelovanja

Tri područja, tri tipa financijskog poslovanja

Tehničko i financijsko partnerstvo između lokalnih akcijskih skupina (Aragon - Španjolska)





Financijska potpora za pokretanje poduzetničkih inicijativa (Bretanja - Francuska)

Kreditno-jamstvene zadruge (Sardinija - Italija)



SLIKA 10

Pogled naprijed

- Je li ostvarena samostalnost upravljanja financijskim sredstvima?
- Je li potrebno poboljšati suradnju između lokalnih akcijskih skupina i uprave? Gdje?
- Treba li odgovornost bolje raspodijeliti među različitim razinama?
- Kakva je djelotvornost upravljačkih i financijskih procedura u LEADER-u?
- Treba li istražiti druge sustave financiranja? Za koga? Kako?

Plan poglavlja

Lokalno financiranje i upravljanje

POGLAVLJE 9

SLIKA 1	Lokalno financiranje i upravljanje	RAZINA 1
SLIKA 2	Pitanja u vezi s lokalnim financiranjem i upravljanjem	RAZINA 1
SLIKA 3	Nekoliko primjera	RAZINA 1
SLIKA 4	Prednosti lokalnog upravljanja	RAZINA 1
SLIKA 5	Raznolikost financijskih mehanizama za lokalne projekte	RAZINA 2
SLIKA 6	Čimbenici koji ograničavaju pristup financijama	RAZINA 2
SLIKA 7	Nekoliko putova djelovanja	RAZINA 2
SLIKA 8	Lokalno partnerstvo i financiranje	RAZINA 2
SLIKA 9	Tri područja, tri tipa financijskog poslovanja	RAZINA 2
SLIKA 10	Pogled naprijed	RAZINA 2

Upućujemo na

Priopćenje Europske komisije državama članicama

LEADER +

ref. 2000/C139/05

Priopćenje Komisije državama članicama od 14. travnja 2000. koje postavlja smjernice za Inicijativu Zajednice za ruralni razvoj (LEADER +).

Zapisi LEADER-a II

Inovacijske bilježnice

Br.4: Procjena dodane vrijednosti LEADER-ova pristupa (1999.)

Br.9: Lokalno financiranje u ruralnim područjima (2000.)

Zapisi Opservatorija

Br.3: Korištenje LEADER-ova pristupa u budućim ruralnim politikama (1999.)

LEADER-ov Magazin

Br.16: Posebni LEADER-ov simpozij "Prema novoj Inicijativi Zajednice za ruralni razvoj: 800 voditelja iznosi svoja stajališta" (zima 1997-98.)

Br.24: Zajedničke teme, integralni razvoj prostora (o LEADER-FIDI-ju)

Primjeri

Svesci "Inovacijske aktivnosti"- činjenični prikazi

M01 - M02 - M14 - M43 - M53

P53

S23 - S26 - S27

Lokalno financiranje i upravljanje

Upravljanje spušteno na što niže lokalne razine važna je poluga u radu LEADER-ovih skupina. To se ne odnosi samo na odluke o raspodjeli financijskih sredstava već i na izravno upravljanje financijskim sredstvima.

Prvi dio ovog poglavlja (slike 2, 3 i 4) bavi se načelom supsidijarnosti i decentraliziranjem procedura financiranja i upravljanja.

Drugi dio poglavlja (slike od 5 do 9) bavi se pitanjem dostupnosti financijskih sredstava za lokalni razvoj. Naime, problemi dostupnosti sredstava na lokalnoj razini mogu ozbiljno poremetiti pokretanje novih aktivnosti i projekata, naročito onih manjih.

U drugom dijelu također će biti govora i o spektru financijskih podrška koje su na raspolaganju LEADER-ovim skupinama. Tako je, temeljem pravila Zajednice, osim bespovratnih sredstava omogućeno da se Europski strukturnih fondovi koriste i na druge načine.



Pitanja u vezi s lokalnim financiranjem i upravljanjem

Pristup financijskim sredstvima ključno je pitanje lokalnog razvoja. Mogućnost izravne dodjele potpora i/ili pomoć u povezivanju s financijskim izvorima jedan je od mogućih načina kojima LEADER-ove skupine upravljaju svojim programom.

Decentralizirano donošenje odluka o raspodjeli sredstava i o upravljanju njima u skladu je s LEADER-ovim pristupom, te su u praksi lokalne akcijske skupine često odgovorne za donošenje i provođenje odluka o financijskoj podršci.

S tim u vezi, sposobnost donošenja odluka na lokalnoj razini dio je razvojne **strategije** lokalnih akcijskih skupina.

Kako bi se to ostvarilo, važno je voditi brigu o sljedećem:

1. **Pojednostaviti procedure i osigurati transparentnost** - To znači **pojednostaviti** mehanizme podrške te istodobno osigurati **jasnu raspodjelu odgovornosti i transparentno upravljanje** javnim fondovima.
2. **Povezati odgovornost i nadzor** - LEADER-ove skupine su katkada u procjepu između želje da budu **povezane** sa svojim korisnicima i potrebe da **odgovorno upravljaju i nadziru** povjerena im financijska sredstva. Kako bi ostvarile taj cilj, potrebno da zadrže neovisni položaj u odnosu na korisnike.
3. **Decentraliziranje odgovornosti uskladiti s tradicijom ustroja uprave** - Budući da je potrebno primijeniti načelo supsidijarnosti, stupanj "decentralizacije" ovisi o tradicionalnim oblicima ustrojstva lokalne uprave svake države članice ili pokrajine Europske unije.

Ovisno o slučaju, potrebno je koristiti veći broj parametara prilikom odabira sustava upravljanja: oblik intervencije koji izabire država članica u dogovoru s Europskom komisijom ("operativni program" ili "globalna potpora"), visina financijske podrške, nacionalni ili regionalni propisi o javnom sufinanciranju te tip organizacijske strukture (javna, privatna, mješovita) koje će "udomiti" lokalnu akcijsku skupinu.

Uskladiti

Pojednostavljenje procedura	↔	Transparentnost odgovornosti
Povezivanje s korisnicima	↔	Odgovornost i nadzor
Decentralizacija odgovornosti	↔	Tradicija ustroja uprave

Nekoliko primjera

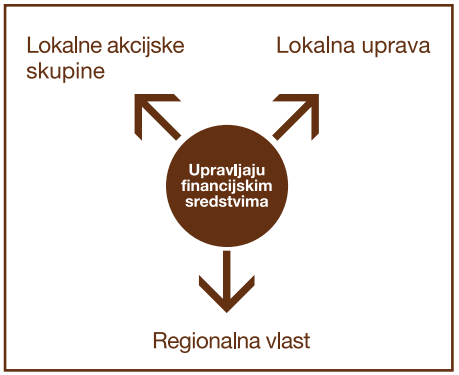
U svim LEADER-ovim područjima odluka o raspodjeli bespovratnih financijskih potpora (odabir projekata koje će se financirati, visina dodijeljenih sredstava, itd.) prvenstveno je odgovornost lokalne akcijske skupine. Nasuprot tome, diljem Europske unije postoji različita praksa upravljanja financijskim sredstvima:

- **Lokalne akcijske skupine** izravno raspodjeljuju sredstva (namijenjena osiguravanju bankovnog jamstva ili za osiguranje). Takav je sustav dominantan u Portugalu, Irskoj i većini regija Španjolske. U tom sustavu se primjenjuje načelo globalnih potpora i nadzora korištenja sredstava prije i poslije dodjeljivanja potpora. Stoga su lokalne akcijske skupine razmjerno samostalne, uz uvjet da poštuju uvjete za korištenje sredstava iz tri Strukturnih fonda. Nekoliko LEADER-ovih skupina je za dio svojih aktivnosti odlučivanje spustilo na lokalne mikro-razine.
- **Lokalna uprava** upravlja financijama - taj sustav je dominantan u Finskoj, te u talijanskoj pokrajini Bolzano.
- **Regionalna ili državna vlast** upravlja financijama. Taj su sustav izabrale Belgija, Francuska, Švedska, Danska, brojne njemačke pokrajine i Engleska.

Nije moguće, niti je potrebno, tražiti odgovor na pitanje koji je od navedenih modela bolji ili lošiji. Najvažnije je u svakom području pronaći ravnotežu između učinkovitosti, prilagodljivosti i autonomije lokalnih akcijskih skupina s jedne strane te odgovornosti za javna sredstva s druge.

Općenito, državne i regionalne uprave su ovaj način decentralizacije pozitivno ocijenile. I zaista, pokazalo se da je javna potpora, kojom se odgovorno upravlja i koja je spuštena na lokalnu razinu, izuzetno djelotvorna u pokretanju različitih inicijativa i stvaranju prikladnih uvjeta za privatna ulaganja.

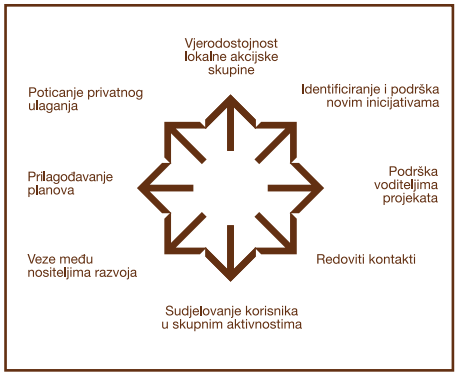
Nažalost, postavljeni sustav financijskih potpora nije uvijek prilagodljiv i brz. U mnogo slučajeva dogodilo se da su procedure postale zamršene i da su dovele do vrlo složenih administrativnih procedura koje nisu u skladu s planiranim načinom provedbe. Takvi problemi katkada značajno ometaju provedbu LEADER-ovih aktivnosti.



Prednosti lokalnog upravljanja

Preuzimajući odgovornost za upravljanje financijskim sredstvima i donošenje odluka, lokalna akcijska skupina pridonosi sljedećim ciljevima:

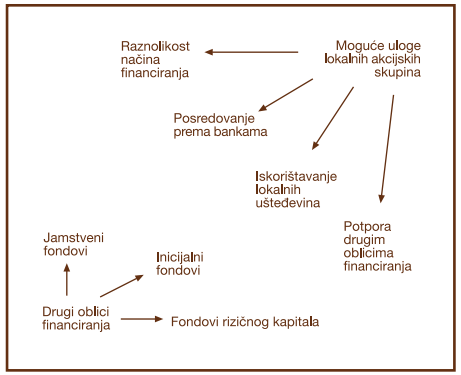
- → osnaživanju lokalne akcijske skupine kao čimbenika lokalnog razvoja;
- → prepoznavanju i pružanju podrške novim inicijativama;
- → pružanju podrške voditeljima projekata i razvoju uzajamnog povjerenja: LEADER pruža podršku velikom broju manjih projekata u njihovo početnoj fazi ulažući novac u procjenu izvodljivosti, pomažući u procesu "od ideje do projekta" i dajući sredstva u "neopipljive" investicije kao što su stručna putovanja, edukacije i dr., što drugi programi ne podržavaju;
- → praćenju uspješnosti provedbe projekata u suradnji s korisnicima, a putem redovitih izravnih kontakata;
- → poticanju korisnika, odnosno voditelja projekata, na sudjelovanje u skupnim lokalnih aktivnostima (savjetovanja, zajedničke edukacije, zajednički projekti, razmjena iskustva itd.);
- → stvaranju veza i **mostova** među lokalnim nositeljima razvoja;
- → prilagođavanju lokalnog razvojnog plana novo/naknadno prepoznatim potrebama;
- → poticanju **privatnog ulaganja** u lokalne projekte.



Raznolikost financijskih mehanizama za lokalne projekte

Najčešći oblik financijske podrške u okviru LEADER-a su bespovratne financijske potpore. To su javna sredstva namijenjena nekom projektu od pojedinačnog ili zajedničkog interesa. Takve financijske potpore, koje su rezultat povezivanja sredstava iz europskih i nacionalnih javnih fondova, u različitim iznosima pokrivaju troškove projekta, ovisno o tipu projekta i o području gdje se projekt provodi. Nepokriveni (preostali) dio troškova projekta voditelj projekta mora osigurati iz nekih drugih izvora.

U izvjesnim slučajevima, osobito kod manjih ili inovativnih projekata, voditelj(i) projekta nema(ju) dovoljno financijskih sredstava ili jamstva za dobivanje financijske podrške. Zbog toga postoji opasnost da takvi projekti nikada ne krenu s provedbom upravo zbog nedostatka financijskih sredstava, koja znaju biti izuzetno mala. To se osobito odnosi na manje projekte koje pokreću jedno ili dvoje ljudi, na kulturne ili projekte zajednice za koje banke nemaju dovoljno interesa, te na projekte što ih pokreću žene ili članovi marginaliziranih skupina kojima samozapošljavanje znači otvaranje nove životne prilike.



Iako postoje posebni oblici financiranja takvih projekata ili posebnih ciljanih skupina, lokalne akcijske skupine su ih dosada slabo koristile. Ovi alternativni oblici financiranja provode se u okviru europskih programa koji osiguravaju sredstva, prema procedurama koje udovoljavaju europskim propisima.

Onaj mali broj lokalnih akcijskih skupina koje su isprobale druge oblike financiranja u pravilu su koristile sljedeće: **jamstveni fondovi**, kako bi se pokrio dio financijskog rizika vezanog za projekt; **inicijalni fondovi *(seed capital funds)*** da bi se pomoglo stvaranju radnog (operativnog) kapitala budućih poduzeća; te **fondovi rizičnog kapitala** za preuzimanje vlasničkog paketa u stvorenim poduzećima.

Međutim, bez obzira na korišteni oblik podrške, financiranje lokalnog razvoja treba ostvariti i sljedeće etičke zahtjeve:

- → osnažiti korisnike kako bi se osiguralo da njihov projekt pridonosi osnaživanju lokalnog razvoja;
- → uključiti kreditne institucije kako bi se osigurao njihov kontinuirani interes za lokalno financiranje bez obzira na konkurenciju vanjskih finacijskih tržišta;
- → širiti uporabu javnih fondova, koristeći prvenstveno kredite, a manje bespovratne financijske potpore kad god je to moguće.

U praksi, lokalnim akcijskim skupinama na raspolaganju je više načina podrške:

- → diversificiranje **korištenja financijskih sredstava**; primjerice, sredstva iz LEADER-a se mogu koristiti za stvaranje financijskih proizvoda koji su prilagođeni specifičnim potrebama projekata; takvi su jamstveni fondovi i sl.;
- → djelovanje kao **posrednik** između kreditnih institucija i voditelja manjih projekata kako bi im se olakšao pristup bankovnim kreditima; druga mogućnost je uključivanje predstavnika banaka u članstvo akcijske skupine čime se razvija njihov interes za projekte i spremnost na preuzimanje rizika financiranja takvih projekata;
- → korištenje **ušteđevina koje se stvaraju na lokalnoj razini**;
- → osnaživanje ili izravno sudjelovanje u **drugim oblicima financiranja** (“etičke” banke, pozajmice na vjeru itd.).

Čimbenici koji ograničavaju pristup financijama

Javlja se sve veći nesklad između lokalnih potreba i raspoloživih financijskih sredstava, a to može dovesti do gubitaka projekata, osobito onih najinovativnijih ili onih koje vode marginalizirane skupine. Taj problem rezultat je usmjeravanja banaka na dinamičnija financijska tržišta te zbog ukidanja mnogih bankovnih podružnica u ruralnim prostorima.

Uzroci zbog kojih dolazi do ovih problema su sljedeći:

- **profil projekata u ruralnim područjima** - nedostatak voditelja projekata, projekti su vrlo raspršeni, a voditelji nepovezani (prostorna razbacanost i djelatnosti koje ne poznaje šira javnost), rizični projekti (upitna održivost projekta);
- **trendovi prisutni u finacijskim uslugama:**
  - objedinjavanje banaka povezivanjem zemljopisnih područja dovodi do centraliziranja banaka u gradovima, što ih sve više udaljava od ruralnog gospodarstva;
  - prepoznata je korist koju donose rasporostranjene mreže ruralnih podružnica; one su korisne jer prikupljaju velike iznose ušteđevina iz ruralnih prostora, ali te iste podružnice nisu opremljene za plasman sredstava, odnosno financiranje lokalnih projekata; stoga se sve manji iznosi ušteđevina iz ruralnih prostora investiraju natrag u ruralna područja (često manje od 25% od ukupnog iznosa sredstava).



Nekoliko putova djelovanja

Postoje tri moguća načina prevladavanja nesklada između ponude i potražnje financijskih sredstava:

Djelovanje na strani potražnje

LEADER-ova akcijska skupina *Tarn des Montagnes* (Midi-Pyrénées, Francuska) svoju strategiju zove **“hvatanje projekata mrežom”**, a sastoji se od intenzivnog “animiranja/pokretanja” lokalne zajednice u periodu do tri mjeseca kako bi se prepoznale sve postojeće inicijative ili potencijalni projekti, da ih se općenito uskladi i, iznad svega, da se svakom od njih pruži uobičajena tehnička potpora. Svi prepoznati projekti se uzimaju u obzir, bez obzira na tip ili veličinu. Provjerava se njihova izvodljivost, i ukoliko su procjene povoljne, odmah se pokreće postupak potpore.



Djelovanje na strani ponude

Na raspolaganju je nekoliko načina:

- brojne LEADER-ove skupine su uključile financijske institucije u svoje članstvo;
- neke su lokalne akcijske skupine, kao *Aragonske mreže za ruralni razvoj* (Španjolska), osnovale mrežu kako bi zajednički pregovarale s bankama o boljim kreditnim uvjetima.

Za nadati se je također kako će uvođenje etičkih kriterija u pružanje financijske podrške pomoći da se ponuda djelotvornije prilagodi i odgovara potražnji. Spomenuti etički kriteriji mogu biti oni koje poslovna banka postavlja za svoj dio financijskih sredstava ili pak alternativni etički financijski sustavi.

Smanjivanje nesklada između ponude i potražnje

Kako bi se smanjio nesklad između ponude i potražnje, potrebno je stvarati nove strukture koje bi poslužile kao “veze koje nedostaju”. To se može ostvariti na više načina:

- službe informiranja i odnosa s javnošću banaka obavještavaju štediše o mogućnostima i načinima ulaganja u lokalno gospodarstvo;
- bespovratna sredstva se koriste kao nadopuna kreditnim sredstvima, a služe kao poluga za potporu projekata u njihovoj početnoj fazi kada još nemaju povjerenje ulagača;
- mehanizmi za odgovor na zahtjeve financijskih institucija, bez kojih tražitelj sredstava nije u mogućnosti ispuniti uvjete kredita - ovo se osobito odnosi na jamstvene fondove koji služe za osiguravanje dijela jamstva koje traži banka prilikom odobravanja kredita;
- okupljanje tražitelja financijskih sredstava radi ostvarenja boljih uvjeta.

Lokalno partnerstvo i financiranje

Osim što su decentralizacijom financijskih sredstava LEADER-ove skupine uspjele stvoriti čvršće veze s voditeljima projekata, utjecale su i na ruralne banke na lokalnoj razini i djelovale kao veza između financijskih institucija i tražitelja financijskih sredstava.

U nekim ruralnim područjima je obrazac lokalnog udruživanja, ugrađen u LEADER, pomogao stvaranju povlaštenog odnosa s financijskim institucijama. Neke su lokalne akcijske skupine, posebno u Španjolskoj, uključile predstavnike bankarskog sektora u svoje članstvo, i kroz to stvorile bolji prostor za pregovore s bankama. Takav način suradnje pokazao se osobito koristan za razvoj projekata.

Opisani način financijske samostalnosti jača lokalno **partnerstvo** i **legitimitet lokalnih akcijskih skupina:**

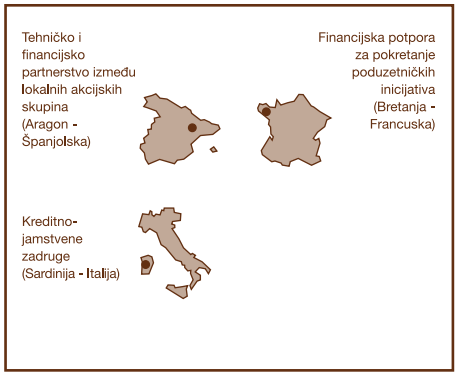
- → zahvaljujući prilagodljivoj podršci, sukladno prepoznatim potrebama;
- → poboljšavajući lokalnu sposobnost pregovaranja;
- → stvarajući razvojnu platformu koja uključuje i lokalne financijske institucije.



Tri područja, tri tipa financijskog poslovanja

"Inicijativa GALCOB": financijska potpora za pokretanje poduzetničkih inicijativa (Bretanja - Francuska)

Udruga "Inicijativa GALCOB", koju je osnovala LEADER-ova skupina iz *Centre-Ouest Bretagne*, od 1993. godine dodjeljuje kredite lokalnim projektima. To su krediti (na povjerenje) bez jamstva i kamata, na iznose u rasponu od 3000 € do 15000 €, s rokom otplate do pet godina. Ovakvi uvjeti su mogući zahvaljujući zajedničkom angažmanu tijela uprave, pojedinaca i institucija koje osiguravaju financiranje i podršku u provedbi projekata.



"LEADERFIDI": fond za kolektivna jamstva i kredite podrške na povjerenje (Sardinija - Italija)

LEADERFIDI je inicijativa pokrenuta 1996. godine na poticaj skupine *Anglona Monte Acuto* s ciljem financijske podrške za pokretanje lokalnih, malih i srednjih poduzeća i novih inicijativa. Razlog za pokretanje inicijative bila je cijena novca te nemogućnost potencijalnih korisnika da pruže tražena jamstva. Od 1998. djeluje kao financijska zadruga koja je preuzela odgovornost upravljanja fondovima, a zahvaljujući podršci različitih struktura uprave, ona sada okuplja stotinu članova.

RADR: tehničko i financijsko partnerstvo lokalnih akcijskih skupina (Aragon - Španjolska)

Trinaest LEADER-ovih akcijskih skupina iz Aragona osnovalo je 1996. "Aragonsku mrežu za ruralni razvoj" kako bi razvili međusobnu suradnju i kolektivno pregovarali s predstavnicima uprave i financijskim institucijama. Ta je mreža postigla sporazum s vodećom aragonskom regionalnom bankom i osigurala posebne kreditne olakšice, kao i financijska sredstva za pokretanje projekata o kojima skrbe lokalne akcijske skupine.

Pogled naprijed

Dio I

Kakav je sadašnji stupanj samostalnosti lokalne akcijske skupine u donošenju odluka i upravljanju financijama?

Kada je nužna suradnja s relevantnim tijelima uprave?

1. Pri osnivanju lokalne akcijske skupine?
2. Prilikom stvaranja smjernica za odabir projekata?
3. Pri upravljanju fondovima?
4. Prilikom uspostavljanja veza s drugim programima?
5. Radi razmjene informacija i priopćavanja?
6. Prilikom traženja sufinanciranja?
7. U prekograničnoj suradnji?

Može li se metoda podjele odgovornosti između državne/regionalne uprave i lokalne akcijske skupine poboljšati ili se mogu istražiti drugi putovi suradnje?

Kako procjenjujete LEADER-ove postupke upravljanja u usporedbi s drugim programima?

Dio II

Je li potrebno istražiti ostale mogućnosti financiranja ili upravljanja financijskim sredstvima? Čije potrebe bi se time zadovoljile?

- Je li ostvarena samostalnost upravljanja financijskim sredstvima?
- Je li potrebno poboljšati suradnju između lokalnih akcijskih skupina i uprave? Gdje?
- Treba li odgovornost bolje raspodijeliti među različitim razinama?
- Kakva je djelotvornost upravljačkih i financijskih procedura u LEADER-u?
- Treba li istražiti druge sustave financiranja? Za koga? Kako?