

LEADER+ įgyvendinimo pažangos vertinimas: Lietuvos atvejo studija

Erika Ribašauskienė,

Ramutė Naujokienė

*Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas,
V. Kudirkos g. 18, LT-03105 Vilnius
El. paštas: erika@laei.lt,
roma@laei.lt*

2004 m. Lietuvai tapus Europos Sąjungos (ES) nare, atsivėrė realios galimybės kartu su visomis ES valstybėmis-narėmis siekti ekonominės ir socialinės sanglaudos, pasinaudojant struktūrinių fondų parama kaimo plėtrai. Viena priemonių šiam tikslui pasiekti – LEADER+ pobūdžio priemonė, kuri ES senosiose šalyse tuo metu buvo įgyvendinama kaip trečiasis LEADER iniciatyvos etapas. 2004–2006 m. Lietuvoje buvo priimami teisės aktai, formuojamos institucijos, ugdomi vietos plėtros strategijoms parengti ir joms įgyvendinti reikalingi administraciniai gebėjimai bei finansuojamas bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimas.

Straipsnyje pateikiama pasirengimo įgyvendinti LEADER Lietuvoje analizė, vietos veiklos grupių (VVG), įgyvendinusių bandomąsias integruotas strategijas, charakteristikos ir veiklos principai, bandomųjų integruotų strategijų ir vietos projektų įgyvendinimo ypatumai, bendradarbiavimo iniciatyvų mastas ir pobūdis. Remiantis statistine analize, VVG apklausa, rezultatų priežastingumo paieška, procesų modeliavimu, ES šalių patirtimi, suformuoti pasiūlymai dėl efektyvesnio LEADER metodo įgyvendinimo 2007–2013 metais.

Raktažodžiai: bandomoji integruota strategija, kaimo vietovių plėtra, LEADER, vietos projektas, vietos veiklos grupė

ĮVADAS

Praėjusio šimtmečio pabaigoje senųjų Europos Sąjungos šalių kaimo vietovės išgyveno tuos pačius sunkumus, kaip ir dabartinė Lietuva – didelę atskirtį tarp miesto ir kaimo, kaimo gyventojų senėjimą ir kaimų nykimą. 1991 m. Europos Komisija paskelbė LEADER iniciatyvą, siekiant išbandyti naujus metodus, įgyvendinant ekonominės ir socialinės politikos priemones kaimo vietovėse. Jų paskirtis skatinti vietos iniciatyvas ir partnerystę, įtraukiant bendruomenės, verslo ir vietos valdžios atstovus; telkti kaimo gyventojus ir ugdyti jų gebėjimus veikti kartu; rengti vietos plėtros strategijas ir organizuoti jų įgyvendinimą naujais metodais tikslingai naudojant vietos išteklius ir viešąją paramą. Viešoji parama skiriama vietos plėtros strategijų rengimui ir įgyvendinimui, bendradarbiavimui ir tinklo kūrimui (Wade, Rinne, 2008).

Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente (BPD) buvo numatyta LEADER+ pobūdžio priemonė, kurioje suderintos dvi ES valstybės kandidatėms siūlomos LEADER+ įgyvendinimo alternatyvos: pirma – imtasi pasirengimo veiksmų iniciatyvai įgyvendinti (institucinis ir metodologinis pasirengimas, VVG susikūrimas ir veikla, jų bendradarbiavimas), antra – bandomųjų integruotų strategijų, parengtų teritoriniu pagrindu, įgyvendinimas.

LEADER+ pobūdžio priemonė Lietuvoje buvo įgyvendinama pagal dvi veiklos sritis: „Ilgūdžių įgijimas“ ir „Bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimas“. Joms realizuoti BPD skirta 9,4 mln. Lt. Buvo organizuojami kaimo bendruomenių ir VVG narių mokymai, susiję su partnerystės kūrimu, projektų administravimu bei finansų valdymu, parengtos 27 bandomosios integruotos strategijos. Paremtas 10 strategijų įgyvendinimas, kiekvienai skiriant iki 508 tūkst. Lt paramos. Finansuota 320 vietos projektų.

LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimas buvo paremtas principais, kurie ir lemia jos unikalumą. Tai vietinė partnerystė, regioninis principas (angl. *area-based approach*), principas „iš apačios į viršų“ (angl. *bottom-up approach*), daugiasektorinė integracija, inovatyvumas, tarptertorinis ir tarptautinis bendradarbiavimas, tinklų kūrimas (angl. *networking*), decentralizuotas valdymas bei finansavimas.

Pagrindinis LEADER principas – vietinė partnerystė – tapo pagrindu formuojant VVG valdymo organus siekiant apjungti nevyriausybinių organizacijų ir kaimo bendruomenių, verslo, valdžios institucijų potencialą ir veiklą aktualioms kaimo problemoms spręsti. VVG teritorijos pasižymėjo ekonominiu, socialiniu ir geografiniu vientisumu. Vadovaujantis daugiasektorine integracija buvo siekiama ne išspręsti atskirų sektorių problemas, o ieškoti bendrų

sprendimų įgyvendinant integruotą vietovės plėtros strategiją. Principo „iš apačios į viršų“ įgyvendinimas užtikrino, kad į problemų identifikavimą ir jų sprendimą buvo įtraukiami visi bendruomenės nariai, o inovatyvumas padėjo rasti naujus problemų sprendimo būdus. Bendradarbiavimas ir tinklų kūrimas sudarė prielaidas vykdyti bendrus projektus, dalyvauti su kaimo plėtra susijusių tinklų veikloje. Įgyvendinant bandomąsias integruotas strategijas kiekviena VVG buvo tapusi tarsi maža mokėjimo agentūra, tikrinanti vietos projektų tinkamumą, kontroliuojanti jų vykdymą ir lėšų panaudojimą.

Finansiniame laikotarpyje iki 2013 m. Lietuvos laukia iššūkis – LEADER turės jau ne bandomąjį pobūdį, o įgaus platesnį mastą tiek finansinių išteklių prasme, tiek veiklos apimtimi. LEADER metodas apims pakankamai platų spektrą priemonių, susijusių ne tik su gyvenimo kokybės kaimo vietovėse gerinimu, bet ir su kaimo ekonomikos įvairinimu. Todėl svarbu analizuoti ir vertinti LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo pažangą ir problemas, siekiant efektyviai pasinaudoti LEADER metodo teikiamomis galimybėmis.

Straiptinio objektas – LEADER+ pobūdžio priemonės tikslų ir uždavinių įgyvendinimo, remiantis LEADER principais, rezultatai.

Straiptinio subjekta – 10 VVG: jų steigimas, veikla, bandomųjų integruotų strategijų rengimo ir įgyvendinimo eiga bei rezultatai.

Straiptinio tikslas – remiantis LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo analize, pateikti pasiūlymus dėl efektyvesnio LEADER metodo realizavimo iki 2013 metų.

Tyrimo metodai: literatūros ir antrinių statistikos duomenų analizė, bandomąsias integruotas strategijas įgyvendinančių VVG, priemonės įgyvendinimą administruojančių institucijų anketinės apklausos ir interviu, lyginamasis metodas, paremtas atskirų VVG praktikos ir užsienio šalių patirties analize bei palyginimu, ekspertinis metodas, paremtas patirtimi ir loginiu palyginimu, socialinių procesų modeliavimas.

PASIRENGIMO ĮGYVENDINTI LEADER METODĄ ANALIZĖ

Lietuva, 2004 m. tapusi ES nare, turėjo galimybę gauti ne tik finansinę ES paramą, bet ir žinių bei patirties iš Vakarų Europos šalių, kurios jau buvo įpusėjusios trečiąją LEADER įgyvendinimo etapą. Jų patirtis rodė, kad LEADER įgyvendinimo sėkmės prielaida – tinkama teisinė bazė ir institucinė sąranga. Pasirengimo laikotarpiu būtent šioms kryptims Lietuva skyrė prioritetą.

Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimą Lietuvoje, buvo Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 patvirtintas Lietuvos 2004–2006 metų BPD, jo priedas ir žemės ūkio ministro įsakymai, nustatantys LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo gaires bei už priemonės įgyvendinimą atsakingas institucijas (vadovaujančioji institucija – Finansų

ministerija, tarpinė institucija – Žemės ūkio ministerija, įgyvendinančioji institucija – Nacionalinė mokėjimo agentūra). Per LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo laikotarpį Žemės ūkio ministerija parengė ir priėmė daugiau kaip 30 įsakymų, susijusių su šios priemonės įgyvendinimu. Teisės aktais buvo patvirtintas VVG juridinis statusas, partnerystės struktūra, reikalavimai VVG teritorijai, priemonės finansavimo planas, investavimo sritys ir paramos skyrimo tvarka bei bandomųjų integruotų strategijų temos.

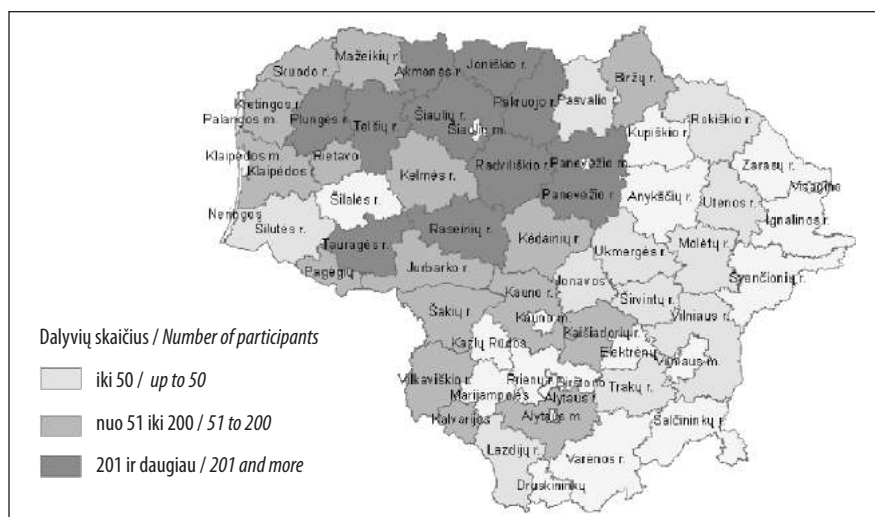
2004 m. Lietuvoje aktyviai pradėjo kurtis VVG. Visose įregistruotose VVG buvo laikomasi pagrindinių teisinių nuostatų, keliamų VVG organizacijai: teritorijos vientisumo, gyventojų skaičiaus atitikties, partnerystės proporcijų.

Visos VVG atitiko teritorijos ir gyventojų skaičiaus reikalavimus. Daugelio VVG teritorijos sutapo su savivaldybių teritorijų ribomis, kitos apėmė kelias savivaldybes ar visą apskritį. Dėl to ženkliai skyrėsi atskirų VVG atstovaujamos teritorijos dydis bei gyventojų skaičius (atskirų VVG atstovaujamų gyventojų skaičius skyrėsi apie šešis kartus).

VVG valdymo organo forma daugiausiai buvo pasirinkta valdyba. Daugelis VVG išlaikė teisės aktais rekomenduotą partnerystę struktūrą: ne mažiau kaip 50 % partnerystės ekonominiai ir socialiniai partneriai bei asociacijos, iki 25 % – verslo atstovai ir iki 25 % – vietos valdžios atstovai. Keletas VVG pagal savo konkrečią situaciją pasirinko struktūrą, kur socialiniai ir ekonominiai partneriai sudarė daugiau nei 50 % partnerystės valdymo organo narių. Valdymo organą atskirose VVG sudarė nuo 8 iki 26 narių.

Strategijos įgyvendinimui VVG suformavo administraciją. Visose VVG buvo įsteigti finansininko ir administratoriaus etatai. Kai kuriose buvo įdarbinti projektų vadovai, projektų koordinatoriai ir kiti darbuotojai. Tačiau VVG narių aktyvumas, gebėjimai bei įgūdžiai buvo labai skirtingi. Didelė aktyviausių VVG narių darbų našta mažino jų darbingumą ir skatino tam tikrą jų nusivylimą vykdoma veikla.

Pagal paskirtį, metodus ir veiklas LEADER+ pobūdžio priemonė Lietuvoje buvo inovacinė ir pirmiausia skirta skatinti vietos gyventojų iniciatyvą, mokyti priimti integruotos plėtros strateginius sprendimus ir atsakomybę už juos, vykdant ugdymą siekti metodinių, organizacinių ir administracinių gebėjimų struktūrinių pokyčių, rengti ir įgyvendinti vietos plėtros projektus. Tai lėmė, kad daugiausia projektų buvo įgyvendinta pagal veiklą „Įgūdžių įgijimas“ (91 % visų įgyvendintų projektų, kuriems skirta 39 % priemonėi įgyvendinti skirtos paramos). **Buvo paremti 282 mokymo kursai** (5450 dalyvių), organizuoti akredituotų konsultantų, ir 103 mokymo kursai (1835 dalyviai), organizuoti pačių VVG. Paremtuose mokymo kursuose 73 % išmokytų naudos gavėjų buvo moterys. Įgūdžių įgijimo veiklos įgyvendinimas pasižymėjo nevienodu (skyrėsi 4–5 kartus) atskirų regionų kaimo bendruomenių ir VVG narių aktyvumu. Aktyviausi buvo Šiaurės Lietuvos, o mažiausiai aktyvūs Rytų Lietuvos kaimo gyventojai (1 pav.). Galima daryti prielaidą, kad santykinai dideliame šių regionų kaimo gyventojų aktyvumui, siekiui dalyvauti kaimo plėtros procesuose ženklios



1 pav. Akredituotų konsultantų organizuotuose mokymo kursuose dalyvavusiųjų pasiskirstymas pagal savivaldybes

Šaltinis: NMA duomenys.

Fig. 1. Distribution of participants in training courses organised by accredited consultants by municipalities

Source: data of the NPA.

įtakos turėjo minėtuose regionuose įsikūrusios akredituotos konsultavimo įstaigos, kurios buvo pagrindinės projektų, finansuojamų pagal LEADER+ pobūdžio priemonės veiklą „Ilgūdžių įgijimas“, įgyvendinimo pagalbininkės ir patarėjos.

Kadangi ilgūdžių įgijimas išlieka svarbus kaimo gyventojų aktyvumo skatinimo veiksnys, ateityje tikslinga siekti paramos, susijusios su ilgūdžių įgijimu, tolygesnės regioninės sklaidos. Todėl pareiškėjais įgyvendinti ilgūdžių įgijimo projektus, pagal savo atstovaujamos teritorijoje susiformavusių žinių ir ilgūdžių poreikį, turėtų būti tik VVG, kurios konsultavimo paslaugas pirkėtų iš akredituotų konsultavimo įstaigų. Be to, ne visuomet VVG tenkino konsultantų teikiamų paslaugų kokybę.

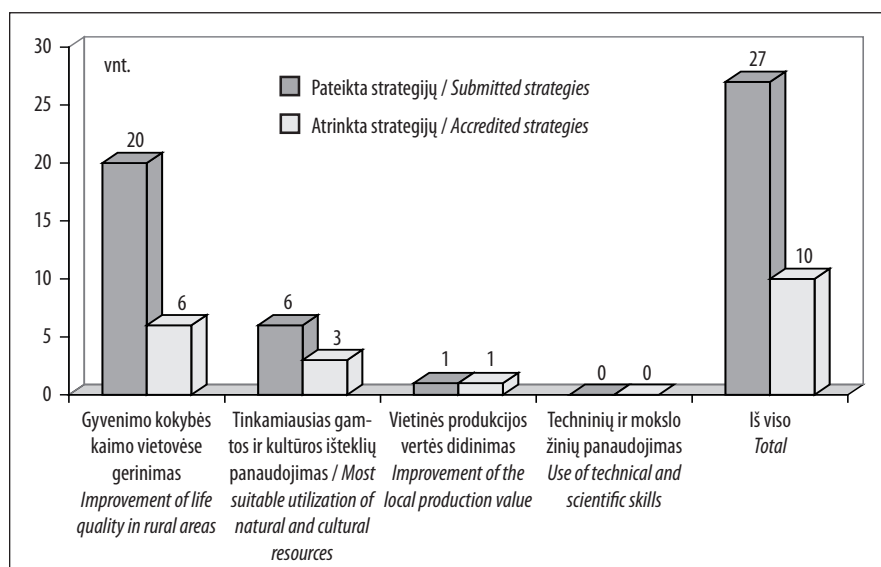
BANDOMŪJŲ INTEGRUOTŲ STRATEGIJŲ RENGIMO ANALIZĖ

Igijusios ilgūdžių, Lietuvos VVG toliau aktyviai tęsė kaimo plėtros socialinės inovacijos – LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimą. Buvo parengtos 27 bandomosios integruotos strategijos. Programavimo laikotarpio pradžioje

buvo numatyta paremti 7 bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimą. Esant dideliame VVG aktyvumui ir aukštai dalies strategijų parengimo lygiui Žemės ūkio ministerija atrinko 10 strategijų ir, suderinusi su Europos Komisija, paskyrė finansavimą jų įgyvendinimui.

Strategijos buvo rengiamos pagal patvirtintas bandomųjų integruotų strategijų temas. Populiariausia bandomosios integruotos strategijos tema – „Gyvenimo kokybės kaimo vietovėse gerinimas“, ją pasirinko 20, skirtas finansavimas 6 VVG; antroje vietoje – „Tinkamiausias gamtos ir kultūros išteklių panaudojimas, įskaitant ES buveinių, atrinktų pagal NATURA 2000 programą, vertės didinimą“, ją pasirinko 6, skirtas finansavimas 3 VVG; temą „Vietinės produkcijos vertės didinimas bendromis kaimo gyventojų pastangomis, lengvinant smulkių gamybos vienetų išėjimą į rinką“ pasirinko ir skirtas finansavimas vienai VVG. Tema „Techninių ir mokslinių žinių bei naujų technologijų panaudojimas, kad kaimo vietovių produkcija ir paslaugos taptų konkurencingesnės“ nesusidomėta (2 pav.).

Dalis VVG strategijų tam tikrais aspektais buvo identiškos, nepasizymėjo inovatyvumu. Tai lėmė ir konsultantų,

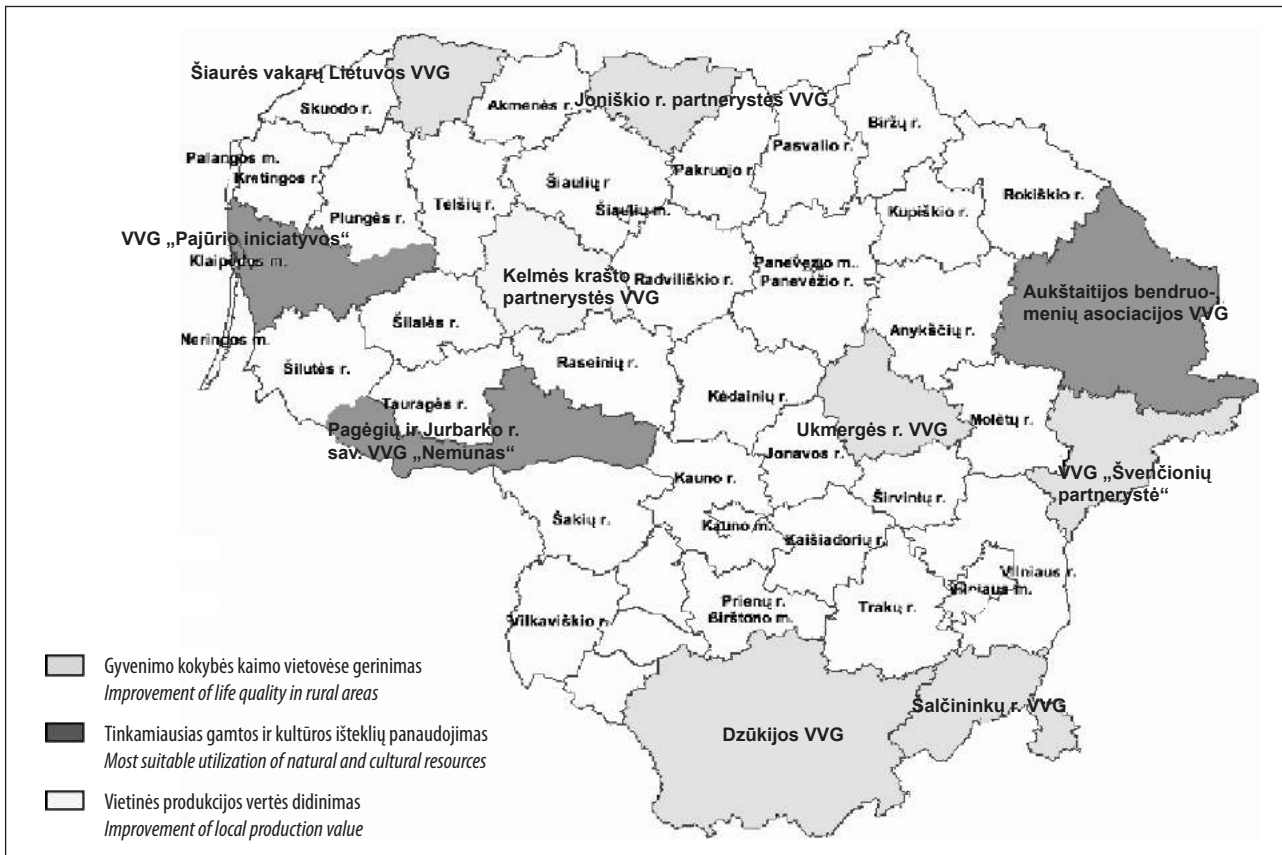


2 pav. Pateiktų ir atrinktų bandomųjų integruotų strategijų pasiskirstymas

Šaltinis: NMA duomenys.

Fig. 2. Distribution of the submitted and the accredited pilot integrated strategies

Source: data of the NPA.



3 pav. Bandomųjų integruotų strategijų regioninis pasiskirstymas

Šaltinis: Žemės ūkio ministerija.

Fig. 3. Regional distribution of the pilot integrated strategies

Source: Lithuanian Ministry of Agriculture.

padedančių VVG rengti strategijas, įtaka, ir unifikuoti reikalavimai strategijų struktūrai, taip pat identiškos daugelio Lietuvos kaimo vietovių ekonominės ir socialinės problemos.

Įgyvendinamos bandomosios integruotos strategijos pasiskirstė tolygiai visoje šalies teritorijoje (3 pav.).

Kiekvienai VVG bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimui buvo skirta vienoda paramos suma, nepaisant gyventojų skaičiaus. Dėl to parama, tenkanti vienam VVG teritorijos gyventojui, kito nuo 6,68 iki 39,60 Lt. Tai turėjo įtakos vietos projektų skaičiui ir lėmė kaimo vietovių plėtros poreikių ir finansinių galimybių neadekvatumą.

Iš dalies ši rezultatą sąlygojo bandomasis priemonės įgyvendinimo pobūdis, todėl ji nebuvo taikoma visa aprėptimi. Parama bandomosioms strategijoms parengti ir įgyvendinti pirmiausia buvo nukreipta ne į kaimo vietovių problemų esminį išsprendimą, bet į šio proceso imitavimą ir kartu į įgūdžių, būtinų platesnei veiklai, įgijimą (Aleksandravičius, 2007).

BANDOMŪJŲ INTEGRUOTŲ STRATEGIJŲ ĮGYVENDINIMO ANALIZĖ

Bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimui iš viso buvo pateikti 445 vietos projektai, įgyvendinta 320 projektų, t. y. 72 % gautų vietos projektų. Pagrindinės priežastys, dėl kurių nebuvo finansuoti vietos projektai: atmesti administracinio patikrinimo metu nepristačius reikiamų dokumentų; nefinansuoti dėl nesutvarkytų žemės ir kito turto nuosavybės dokumentų; atmesti dėl neatitikimo strategijos nuostatomis ir prioritetams; vietos projektų vykdytojai patys atsisakė finansavimo dėl jiems nepriimtinių sąlygų, lėšų trūkumo ar pasikeitusių kitų aplinkybių.

Iš 320 įgyvendintų projektų tik 10,6 % pelno siekiantys projektai. Vidutinė įgyvendintų vietos projektų vertė – 12,4 tūkst. Lt.

Bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimui susitelkė įvairūs visuomeniniai ir privatūs subjektai. Daugiausiai vietos projektų rašė ir įgyvendino bendruomenės, jų centrai, komitetai, sąjungos (60 % paramą gavusių vietos projektų); ūkininkai bei verslininkai (12 % paramą gavusių vietos projektų); ugdymo įstaigos: darželiai, bendrojo lavinimo mokyklos, technologijos ir verslo mokyklos, profesinio rengimo centrai (9 % paramą gavusių vietos projektų). Mažiau

projektų įgyvendino savivaldybės administracijos ir seniūnijos, parkų direkcijos, sveikatingumo ir laisvalaikio klubai, moterų draugijos, pramogų, kultūros ir tautodailininkų centrai, regioniniai muziejai, viešosios bibliotekos. Paramą gavo ir 2 parapijų projektai, policijos komisariato, sodininkų bendrijos projektai.

Įgyvendintų vietos projektų analizė rodo, kad 40 % jų susiję su patrauklių gyvenimo sąlygų ir aplinkos kūrimu bei kaimo gyventojų aktyvinimu. Deja, mažiausiai įgyvendinta vietos projektų, susijusių su socialiai pažeidžiamų žmonių integracija į bendruomenės gyvenimą bei verslumo skatinimu (lentelė).

VVG apklausos analizė rodo, kad pagrindinė bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimo problema – finansinių srautų valdymas, sudėtinga dokumentacija. Kompensacinis finansinės paramos teikimo principas ypač nepalankus įgyvendinant bendruomeninius projektus. Viešųjų pirkimų reikalavimai dažnai buvo neadekvatūs skiriamai paramai. Dėl pernelyg sudėtingų vietos projektų dokumentavimo ir vertinimo procedūrų, užsitęsę vietos projektų tiek pateikimas, tiek vertinimas, tiek įgyvendinimas.

Silpniausia bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimo vieta – bendradarbiavimas, ypač tarptautinis. Tarp jo iniciatyvų vyravo tarptautinio bendradarbiavimo sutarčių

pasirašymas. Bendradarbiavimas apsiribojo nieko neįpareigojančių ketinimo protokolų pasirašymu bei išvykomis, ir tik nedidelė dalis VVG buvo pasirašiusios tarptautinio bendradarbiavimo sutartis.

Tuo tarpu tarptautinio bendradarbiavimo partneriai siekia aiškios partnerių pozicijos dėl konkrečių projektų įgyvendinimo (tikslai, biudžetas, pasidalijimas funkcijomis ir kt.). Lietuvos VVG dar nėra tam pasiruošusios. Didelė kliūtis bendrauti su potencialiais tarptautiniais partneriais – prastos anglų kalbos žinios. Todėl dažniausiai siekiama pasirašyti bendradarbiavimo sutartis su šalimis, kurių gyventojai moka rusų kalbą. Deja, jų LEADER įgyvendinimo patirtis yra menka. Aktuali VVG bendradarbiavimo sritis – tinklinė veikla. Lietuvoje VVG tinklas buvo įregistruotas 2007 m.

LEADER SĖKMĖS, PROBLEMŲ IR PERSPEKTYVOS ĮVERTINIMO ASPEKTAI

Lietuvos strateginis apsisprendimas įgyvendinti LEADER nuo 2004 m. buvo socialiai bei ekonomiškai reikšmingas. Tai davė pradžią koordinuotam ir visapusiškam LEADER didelės metodinės patirties perėmimui ir jos sisteminiam diegimui kaimo plėtros procesuose (Čiūtas, 2007).

Lentelė. Vietos projektų pasiskirstymas pagal tematiką

Table. Distribution of local projects by topics

Vietos projektų tematika / Subjects of local projects	Vietos projektų skaičius / Number
Patrauklių gyvenimo sąlygų ir aplinkos kūrimas (rekreacinių vietų, centrų renovacija / įkūrimas, pagrindinių paslaugų įvedimas) / Development of attractive living conditions and the environment (renovation / establishment of recreational zones and centres, introduction of basic services)	67
Sąlygų kaimo gyventojų visuomeniškumui mobilizuoti kūrimas (kaimo bendruomenės centrų renovacija ar įkūrimas, įrangos bendram naudojimui įsigijimas) / Creation of conditions for mobilizing social communication among rural population (renovation or establishment of community centres, acquisition of equipment for common use)	66
Regioninės kulinarijos, amatų ir etnokultūrinio paveldo skatinimas, gamyba ir prekyba tradiciniais ir netradiciniais gaminiais, amatų, ekologine produkcija / Promotion of regional culinary, crafts and ethnic-cultural heritage, production of traditional and unconventional articles, crafts and organic products for sale	42
Švietimo renginiai skirti kaimo gyventojų mobilizacijai ir motyvacijai saugoti aplinką, kultūrą ir gamtinį paveldą / Educational events aimed at mobilizing rural inhabitants and motivating to protect the environment, cultural and natural heritage	38
Jaunimo palaikymas kaimo vietovėse / Support to young persons in rural areas	33
Turizmo, rekreacinių paslaugų, geriausiai pasinaudojant ir saugant gamtos ir kultūrinius vietovės išteklius, teikimas / Provision of tourism and recreational services utilizing and protecting natural and cultural local resources	29
Kaimo bendruomenių, ypač moterų verslo įgūdžių skatinimas / Promotion of the development of entrepreneurship in the community, among women in particular	24
Liaudies meistrų iniciatyvumo, kuris prisideda prie vietovės patrauklumo, palaikymas / Support to ethnographic craftsmen by promoting their initiatives adding to the attractiveness of the area	13
Neįgaliųjų ar socialiai pažeidžiamų žmonių integracija į bendruomenės gyvenimą / Integration of the disabled or socially vulnerable individuals into the community activities	8
Iš viso vietos projektų / Local projects in total	320

Šaltinis: NMA duomenys

Source: data from the NPA.

Nuo pat LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo pradžios Lietuvoje kryptingai buvo siekiama užsibrėžtų tikslų. Buvo paremta 2,1 karto daugiau negu planuota mokymo kursų, išmokyta 3,6 karto daugiau paramos gavėjų, 1,7 karto daugiau negu planuota sukurta darbo vietų, vietoj 7 paremta 10 bandomųjų integruotų strategijų. Taigi kaimo gyventojai buvo skatinami ieškoti naujų idėjų ir jas įgyvendinti, taip pagerinant savo gyvenimo kokybę. Bandomosios integruotos strategijos rengimas ir įgyvendinimas mokė partnerystės, suteikė žinių ir įgūdžių būti aktyviais kaimo plėtros dalyviais. Strategijoje sudėtos kaimo bendruomenių mintys, norai, idėjos. Kaimo bendruomenės įgijo projektų rengimo ir administravimo įgūdžių, patikėjo, kad yra galimybė pagilinti žinias, sutelkus vietos išteklius ir viešąją paramą įgyvendinti bendrus projektus, pagerinti kaimą.

Aktyvūs kaimo bendruomenių ir VVG atstovai vieningai pripažindami LEADER labai svarbia kaimo plėtros priemone, akcentuoja, kad jai skiriama permažai paramos, o jos teikimo mechanizmas per daug sudėtingas. Projektų įgyvendinimą labai apsunkina kompensacinis paramos teikimo principas, nes gauti paskolą ne pelno projektų vykdytojams pakankamai sunku. Taip pat sudėtinga strategijos ir vietos projektų dokumentacija bei administravimo procedūros. Analizuojant VVG problemas ir gebėjimus, taip pat vertinant apklausų rezultatus, išryškėjo, kad dar ne visos VVG sukūrė pakankamai efektyvią VVG bendravimo ir konsultavimosi su atstovaujamos teritorijos gyventojais sistemą, o tai yra kliūtis partnerystei plėtoti. Socialiniai ekonominiai partneriai, deleguodami atstovus į VVG, nelabai gilina į VVG veiklą, jos tikslus ir turi pakankamai siaurą požiūrį į VVG misiją plėtojant Lietuvos kaimo vietas. Dažnai VVG traktuojama ne kaip būtina institucija kaimo plėtrai, bet kaip formali struktūra, reikalinga ES lėšoms gauti.

Turinčių daugiau nei penkiolikos metų LEADER iniciatyvos patirtį Vakarų Europos šalių ekspertai, vertindami LEADER+ laikotarpio (2000–2006 m.) rezultatus, nurodė teigiamas iniciatyvos puses, bet atkreipė dėmesį ir į kai kurias problemas, kurios aktualios ir mūsų šaliai.

Ekspertai pabrėžė, kad vietinė partnerystė yra tinkamiausia forma suburti gyventojus, skatinti jų dalyvavimą sprendžiant vietovės problemas. Vietinių išteklių ir žmonių gebėjimų sutelkimas skatina naujoviškus sprendimus bei konkurencingumą teritorijoje, o bendradarbiavimas ir tinklų kūrimas yra LEADER pridėtinė vertė (Wade, Rinne, 2008).

Užsienio ekspertų nuomone, didžiausia problema – višaapimanti ir auganti biurokratija. Jie teigia, kad LEADER+ įvedė daug administracinių procedūrų. Priemonę įgyvendinti trukdė perdėta dokumentacija, grynųjų pinigų ir likvidumo reikalavimai, gaisatis priimant sprendimus ir suteikiant išmokas (Wade, Rinne, 2008).

Įgyvendinant LEADER+ atsirado problema dėl administracinių sunkumų, kurie kilo ne iš ES nustatytų taisyklių, bet iš nacionalinės valdžios. Kai kurie valstybės pareigūnai, blogai interpretuodami ES taisykles, taikė jas griežčiau nei

reikėtų. Tai suteikė nepagrįstai dideles galias konsultantams bei projektų administravimo organizacijoms, o tai žlugdo vieną esminių LEADER principų „iš apačios į viršų“.

VVG komandos galimybės neauga proporcingai jų pareigoms bei lūkesčiams. Šis disbalansas neleidžia visiškai panaudoti LEADER metodo galimybių.

Nepaisant LEADER+ įgyvendinimo sunkumų ir iššūkių naujam programiniam 2007–2013 m. laikotarpiui, ekspertų vertinimu, LEADER metodo ateitis formuojant europietišką kaimo plėtros politiką atrodo gana šviesi. Vienas akivaizdžių pozityvios perspektyvos įrodymų – LEADER metodas integruotas į bendrą Europos kaimo plėtros programą. Tai reikalauja konsensuso tarp teisinio reglamentavimo, finansinio aprūpinimo ir metodo įgyvendinimo dalyvių ES, nacionaliniame ir vietos lygmenyje. Ir vis dėlto, ES ekspertai identifikuoja tam tikras rizikas. Didžiausia kliūtis LEADER plėtrai yra nepakankamas šio metodo suvokimas ir jo administravimo sudėtingumas. Aiškėja ribotas LEADER gebėjimas perspektyvoje įgyvendinti integruotą vietos plėtros strategiją ir išlaikyti gyventojų aktyvumą. Po trijų iniciatyvos įgyvendinimo etapų LEADER yra tokioje padėtyje, kad turi arba atsinaujinti su didesniais finansiniais ištekliais, kad galėtų realizuoti viešuosius interesus, arba sustoti ties saugiomis administravimo procedūromis ir taip pamažu prarasti savo akceleratoriaus vaidmenį svarbiausiais kaimo plėtros klausimais (Wade, Rinne, 2008).

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimą Lietuvoje, yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 patvirtintas Lietuvos 2004–2006 metų BPD, jo priedas ir žemės ūkio ministro įsakymai, nustatantys LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo gaires bei už priemonės įgyvendinimą atsakingas institucijas.

2. BPD numatyta taikyti modelį, kuriame derinamos dvi ES valstybėms-kandidatėms siūlomos LEADER+ iniciatyvos įgyvendinimo alternatyvos: pasirengimo veiksmai iniciatyvai įgyvendinti ir bandomųjų integruotų vietos plėtros strategijų, parengtų teritoriniu pagrindu, įgyvendinimas.

3. Lietuvos VVG aktyviai startavo įgyvendinant kaimo plėtros naują LEADER+ pobūdžio priemonę. 2004–2006 m. 15 % VVG įgyvendino po 3 projektus susijusius su įgūdžių įgijimu ir strategijos parengimu, 62 % – po 2 ir 23 % – po 1 projektą.

4. 29 VVG gavo finansinę paramą LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo pagrindiniam dokumentui, integruotai bandomajai strategijai, parengti. Parengė 27, finansavimą jų įgyvendinimui gavo 10 VVG. Populiariausia bandomosios integruotos strategijos tema – „Gyvenimo kokybės kaimo vietovėse gerinimas“.

5. Nepaisant skirtingų bandomųjų integruotų strategijų temų, kai kurių VVG strategijos buvo tam tikra prasme identiškos. Tai lėmė ne tik konsultantų, padedančių VVG

rengti strategijas, įtaka, bet ir unifikuoti reikalavimai strategijų struktūrai bei identiškos daugelio Lietuvos kaimo vietovių ekonominės ir socialinės problemos. 2007–2013 metų laikotarpiu strategijų kokybei turėtų būti skiriama ypač daug dėmesio.

6. Įgyvendinant bandomąsias integruotas strategijas, buvo paremta 320 vietos projektų (72 % visų gautų vietos projektų). Vyravo ne pelno projektai (apie 90 % visų projektų). Vidutinė vieno projekto vertė – 12,4 tūkst. Lt.

7. Bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimas bendram tikslui sujungė įvairius teritorijoje veikiančius subjektus. Vietos projektus rašė ir įgyvendino ne tik bendruomenės, jų centrai, komitetai, sąjungos, bet ir ūkininkai bei verslininkai, ugdymo įstaigos, savivaldybės administracijos ir seniūnijos, parkų direkcijos, sveikatingumo ir laisvalaikio klubai, moterų draugijos, pramogų, kultūros ir tautodailininkų centrai, regioniniai muziejai, viešosios bibliotekos.

8. Silpniausia grandis įgyvendinant LEADER+ pobūdžio priemonę – bendradarbiavimas, ypač tarptautinis. Nebuvo sukurtas realus pagrindas tarptautiniams projektams įgyvendinti, bendradarbiavimas apsiribojo nieko neįpareigojančių ketinimo bendradarbiauti sutarčių pasirašymu ir išvykomis.

9. VVG apklausos analizė rodo, kad pagrindinė LEADER+ pobūdžio priemonės įgyvendinimo problema – finansinių srautų valdymas. Kompensacinis finansinės paramos teikimo principas ypač nepalankus įgyvendinant bendruomeninius projektus. Siekiant kaimo bendruomenės palengvinti priėjimą prie finansinių išteklių, svarbu sudaryti galimybę gauti paskolą suteikiant paskoloms valstybės garantiją.

10. Siekiant įgyvendinti LEADER integralumo principą ir racionaliau nukreipti paramos lėšas, skirtas vietos plėtros strategijoms įgyvendinti 2007–2013 m., tikslinga nustatyti rekomenduojamas paramos LEADER metodui įgyvendinti proporcijas VVG lygmeniu, t. y. proporcijas tarp socialinės ir ekonominės krypties projektų, tarp „minkštųjų“ ir „kietųjų“ investicijų, tarp išlaidų įgūdžių įgijimui, bendradarbiavimui ir viešinimui.

11. Bandomųjų integruotų strategijų įgyvendinimo analizė rodo, kad VVG veiksmai, siekiant jaunimo įtraukties į kaimo plėtros procesus, nepakankami. Socialiai atskirtų ir/ar pažeidžiamų grupių įtraukimo į kaimo plėtros procesus kriterijus turėtų būti ypač akcentuojamas, vertinant vietos plėtros strategijų kokybę ir skiriant paramą jų įgyvendinimui.

12. Tikslinga supaprastinti vietos projektų dokumentaciją. Optimizuoti projektų vertinimo, atrankos, mokėjimo prašymo vertinimo ir apmokėjimo laikotarpį ir procesus. Siekiant efektyvesnio ir lankstesnio paramos lėšų panaudojimo vietos projektams įgyvendinti, suteikti teisę VVG savarankiškai keisti išlaidų paskirstymą tarp vietos projektų, nekeičiant bendro strategijos biudžeto.

13. VVG narių išsakyti naujų įgūdžių poreikiai rodo, kad būtina išplėsti VVG mokymų tematiką, ją papildant VVG lūkesčius atitinkančiomis temomis, pagal kintančias

aplinkybes ir poreikius. Be to, labai svarbu ugdyti pačią VVG, remiantis įgalinimo, ryšio palaikymo ir bendravimo veikiančiais principais. Įgyvendinančios institucijos specialistai pabrėžė VVG administratorių mokymų projektų administravimo klausimais svarbą. Šie mokymai turėtų būti ne teorinio, o praktinio pobūdžio, šitaip būtų atskleidžiamos praktinės projektų administravimo subtilybės.

14. Populiarinti VVG veiklą, parodant VVG funkcijas ir vaidmenį sprendžiant kaimo plėtros klausimus. Tam tikslui papildyti valstybės ir savivaldybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo programas LEADER metodo taikymo kaimo plėtros politikoje temomis, viešinti gerosios praktikos pavyzdžius, organizuoti forumus, konferencijas ir kitas naujas patirties sklaidos priemones.

15. Esant nepakankamiems VVG įgūdžiams tarptautinio bendradarbiavimo srityje, VVG tinklas galėtų būti tarptautinio ir tarptautinio bendradarbiavimo projektų paieškos ir vykdymo iniciatoriumi ir koordinatoriumi. Taip pat būtų tikslinga parengti pavyzdinę tarptautinio bendradarbiavimo sutarties formą bei kitą būtiną dokumentaciją.

Gauta 2009 05 27

Priimta 2009 09 22

Literatūra

1. Aleksandravičius A. ir kt. *Pridėtinė Leader+ koncepcijos vertė*. Kaunas: Lietuvos žemės ūkio universitetas, 2007.
2. *Bendrijos kaimo vystymo iniciatyva.* <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/>
3. Čiūtas R. ir kt. *Leader programos patirtis: vietos partnerystės organizavimas*. Kaunas: Lietuvos žemės ūkio universitetas, 2007.
4. *Ex-post Evaluation of LEADER II Community Initiative 1994–99*. Dublin: Department of Agriculture, Food and Rural development of Ireland, 2000.
5. *Ex-post evaluation of LEADER II Programme*. Helsinki: Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, University of Helsinki, 2002.
6. *Ex post Evaluation of the Community Initiative LEADER II*. European Commission: DG Agriculture, 2003.
7. *Leader+ Magazine*. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/publications/magazine12005_lt.htm
8. *Lietuvos 2004–2006 metų Bendrojo programavimo dokumento tyrimų ir studijų apžvalga*. Vilnius: Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija, 2008.
9. *Mid-term Evaluations of the Community Initiative LEADER+*. European Commission: DG Agriculture, 2006.
10. *The European Rural Model*. 2001. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/en/contents.htm
11. Wade P., Rinne P. *A Leader Dissemination Guide Book Based on Programme Experience from Finland, Ireland and the Czech Republic*. Rural Policy Committee of Finland, 2008.

Erika Ribašauskienė, Ramutė Naujokienė

PROGRESS ASSESSMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE LEADER+ PROGRAMME IN LITHUANIA

S u m m a r y

In 2004, following the accession of Lithuania to the European Union (EU), real possibilities opened for Lithuania to pursue economic and social cohesion jointly with all other EU member states, using support from Structural Funds for rural development. The LEADER+ type measure is among the measures designated for reaching this objective, which at that time was already in the process of implementation as the third stage of the LEADER initiative in the old EU member states. In 2004–2006, Lithuania was in the process of drafting and enforcing the corresponding legislation, establishing institutions, developing administrative capacities essential for preparing and implementing local development strategies, including the funding of the implementation of pilot integrated strategies.

The article presents an analysis of the preparatory process for the implementation of the LEADER initiative in Lithuania, the formation of LAGs, implementing pilot integrated strategies, characteristic peculiarities and principles of activities, specific features of the implementation of pilot integrated strategies and local projects, the scope and nature of initiatives for cooperation. Referring to the statistical analysis, a survey of LAGs, searching for causality of the outcomes, modelling of processes and to the EU experience, recommendations were formulated for a more effective implementation of the LEADER method during the period 2007–2013.

Key words: pilot integrated strategy, development of rural areas, LEADER, local project, local action group