

**NAT/502**  
**“LEADER kā vietējās  
attīstības instruments”**

Briselē, 2011. gada 15. septembrī

Lauksaimniecības, lauku attīstības un vides specializētās nodaļas

**ATZINUMS**

par tematu

**“LEADER kā vietējās attīstības instruments”**

(pašiniciatīvas atzinums)

\_\_\_\_\_

Ziņotājs: ***Roman Haken*** kgs

\_\_\_\_\_

Administratore: *Bobo Remijn* kdze

“LEADER kā vietējās attīstības instruments”

<b>ziņotājs:</b>	<i>HAKEN</i> kgs	(CZ – III)
<b>locekļi:</b>	<i>AGUDO I BATALLER</i> kdze	(ES – II)
	<i>KAMIENIECKI</i> kgs	(PL – III)
	<i>KRAUZES</i> kgs	(LV – III)
	<i>KÖLTRINGER</i> kgs	(AT – I)
	<i>PETERSEN</i> kgs	(DE – I)
	<i>RÓŻYCKI</i> kgs	(PL – II)
	<i>VAN OORSCHOT</i> kgs	(NL – I)
<b>eksperti:</b>	<i>Michal POSPÍŠIL</i> kgs	(ziņotājam)
	<i>Zoe LANARA-TZOTZE</i> kdze	(II grupai)

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja saskaņā ar Reglamenta 29. panta 2. punktu 2011. gada 20. janvārī nolēma sagatavot pašiniciatīvas atzinumu par tematu

*“LEADER kā vietējās attīstības instruments”*  
(pašiniciatīvas atzinums).

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Lauksaimniecības, lauku attīstības un vides specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2011. gada 6. septembrī.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja ... plenārajā sesijā, kas notika ... (... sēdē), ar ... balsīm par, ... balsīm pret un .. atturoties, pieņēma šo atzinumu.

\*

\* \*

## 1. Secinājumi un ieteikumi

- 1.1. Pēdējos divdesmit gados *LEADER* metode ir apliecinājusi savu efektivitāti. Tādēļ būtu jāapsver iespēja plašāk izmantot šo pārbaudīto attīstības instrumentu, saglabājot galvenos tā elementus, proti, gan pilsoniskās sabiedrības tiešu līdzdalību, tās pārstāvjiem iesaistoties vietējās partnerībās, gan pastāvīgu dialogu ar vietējiem iedzīvotājiem par turpmākās attīstības prioritātēm.
- 1.2. Attiecībā uz darbības programmām laika posmam pēc 2013. gada nepieciešams būtiski stiprināt partnerībā balstītu pieeju (īpaši vietējo un reģionālo starpnozaru partnerību gan lauku, gan — atsevišķi — pilsētu teritorijās), **saskaņojot procesus un partnerības sadarbības kārtību**, kā arī gādājot, lai projektiem būtu augsta pievienotā vērtība, lietderība un efektivitāte. Partnerība vienmēr jāveido, izmantojot augšupēju pieeju.
- 1.3. Komiteja atbalsta *LEADER* pieeju un ierosina tās izmantošanu paplašināt, ietverot augšupējo partnerību arī attiecībā uz finansējumu no citiem ES fondiem, kas paredzēti lauku teritorijām. EESK arī stingri iesaka šo pašu metodi, gan ar citu nosaukumu, piemērot pilsētās, lai īstenotu ieguldījumu un attīstības stratēģiju. Partnerības varētu veicināt vietējo pašvaldību, uzņēmumu, bezpeļņas organizāciju un iedzīvotāju darbību sasaisti, balstoties uz ilgtspējības principiem. Taču tas nozīmē atkāpšanos no pašreizējās “nozaru pieejas” ELFLA un struktūrfondu starpā, mazinot tendenci strikti nodalīt katru fondu atsevišķi; vienlaikus līdzīgu noteikumu ieviešana ļautu visus atšķirīgos fondus izmantot vienas uzraudzības un rādītāju sistēmas ietvaros.

1.4. Laika posmam pēc 2013. gada Komiteja ierosina:

- a) tādu visaptverošu pieeju lauku teritoriju vietējai attīstībai, kura paredzētu dažādu fondu līdzekļu apvienošanu vienā budžetā un kuras pamatā būtu iespēja izmantot Eiropas Lauksaimniecības fondu lauku attīstībai, Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Kohēzijas fondu, Eiropas Zivsaimniecības fondu, Eiropas Sociālo fondu un citus fondus, **lietojot vienkāršotu procedūru bez papildu administratīvā sloga**;
- b) apspriest un apstiprināt lauku apgabalu vienotu definīciju, kā arī pieprasīt integrētas pieejas izmantošanu vietējās attīstības stratēģiju izstrādē;
- c) izmantot *LEADER* pieeju kā piemērotu modeli augšupēju partnerību veidošanai un pārvaldīšanai;
- d) katrā fondā paredzēt finansējumu tādas integrētas attīstības stratēģijas izstrādei un ieviešanai, kurā būtu izmantotas vietējo partnerību iespējas un prasmes;
- e) rūpīgi izstrādāt skaidru interešu konflikta definīciju attiecībā uz vietējo rīcības grupu locekļiem, tādējādi palīdzot mazināt kritiku par *LEADER* īstenošanu; lai palielinātu pārredzamību, nostiprinātu publisko kontroli un uzlabotu sabiedrības informētību, apkopot informāciju par to, ko pārstāv vietējās rīcības grupas, par to darbību, konkrētajiem rezultātiem dažādās pašvaldībās utt.; šajā nolūkā izmantot konferences, seminārus, publikācijas un kampaņas vietējos plašsaziņas līdzekļos (radio, televīzijā, presē utt.).

1.5. Viena no galvenajām *Barca* ziņojuma<sup>1</sup> koncepcijām ir “konkrētai vietai paredzēti attīstības plāni”, kas veicinātu integrētu vietējo vai reģionālo pieeju problēmu risināšanai. Šādas konkrētai vietai pielāgotas politikas mērķis ir beidzot likt lietā līdz šim pastāvīgi neizmantoto vietējo potenciālu. Šāda nostādne pilnībā atbilst *LEADER* metodes būtībai un mērķiem, proti, izmantot augšupēju pieeju, pamatojoties uz vietējās problemātikas īpatnībām; turklāt problēmas tiek risinātas visu vietējo ieinteresēto pušu kopīgiem spēkiem, maksimāli izmantojot sava reģiona potenciālu. Debatēs par šiem jautājumiem bieži uzsvērts, ka subsidiaritātes koncepcija līdz ar Lisabonas līgumu kļuvusi vēl stiprāka, jo ir pieaugusi vietējo un reģionālo pašvaldību nozīme.

1.6. Komiteja iesaka gan būtiski samazināt administratīvo slogu, it īpaši attiecībā uz neliela mēroga projektiem (piemēram, samazinot iesniedzamo dokumentu un ziņojumu daudzumu), gan arī iekļaut *LEADER* pieeju vienkāršojamo procedūru skaitā; tas ļautu rīkoties elastīgāk un stimulētu inovāciju reģionos. Attiecībā uz projektiem Komiteja iesaka plaši ieviest Eiropas avansa finansējuma vai nepārtraukta finansējuma sistēmu. Tādējādi būtiski palielinātos finansējuma apgūšanas spēja reģionos, bet netiktu apdraudēta naudas plūsma tiem mazajiem uzņēmumiem, kas ir šādu projektu iniciatori, finansējuma saņēmēji un tāad arī pārvaldītāji. Vienlaikus Komiteja iesaka valsts līdzfinansējumu aizstāt ar atbalstu natūrā, piemēram, brīvprātīgā darba veidā.

1.7. Attiecībā uz pāreju uz apjomīgākiem resursiem, t.i., vienlaicīgu vairāku fondu lietošanu un minētās pieejas izmantošanu pilsētās, Komiteja iesaka “mācību ceļā” atgriezties pie tā *LEADER* attīstības posma, kad šī pieeja vēl bija “laboratorijas” stadijā, un par pamatu ņemt

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).

pēdējos divdesmit gados uzkrāto nenoliedzami pozitīvo pieredzi, kas gūta, kad minēto pieeju un Kopienas iniciatīvas sāka īstenot lauku rajonos. Komiteja iesaka šo novatorisko procesu izmantot elastīgāk. Tādējādi reģioni varētu attīstīties straujāk.

## 2. Ievads

### 2.1. *LEADER* pieeja un tās pirmsākumi. Vēsture un ietekme

2.1.1. Komisija 1991. gadā nāca klajā ar Kopienas iniciatīvu — *LEADER* pieeju; tās izstrāde bija ilglaicīgs un vairākos posmos iedalāms process. Ja *LEADER I* var uzskatīt par eksperimentu, tad *LEADER II* bija “laboratorijas posms”, bet 2006. gadā *LEADER+* posmā iniciatīva sasniedza savu brieduma pakāpi. No 2004. līdz 2006. gadam pieeju izmēģinājuma kārtā īstenoja jaunajās dalībvalstīs. Kopš 2007. gada — pašreizējā plānošanas perioda sākuma — *LEADER* ir kļuvusi par vienu no četriem kopējās lauksaimniecības politikas otrā pīlāra pamatvirzieniem un par nozīmīgu šīs politikas instrumentu. Patlaban dalībvalstu lauku attīstības programmu ietvaros *LEADER* saņem finansējumu no ELFLA un līdzfinansējumu no dalībvalstīm, kā paredz dalītās pārvaldības princips, proti, ka pārvaldību veic gan Eiropas Komisija, gan dalībvalstis. Kopš 1991. gada dažādām *LEADER* Kopienas iniciatīvām un ELFLA pašreizējai IV Asij piešķirti kopumā 9,75 miljardi *euro*. Šobrīd Eiropas Savienībā darbojas vairāk nekā 2200 vietējās rīcības grupas. Pēdējos 20 gados *LEADER* iniciatīvai piešķirtais ES finansējums ir palīdzējis izveidot unikālu tīklu, kurā iesaistījušies lauku ekonomikas dalībnieki no visām 27 Savienības dalībvalstīm.

2.1.2. Tādējādi ir radīta unikāla un novatoriska partnerības un sadarbības metode, kas nodrošina projektu finansēšanas pārredzamību arī ES 27 dalībvalstu tālākajos reģionos, kuriem līdz ar to kļuvis pieejams Eiropas finansējums.

### 2.2. Pašreizējā situācija Eiropas Savienībā. Vietējās rīcības grupas

2.2.1. Ne vien lauku apvidu vietējo rīcības grupu locekļi, bet it īpaši vietējās pašvaldības un citas ieinteresētās puses, kas darbojas lauku pašvaldībās, augstu vērtē *LEADER* gan kā finansēšanas instrumentu, gan kā pieeju. Visās ES 27 dalībvalstīs izveidotas vietējās rīcības grupas; grupas Bulgārijā un Rumānijā darbu sāks tuvākajā laikā. *LEADER* ir būtiski svarīga arī ES kandidātvalstu un potenciālo kandidātvalstu pirmspievienošanās stratēģijā.

2.2.2. Eiropas Savienības 27 dalībvalstīs līdz šim izraudzītas 2192 vietējās rīcības grupas, un laikposmā no 2007. līdz 2013. gadam tām atvēlētais ELFLA finansējums kopumā ir aptuveni 5,5 miljardi *euro*.

2.2.3. Laikposmā no 2007. līdz 2013. gadam *LEADER* ir ELFLA IV Ass pamatā. Kopējie izdevumi, tostarp dalībvalstu publiskā un privātā sektora līdzfinansējums, sasniedz 13,9 miljardus *euro* no publiskajiem resursiem un 5 miljardus *euro* no privātiem līdzekļiem.

- 2.2.4. Jaunajās dalībvalstīs *LEADER* tiek izmantota aktīvāk nekā ES-15 dalībvalstīs. Dažās dalībvalstīs vietējo rīcības grupu darbība aptver gandrīz visu valsts teritoriju, un šīs grupas ir efektīvs instruments lauku rajonu un laukos atrodošos mazpilsētu attīstības veicināšanai. Tās darbojas kā labs atbalsts pašvaldībām.
- 2.2.5. Vietējās rīcības grupas attīstījušas tādu administratīvo spēju, ka vietējā līmenī var nodrošināt pārredzamu ES finansējuma sadali.
- 2.2.6. Pašreizējos ekonomikas krīzes apstākļos šādas elastīgas vietējās struktūras kā vidutāji efektīvi veicina nodarbinātību vietējā līmenī.

### 2.3. ***LEADER+* novērtējums**

- 2.3.1. Kopienas iniciatīvas *LEADER+* īstenošanu ir izvērtējusi Eiropas Revīzijas palāta. Tā ir iesniegusi Eiropas Komisijai un dalībvalstīm sešus būtiskus ieteikumus, kuros apkopotas *LEADER+* pieejas nepilnības. Komisija ir sniegusi atbildi uz šiem ieteikumiem, un Revīzijas palātas piezīmes tiks ņemtas vērā gan pašreizējā perioda atlikušajā posmā, gan *LEADER+* pilnveidošanā nākamajā plānošanas periodā.
- 2.3.2. Tiek lēsts, ka no ES-15 dalībvalstīm Kopienas iniciatīvā *LEADER+* iesaistījās 893 vietējās rīcības grupas. Savukārt 2004. gadā *LEADER* rosinātus pasākumus sāka īstenot vēl 250 vietējās rīcības grupas no sešām jaunajām dalībvalstīm. Kopienas iniciatīva kopumā saņēmusi 2,1 miljardu *euro*.
- 2.3.3. Lauku reģionos līdz ar *LEADER* metodes izmantošanu radusies iespēja veidot publiskā un privātā sektora partnerības. Turklāt *LEADER* pieeja ļāvusi būtiski uzlabot Eiropas finansējuma apgūšanas spēju.
- 2.3.4. *LEADER+* pašreizējā periodā veicinājusi vietējo rīcības grupu skaita turpmāku palielināšanos, un šobrīd jau darbojas vairāk nekā 2200 grupas.
- 2.3.5. Lai gan Eiropas Revīzijas palāta sniegusi kritisku vērtējumu, *LEADER* pieeja tomēr ir devusi konkrētus rezultātus un pilnībā atbilst ES politikai, jo ir efektīva, rada pozitīvas pārmaiņas, ir mērķtiecīga, plaša un pārredzama. Tādējādi *LEADER* pieejas izmantošana Eiropas lauku attīstības politikā un dalībvalstu lauku attīstības programmās ir pilnīgi pamatota, un tā būtu vairāk jāatbalsta, turklāt ne tikai kopējās lauksaimniecības politikas ietvaros. *LEADER* sekmē starpnozaru partnerību veidošanu vietējā līmenī un darbojas kā vietējas nozīmes finansēšanas instruments, kas atbilst subsidiaritātes principam un domāts to projektu atbalstam, kuri virzīti uz attīstību, — tādu attīstību, kas saskan ar vietējo iedzīvotāju vajadzībām un vienlaikus uzlabo dzīves līmeni lauku teritorijās.
- 2.3.6. Domājams, ka šis atzinums rosinās lielāku interesi par *LEADER* pieeju un veicinās vietējo rīcības grupu sistemātisku izmantošanu, arī attiecībā uz citiem finansējuma instrumentiem, kas nav saistīti ar lauku attīstību. Turklāt šis atzinums varētu palīdzēt pamatot, kāpēc *LEADER* metodei jāsauglabā vismaz vispārējā KLP budžetā piešķirtais finansējums, jo tādējādi

tiktu panākts, ka *LEADER* pieejai arī turpmāk ir īpaša nozīme kopējā lauksaimniecības politikā.

- 2.3.7. *LEADER* metodi var izmantot arī programmām, kas saistītas ar citiem ES fondiem. Turklāt *LEADER* pieeja lauku teritorijās ir veicinājusi lauku kopienu kohēziju.

### 3. **Ieteikumi attiecībā uz lauku teritorijām**

- 3.1. *LEADER* pieeja var paātrināt lauku apdzīvoto vietu attīstību, tāpēc šo ļoti efektīvo metodi iespēju robežās vajadzētu piemērot visām Eiropas Savienības lauku teritorijām. Komiteja ne vien iesaka saglabāt *LEADER* metodi KLP sistēmā, bet arī uzsver, ka šī pieeja ļauj izmantot arī fondus kohēzijas politikas un vides jomā. Tas stimulētu daudzpusīgu pieeju lauku attīstībai un dotu iespēju lauku teritorijās efektīvāk atbalstīt integrētu, ilgtspējīgu attīstību. Tādējādi varētu arī veidot ciešākas saiknes un mijiedarbību starp pilsētām un laukiem<sup>2</sup>. Arī ELFLA kontekstā *LEADER* pieeja veido noderīgu saikni starp pilsētām un lauku apgabaliem. Attiecībā uz pilsētu teritorijām vajadzētu izveidot atsevišķu programmu ar atšķirīgu pieejas principu, tādējādi to nošķirot no *LEADER*, piemēram, ieviešot programmu *LEADEV* jeb "Saiknes, kas vieno pilsētu ekonomikas attīstības pasākumus" (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie des Villes*).
- 3.2. Komiteja iesaka *LEADER* pieeju plašāk izmantot finansēšanas darbībās arī citu, ne tikai ar lauku attīstību saistīto programmu līdzekļu izmantošanā. Šo metodi lieto arī saistībā ar Eiropas Zivsaimniecības fondu. Komiteja ierosina arī citām darbības programmām, ko īsteno lauku teritorijās un kam lauku teritorijās ir potenciāli saņēmēji (mazās pašvaldības, lauku skolas, mikrouzņēmumi, MVU, lauksaimnieku apvienības, bezpeļņas organizācijas utt.), dot iespēju iesaistīties attiecīgā programmā, izmantojot *LEADER* pieeju, ko īsteno ELFLA ietvaros; šim mērķim būtu jāpiešķir 5 līdz 25 % no finansējuma. Tādā veidā tiktu sekmēta nepieciešamā integrētu un inovatīvu projektu īstenošana, saskaņoti rīkojoties lauku kopienām.
- 3.3. Komiteja ierosina atzīt, ka *LEADER* metode ir novatoriska augšupēja pieeja, kas pēc iespējas būtu jāpasargā no administratīvo un tematisko prasību radītajiem ierobežojumiem. Vietējie iedzīvotāji vislabāk zina, kas viņiem nepieciešams; tieši šāds apsvērums ir subsidiaritātes principa pamatā. Partnerībās, kas balstītas uz vietējo iedzīvotāju iniciatīvu, būtu jāpiemēro publiskās kontroles princips.
- 3.4. Vietējo rīcības grupu un partnerību lielākā pievienotā vērtība ir iedzīvotāju mobilizēšana un viņu mijiedarbības veicināšana. Vērtējot Kopienas iniciatīvas *LEADER+* īstenošanu, šim aspektam netiek veltīta pienācīga uzmanība, tāpēc Komiteja ierosina īpaši uzsvērt, cik svarīga nozīme ir vietējo rīcības grupu locekļu veiktajam darbam konkrētajā teritorijā. Tādējādi varētu nodrošināt atvērtu pieeju vietējās attīstības stratēģijas izstrādē, lielāku saskaņotību vietējā līmenī un visu ieinteresēto pušu iesaisti ilgtspējīgā un daudzveidīgā attīstībā, kas garantētu labāku dzīves kvalitāti. Turklāt Komiteja iesaka vietējās rīcības grupās ļaut

<sup>2</sup>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf) (10. lpp.).

darboties un arī iesniegt priekšlikumus projektiem tām vietējām pašvaldībām, kuras brīvprātīgi veidojušas partnerību. Tomēr ir pilnīgi skaidrs, ka ar *LEADER* palīdzību nevar atrisināt tās pašvaldību problēmas, kas saistītas ar nepietiekamiem budžeta ieņēmumiem, un finansēt vietējā līmenī vispārējas nozīmes pakalpojumu sniegšanu ES dalībvalstīs.

- 3.5. *LEADER* metodes piemērošanā būtiska nozīme ir vietējo rīcības grupu teritoriālai un starpvalstu sadarbībai. Pēdējos divdesmit gados šīs metodes ļoti pozitīvā ietekme starpreģionālās (starp vairākām vietējām rīcības grupām) un starptautiskās partnerības un sadarbības īstenošanā nav bijusi pietiekami novērtēta un atzīta. Eiropas Savienības dalībvalstu dzīves līmenis dažkārt ir ļoti atšķirīgs, un arī lauku teritorijās situācija ir ļoti dažāda (pat vienas valsts robežās), tāpēc minētās darbības ir ārkārtīgi svarīgas un nepieciešamas lauku apgabalos, jo tās izšķiroši ietekmē šo teritoriju attīstību.

#### 4. **Ieteikumi attiecībā uz pilsētām**

- 4.1. Ja partnerības metodes var izmantot saistībā ar visiem Eiropas fondiem, tad *LEADER* pieejas principu, ko piemēro lauku teritorijās, var atsevišķi izmantot arī pilsētās un to rajonos, lai veidotu "vietējo partnerību". Sākumā šīs idejas īstenošanai varētu noteikt pārejas periodu, un pēc tam to izvērtēt. Komiteja uzskata, ka saistībā ar minēto partnerības pieeju būtu lietderīgi lietot jēdzienu "pilsētu attīstības programma" un ka šādu iespēju vajadzētu iekļaut visos attīstības fondos, ko pārvalda dažādie ģenerāldirektorāti. Resursu integrācija palielinātu to pieejamību.
- 4.2. EESK iesaka izmantot *LEADER* metodes pamatprincipu arī piepilsētu teritorijās, tomēr piemērot to atšķirīgi un nošķirti no *LEADER*. Šajās teritorijās pilsētas un mazpilsētas dotu savu ieguldījumu metodes izmantošanā, tādējādi pakāpeniski mazinot lauku un pilsētu attīstības atšķirības.
- 4.3. Komiteja iesaka saistīt un integrēt iepriekšējo Kopienas iniciatīvu *URBAN*, programmu *LIFE* un citas programmas, kuras darbojas pēc *LEADER* metodes principiem, tādējādi palielinot kopējo pievienoto vērtību.
- 4.4. Projektu sagatavošanā un īstenošanā ir svarīgi, lai vietējās pašvaldības vai nu tieši piedalītos pilsētas teritorijas partnerībā, vai arī tiktu uzklautas saistībā ar atsevišķām darbībām. Tādējādi varētu novērst dažādu projektu iespējamās savstarpējās pretrunas un veidot sinerģiju starp projektiem, kurus pārvalda vietējās pašvaldības un vietējā partnerība, turklāt attiecīgā gadījumā saņemot partnerības projektu atbalstu. Labākais veids sinerģijas radīšanai ir integrētu plānu izstrāde konkrētu pilsētu, pilsētu teritoriju un piepilsētu teritoriju attīstībai.
- 4.5. Pilsētu teritorijās *LEADER* metodi var piemērot, veidojot partnerību konkrētai pilsētas pašvaldībai saskaņā ar iepriekš noteiktiem kritērijiem, kā tas šobrīd notiek lauku teritorijās.

Briselē, 2011. gada 6. septembrī

Lauksaimniecības, lauku attīstības un vides  
specializētās nodaļas  
priekšsēdētājs

*Mario Campli*

---