

VIETOS VEIKĖJAI IR KAIMO PLĖTRA: LEADER PROGRAMOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE IR PRANCŪZIJOJE

Pascal Chevalier, Jurgita Mačiulytė, Marc Dedeire, Regina Prapiestienė,
Lala Razafimahefa

Vilniaus universitetas, Gamtos mokslų fakultetas, M. K. Čiurlionio g. 21/27, LT-03101 Vilnius
Montpellier Paul Valéry universitetas, Art-Dev UMR 5281, Route de Mende, 34000 Montpellier

El. paštas: pascal.chevalier@univ-montp3.fr; jurgitamaciulyte@hotmail.com;
marc.dedeire@univ-montp3.fr; regina.prapiestiene@gf.vu.lt; lala.razafimahefa@univ-montp3.fr

Chevalier P., Mačiulytė J., Dedeire M., Prapiestienė R., Razafimahefa L. LOCAL ACTORS AND RURAL DEVELOPMENT: IMPLEMENTATION OF LEADER PROGRAM IN LITHUANIA AND France. *Geografijos metraštis*, 48, 2015.

Abstract. Between 2007 and 2013, the aims of the European Policy for Rural Development have benefited from the LEADER policy instrument that can be differently interpreted depending on countries. From two case studies, France and Lithuania, we analyze how the institutional organization of the device at local level allows understanding the system of actors and how it fits to the situations of each country and the corresponding project territories. A comparative approach based on a common survey and analysis methodology was carried out on four project territories, Joniškis and Ignalina in Lithuania, and Gévaudan-Lozère and Pays Cœur-d'Hérault in France. It shows that, in all cases, a form of “municipalization” of the LEADER program, or at least a strong integration of the associative sector, prevails and seems to be achieved. Analyzing the network of actors allows identifying the relations in terms of mutual acquaintance but also of interdependence within the system. The formation of the “social capital of individuals” is often an input key, and even a keystone of the system of actors in place. Last, the review of the project selection process leads to a real understanding of the features of the new public action mode by analyzing the distribution of projects in these same local territories.

References 12, Figs 8, Tables 5. In Lithuanian, summary in English.

Keywords : Rural development, local development, LEADER Program, Lithuania, France.

Received: November 2015, accepted: January 2016

Įvadas

Europos Sąjungos (toliau – ES) plėtra sudarė sąlygas Vidurio Europos ir Baltijos šalims narėms taikyti naujus viešosios politikos modelius ir priemones. ES viešosios politikos principų perkėlimas yra suprantamas kaip europeizacijos procesas (Saurugger ir kt., 2006). Naujoji Europos politika iš esmės keičia teritorijų plėtros koncepciją ir įgyvendinimo praktiką: nuo centralizuoto egzogeninio modelio pereinama į decentralizuotą endogeninį modelį, kuris remiasi lokalinės viešosios politikos įgyvendinimu „iš apačios į viršų“ (angl. *bottom-up*) ir įteisina atsakomybės pasidalijimą tarp valstybės institucijų ir pilietinės visuomenės. Tokia integruota teritorinio vystymo koncepcija siekiama palaikyti bei stiprinti gyventojų iniciatyvas ir prisidėti prie vietos demokratijos stiprinimo. Moksliniam tyrimui buvo pasirinkta 2007–2013 metų laikotarpio ES LEADER programa¹, kuri kaimiškiose teritorijose įdiegia naują lokalinį vystymo modelį, skatinantį vietos iniciatyvas ir partnerystę

¹ LEADER – tai viena iš keturių 2007–2013 metų ES bendrijų iniciatyvų (kitos – INTERREG, URBAN, EQUAL), kuri skatina kaimo gyventojus ir organizacijas aktyviai dalyvauti gyvenamosios vietovės ir bendruomenės plėtros procese. Ši politikos priemonė padeda stiprinti pilietinę visuomenę kaimo vietovėse, skatina vietos valdžios, verslo ir nevyriausybinio sektoriaus darbuotojų bendradarbiavimą. Programos LEADER pavadinimas yra prancūziško termino „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“ (veiksmy, skatinančių kaimo ekonomikos plėtrą, tarpusavio ryšys) pirmųjų raidžių

įtraukiant bendruomenės, verslo ir valdžios atstovus. Tyrimo tikslas yra išanalizuoti, kaip Lietuvos ir Prancūzijos socialiniai bei ekonominiai vietos subjektai „priima“ europinį teritorijų vystymo modelį. Programos dalyvių (valdžios atstovų, verslininkų ir nevyriausybinų organizacijų) gebėjimai naudotis ir interpretuoti programą lemia teritorinį vystymą ir gali keisti lokalinį valdymo modelį.

Programą įgyvendina partnerystės vietos veiklos grupės (toliau – VVG). VVG, kaip kolektyvinis veikėjas, yra struktūra, suformuota jos narių socialinio tinklo, kuris reiškiasi per vietinės veiklos sistemą. Kokių ryšių pagrindu yra susikūrusios VVG? Jų tyrimo tikslas – suprasti, kaip formuojasi dalyvių partnerystės sistema, kokie ryšiai juos jungia ir ar ši ryšių struktūra gali turėti bendrą, o ne atskirų jos narių, tikslą ir naudą įgyvendinant LEADER programos vietos projektus. Partnerystės grupės kūrimosi sąlygos, struktūra ir narių socialinis tinklas yra vieni iš pagrindinių tyrimo elementų, leidžiančių suprasti LEADER modelio „priėmimą“ lokaliu lygmeniu. Sociologijoje veikėjų tarpusavio ryšių sistema sudaro socialinį tinklą (Merckle, 2011). Grupės narių socialiniai santykiai (valdžios, priklausomybės, pažinimo ir pan.), kurie gali būti daugiau ar mažiau intensyvūs ir sudėtingi, tarnauja grupės kolektyvinei veiklai. Tinklo narių tarpusavio ryšiai sukuria vietinės veiklos sistemą, kurią A. Faure'as ir E. Négrier įvardija kaip visumą, suformuotą socialinio tinklo narių tarpusavio pažinimo ir priklausomybės (Faure ir kt., 2009). Kolektyvinė veikla, skatinanti lokalinį vystymąsi, priklauso nuo VVG narių tarpusavio ryšių kokybės ir intensyvumo, kuriuos lemia geografinis artumas arba (ir) organizacinė logika (darbo, šeimos, ideologiniai ir kt. ryšiai). Vietos partnerystės grupės konfigūracija, interesai, darantys įtaką grupės veiklos strategijai bei projektams, atskleidžia vietos bendruomenės funkcionavimą ir naujus viešosios politikos taikymo būdus lokaliu lygmeniu. Socialinio tinklo įtaka lokaliniam vystymui buvo nagrinėta sociologų, geografių ir ekonomistų (Halamska ir kt., 2010; Chevalier, 2012; Chevalier ir kt., 2012; Dedeire ir kt., 2012; Mačiulytė ir kt., 2013; Chevalier ir kt., 2014).

Vienas iš tyrimo uždavinių buvo įgyvendintų vietos projektų analizė, kuri leido įvertinti, kaip kaimo gyventojai sugebėjo pasinaudoti LEADER programa ir prisidėjo prie savo teritorijos plėtros. Programa ypač svarbi Lietuvai, kurios kaimas patyrė socialinį ir ekonominį nuosmukį po nepriklausomybės atkūrimo.

Palyginamasis empirinis tyrimas buvo vykdomas Gévaudan-Lozère (Cévennes) ir Cœur-d'Hérault VVG Prancūzijoje bei Joniškių ir Ignalinos VVG Lietuvoje. Tyrimo metu buvo atlikta VVG narių apklausa naudojant uždarų klausimų anketą keturiuose teritoriniuose tyrimų etaluose. Interviu metodu buvo apklausti VVG administracijos nariai ir VVG vadovai. Remiantis anketinės apklausos rezultatais buvo sudarytos sociogramos naudojant NODEXL statistinę programą. Sociogramos buvo analizuojamos ir kartografiškai².

Vietos veiklos grupių formavimosi būdai: nuo administracinių reikalavimų iki vietinės adaptacijos

Partnerystės struktūros ir jos formavimosi sąlygų tyrimas leidžia suprasti, kaip realiai vykdoma LEADER programa. Vietos veiklos grupė – tai savanoriškai susibūrusių asmenų grupė (juridinis statusas – asociacija), kurioje oficialiai sprendimų priėmimo teisę turi valdyba. Programos taisyklės iš anksto numato būtiną partnerystės grupės struktūrą (atstovavimas valdžios, verslo ir socialiniam sektoriams), varžančią laisvą partnerystės grupės formavimąsi. Lietuvoje valdybą turi sudaryti ne mažiau

santrauka. Pagrindinis LEADER programos tikslas kaimo plėtros srityje – skatinti tolygią regionų plėtrą, gerinti gyvenimo kokybę kaime, spręsti socialines, ekonomines ir aplinkos problemas, pasitelkus vietos gyventojus, kaimo nevyriausybines organizacijas, vietos verslininkus, vietos valdžios institucijas ir kitus kaimo plėtros dalyvius.

² Tyrimą finansavo Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. TAP LZ 04/2013). Tyrimas buvo įgyvendintas bendradarbiaujant su Joniškių, Ignalinos, Cœur-d'Hérault ir Gévaudan-Lozère (Cévennes) VVG, kurioms straipsnio autoriai nuoširdžiai dėkoja.

kaip 50 % socialinių ekonominių partnerių ir ne daugiau kaip 25 % valdžios bei ne daugiau kaip 25 % verslo atstovų. Lietuvoje nacionalinis reglamentas formuojant VVG valdybą prioritetą suteikė socialiniams ekonominiams partneriams, gausiausios iš jų yra kaimo bendruomenės. Prancūzijoje VVG valdyboje trečdalis vietų turi priklausyti valdžios atstovams, t.y. vietos savivaldos institucijų išrinktiems nariams, trečdalis – verslo atstovams, kurių įmonės veikia VVG teritorijoje, ir trečdalis – nevyriausybinėms organizacijoms. Abiejose šalyse valdyba yra renkama visų VVG narių.

VVG sudarymo būdas šiandien jau gali būti suvokiamas kaip tam tikra LEADER programos formalizavimo išraiška ir, galiausiai, kaip tam tikras vietinės iniciatyvos reglamentavimas taikant aukštesnių teritorinių institucijų nustatytas normas (Juška ir kt., 2010). Tačiau realiaame gyvenime vietos subjektai sugeba pritaikyti oficialias programos taisykles prie savo teritorijos politinės ir socioekonominės sistemos, sudarant „neoficialią“ valdybos struktūrą. VVG tyrimas parodė, kad realiai vietos subjektai sugeba „apeiti“ administracinius apribojimus, nes daugelis narių priklauso ne vienam, o keliems sektoriams. Pavyzdžiui, Prancūzijos Gévaudan-Lozère (Cévennes) VVG valdyboje vietos valdžios atstovas (savivaldybės tarybos narys) gali atstovauti ir verslo įmonei, ir asociacijai, kurioms jis priklauso (1 lentelė). Pays Cœur-d'Hérault VVG beveik pusė narių, oficialiai atstovaujančių nevyriausybinės organizacijos, yra komunų merai arba tarybos nariai ir neoficialioje valdybos struktūroje jie sudaro daugiau kaip pusę visų narių (1 lentelė). Lietuvos Ignalinos VVG valdybos neoficialioje struktūroje dominuoja valdžios sektorius, nes dalis narių dėl savo tiesioginio darbo (dirba savivaldybės institucijose) arba tarybos nario statuso yra daugiau ar mažiau priklausomi nuo savivaldybės, kurios interesams atstovauja ir vietos veiklos grupėje (1 lentelė). Joniškio VVG valdyboje (1 lentelė) oficiali ir neoficiali valdybos sudėtis sutampa labiau nei Prancūzijos ir Ignalinos VVG. Joniškio VVG valdyboje ir kartu visoje partnerystės grupėje didžiąją narių dalį sudaro kaimo bendruomenių atstovai. Tokią sudėtį lėmė silpna savivalda ir vietos savivaldos nebuvimas lokaliu seniūnijų lygmeniu (Mačiulytė ir kt., 2007).

Toks LEADER programos vykdymas, kai sprendimų priėmimas priklauso nuo valdžios atstovų, arba priešingai, kai programos įgyvendinimas paliekamas tik nevyriausybinėms organizacijoms (Joniškio VVG pavyzdys), yra kliūtis vietos bendruomenei aktyviai dalyvauti lokaliame vystyme.

1 lentelė. Oficialus ir neoficialus trijų sektorių atstovavimas VVG valdybose (pagal narių skaičių)

Table 1. Formal and informal representation of the three sectors in LAG's Boards (by number of members)

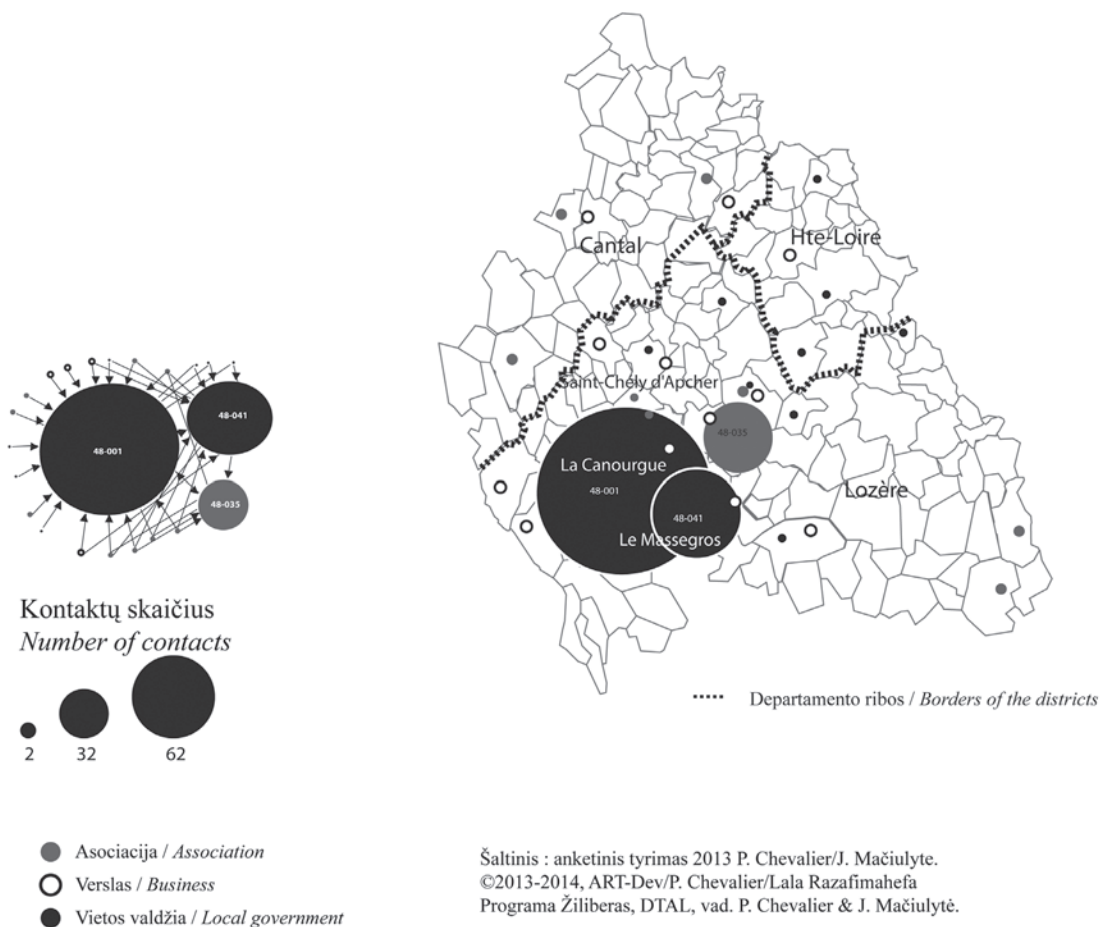
		Valdžios sektorius <i>Public Sector</i>	Socialiniai ekonominiai partneriai <i>Associative sector</i>	Verslas <i>Business</i>
Gévaudan-Lozère (Cévennes) VVG	Oficialus atstovavimas <i>Formal representation</i>	10	10	10
Gévaudan-Lozère (Cévennes) LAG	Neoficialus atstovavimas <i>Informal representation</i>	19	4	7
Pays Cœur-d'Hérault VVG	Oficialus atstovavimas <i>Formal representation</i>	12	12	12
Pays Cœur-d'Hérault LAG	Neoficialus atstovavimas <i>Informal representation</i>	24	7	5
Ignalinos VVG Ignalinos LAG	Oficialus atstovavimas <i>Formal representation</i>	2	5	2
	Neoficialus atstovavimas <i>Informal representation</i>	6	6	1
Joniškio VVG Joniškio LAG	Oficialus atstovavimas <i>Formal representation</i>	1	5	2
	Neoficialus atstovavimas <i>Informal representation</i>	1	6	1

Šaltinis: Lietuvos–Prancūzijos programos Žiliberas tyrimas, 2013

VVG konfigūracija ir centriniai grupės veikėjai

Partnerystės grupės bendra veikla priklauso nuo jos narių tarpusavio santykių, kurie formuoja grupės socialinį tinklą. Socialinių tinklų, grindžiamų partnerystė, integracijos lygis ir narių santykių prigimtis buvo nustatyti naudojant klausimyno rezultatus. Pagal ryšių matricą atlikti grafikai (sociogramos) parodo kiekvieno nario padėtį kitų narių atžvilgiu ir jo centrališkumą. Centrališkumo indeksas nustatytas sumuojant, kiek kartų narys buvo paminėtas kitų narių, atsakant į klausimus: geriausiai pažįstami VVG nariai (tarpusavio pažinimo ryšiai); su kuo Jūs norėtumėte dirbti (tarpusavio priklausomybės ryšiai); labiausiai gerbiamas VVG narys (nario socialinis kapitalas, sukurtas charizmos ir kitų narių pagarbos dėka). Individų centrališkumo lygis socialiniame tinkle leidžia nustatyti svarbiausius sistemos veikėjus, turinčius didžiausią autoritetą ir galinčius kontroliuoti resursų paskirstymą.

Prancūzijos Gévaudan-Lozère VVG socialiniame tinkle centriniai veikėjai yra vietos valdžios politikai (1 pav.). Tai buvęs Vallée du Lot kaimo meras, Lozère senatorius, buvęs regiono tarybos prezidentas (sociogramoje asmuo 48-001) ir dabartinis Lozère tarybos prezidentas (asmuo 48-041). Be minėtų asmenų, lyderis yra kultūrinės asociacijos administratorius ir Montrotat kaimo meras (asmuo 48-035), politiškai ir asmeniškai artimas minėtiems politikams. Šie

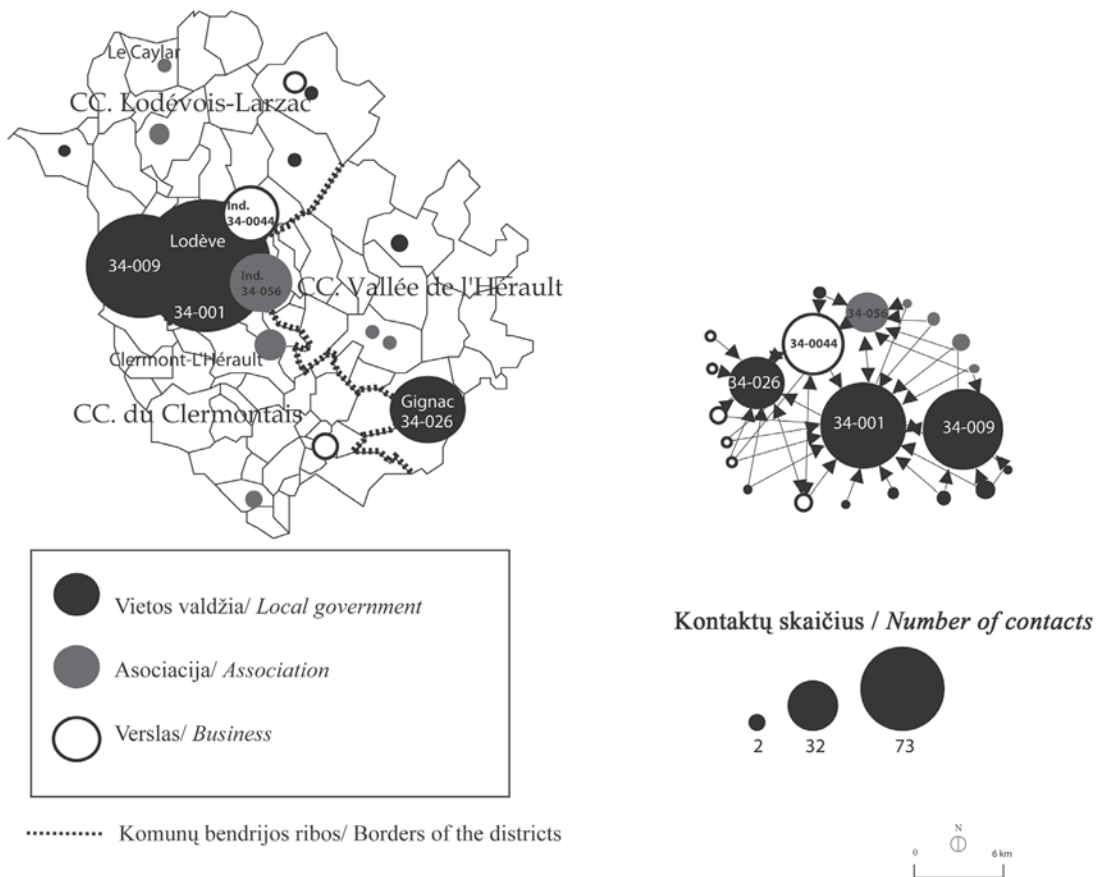


1 pav. Gévaudan-Lozère VVG socialinis narių tinklas
Fig. 1. Social network of Gévaudan-Lozère LAG members

penkiasdešimtmečiai lyderiai savo autoritetą partnerystės grupėje susikūrė dėl savo komunose vykdytos veiklos, domėjimosi lokale ekonomine veikla ir ypač dėl asmeninio indėlio į savo teritorijos plėtrą.

Pays Cœur-d’Hérault VVG socialiniame tinkle vietos politinis elitas taip pat vaidina svarbų vaidmenį (2 pav.). Trys vietos valdžios atstovai – buvęs Lodève meras ir dabartinis VVG prezidentas (asmuo 34-001), Lunas kantono tarybos narys bei regiono tarybos narys (asmuo 34-009) ir Gignac tarybos narys (asmuo 34-026) bei Lodève turizmo centro vadovas (asmuo 34-056) – ir vietos verslininkas, kuriam priklauso Bosc kaimo turizmo sodybos (asmuo 34-044), vaidina pagrindinį vaidmenį vietos partnerystės grupėje.

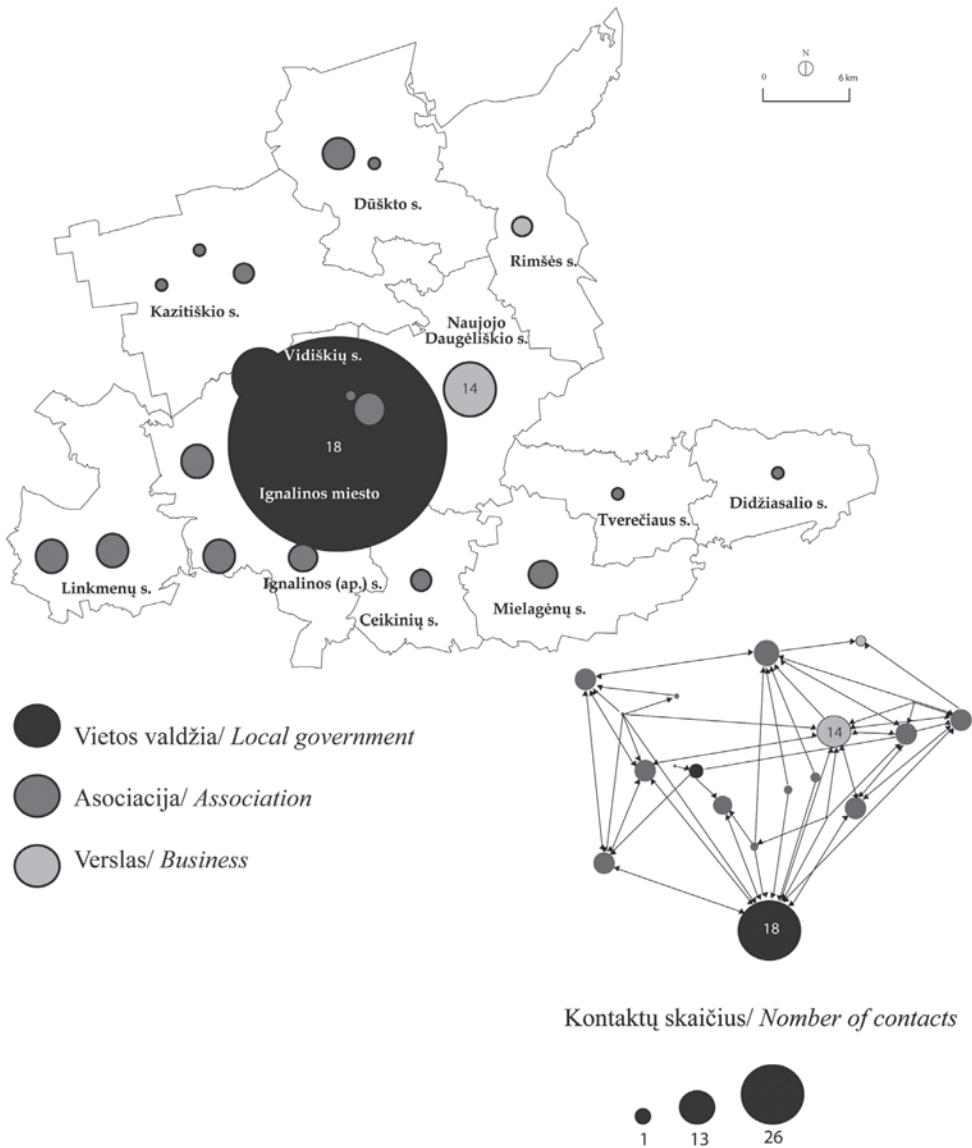
Ignalinos VVG socialinis tinklas yra silpnai integruotas (3 pav.). Pusė apklaustų VVG narių (9 iš 14) nepažįsta visų grupės narių. Pažinėjimo ir bendradarbiavimo tinklai yra sudaryti iš nedidelių grupių, tarp kurių narių nėra abipusių ryšių. Tačiau socialiniame tinkle dominuoja du vietos politikai. Ignalinos rajono savivaldybės meras (asmuo 18) turi didžiausią autoriteto indeksą (paminėtų kontaktų suma) dėl didelės patirties vietos savivaldoje ir užima centrinę padėtį partnerystės grupėje. Didžioji dalis apklaustų VVG narių jį laiko labiausiai gerbiamu asmeniu. Meras turi aukštą autonomijos lygį, kuris jam suteikia dideles galimybes naudotis įvairiais resursais (ypač kontrolės) ir jį daro būtinu tarpininku kitiems grupės nariams, neturintiems abipusių tarpusavio



Šaltinis : anketinis tyrimas 2014.

Programa Žiliberas, DTAL, vad. P. Chevalier & J. Mačiulytė.

2 pav. Pays Cœur-d’Hérault VVG socialinis narių tinklas
 Fig. 2. Social network of Pays Cœur-d’Hérault LAG members

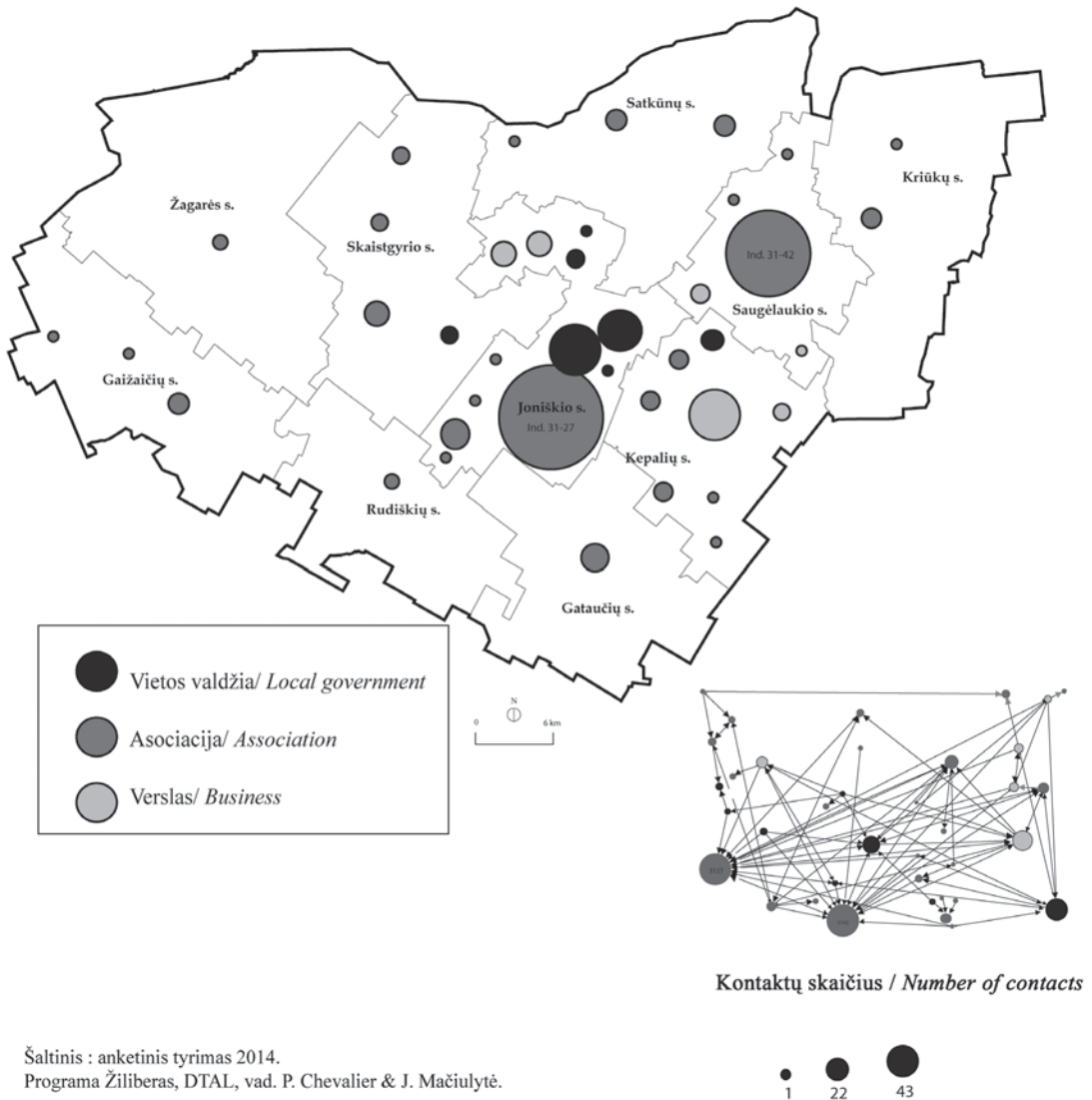


Šaltinis : anketinis tyrimas 2014.
Programa Žiliberas, DTAL, vad. P. Chevalier & J. Mačiulytė.

3 pav. Ignalinos VVG socialinis narių tinklas
Fig. 3. Social network of Ignalina LAG members

ryšių³. Partnerystės grupėje meras palaiko ryšius su nariais, kurie dirba savivaldybės institucijose ir kartu atstovauja nevyriausybinės organizacijas. Antras tinklo narys, turintis glaudžius ryšius su meru ir grupės narių pripažinimą, yra savivaldybės tarybos narė (asmuo 14), atliekanti daug kitų pareigų vietos veiklos sistemoje (Šiūlėnų kaimo bendruomenės pirmininkė, savivaldybės kultūros darbuotoja, ūkininkė ir Lietuvos ūkininkų sąjungos Ignalinos rajono skyriaus pirmininkė). Sociogeografinis kontekstas (didelė dalis senyvo amžiaus žmonių, labai įvairi kaimo gyventojų nacionalinė sudėtis, nedidelis gyventojų tankumas) ir aktyvaus vietos lyderio, atstovaujančio pi-

³ Socialinio tinklo nario autonomijos lygis yra skaičiuojamas sumuojant jo ryšius su kitais tinklo nariais, kurie tarpusavyje neturi ryšių (Lazega, 2012).



Šaltinis : anketinis tyrimas 2014.
 Programa Žiliberas, DTAL, vad. P. Chevalier & J. Mačiulytė.

4 pav. Joniškio VVG socialinis narių tinklas
 Fig. 4. Social network of Joniškis LAG members

lietinę kaimo visuomenę, nebuvimas lemia silpną socialinio tinklo integraciją ir trukdo kaimo gyventojams telktis dėl bendrų tikslų įgyvendinimo.

Joniškio VVG socialinis tinklas yra labai gerai integruotas (4 pav.). Visi VVG nariai vienas kitą pažįsta. 36 nariai (iš 47) buvo paminėti kaip labai gerai pažįstami kito nario. Du asmenys užima centrinę padėtį partnerystės grupėje. Tai Žemės ūkio rūmų atstovė darbu su nevyriausybinėmis organizacijomis, buvusi VVG prezidentė (sociogramoje asmuo 3127), kuri dar netaikant LEADER programos aktyviai dalyvavo kaimo bendruomenių steigimo procese. Antra centrinė tinklo figūra yra dabartinė VVG prezidentė (asmuo 3142). Abi grupės lyderės yra ir savo kaimo bendruomenių įkūrėjos ir atstovės VVG bei dirba LEADER programos konsultantėmis Joniškio VVG. Kaimo bendruomenėms jos yra nepakeičiamos pagalbininkės rengiant ir įgyvendinant vietos projektus dėl jų įgytos patirties administruojant techniškai sudėtingą LEADER programą. Lyderės turi didelį socialinį kapitalą, padėjusį rinkimuose į savivaldybės tarybą. Joniškio VVG

prezidenčių pavyzdžiai rodo, kad kaime LEADER programa turėjo įtakos naujiems vietos lyderiams atsirasti. Jonišio VVG narių socialinio tinklo analizė atskleidė, kad partnerystės grupė yra gerai konsoliduota, turi vidinę valdžios struktūrą, grindžiamą tarpusavio pasitikėjimu ir bendradarbiavimu. Jonišio VVG susikūrė didelį socialinį kapitalą, lemiantį gerą LEADER programos įgyvendinimą (Mačiulytė ir kt., 2013).

Socialinių tinklų teritorinė analizė (1, 2, 3, 4 pav.), atlikta atsižvelgiant į VVG nario gyvenamąją vietą, atskleidė geografinio artumo svarbą. Teritoriškai intensyviausi socialiniai tinklo ryšiai lokalizuojasi seniūnijose ir komunose, esančiose aplink didžiuosius teritorijos centrus. Periferinėse LEADER projekto teritorijose gyvenantys VVG nariai yra silpniau integruoti į partnerystės grupės socialinių veikėjų tinklą, ypač Ignalinos VVG rytinėse seniūnijose, besiribojančiose su Baltarusija.

VVG lokalinio vystymo projektai

Vietos projektų atrankos procesas realiai atskleidžia naujas teritorijų plėtros viešosios politikos formas. Vietos plėtros strategijoje VVG numatė veiklos prioritetus ir priemones, pagal kurias turėjo būti atrenkami vietos veiklos projektai ir paskirstytas programos finansavimas. Deja, vietos plėtros strategijos neatspindi vietos bendruomenės lūkesčių, nes dokumento rengimas buvo griežtai reglamentuojamas nacionalinių institucijų, atsakingų už LEADER programos įgyvendinimą, bei konsultacines paslaugas teikiančių firmų, kurios ne visada atsižvelgdavo į vietos bendruomenių poreikius. Programos finansavimo paskirstymas atsižvelgiant į strategijos prioritetus ir vietos projektų teikėjų statusą realiai parodo VVG sprendimų teisę turinčių organų teritorinės plėtros prioritetus ir tikslus.

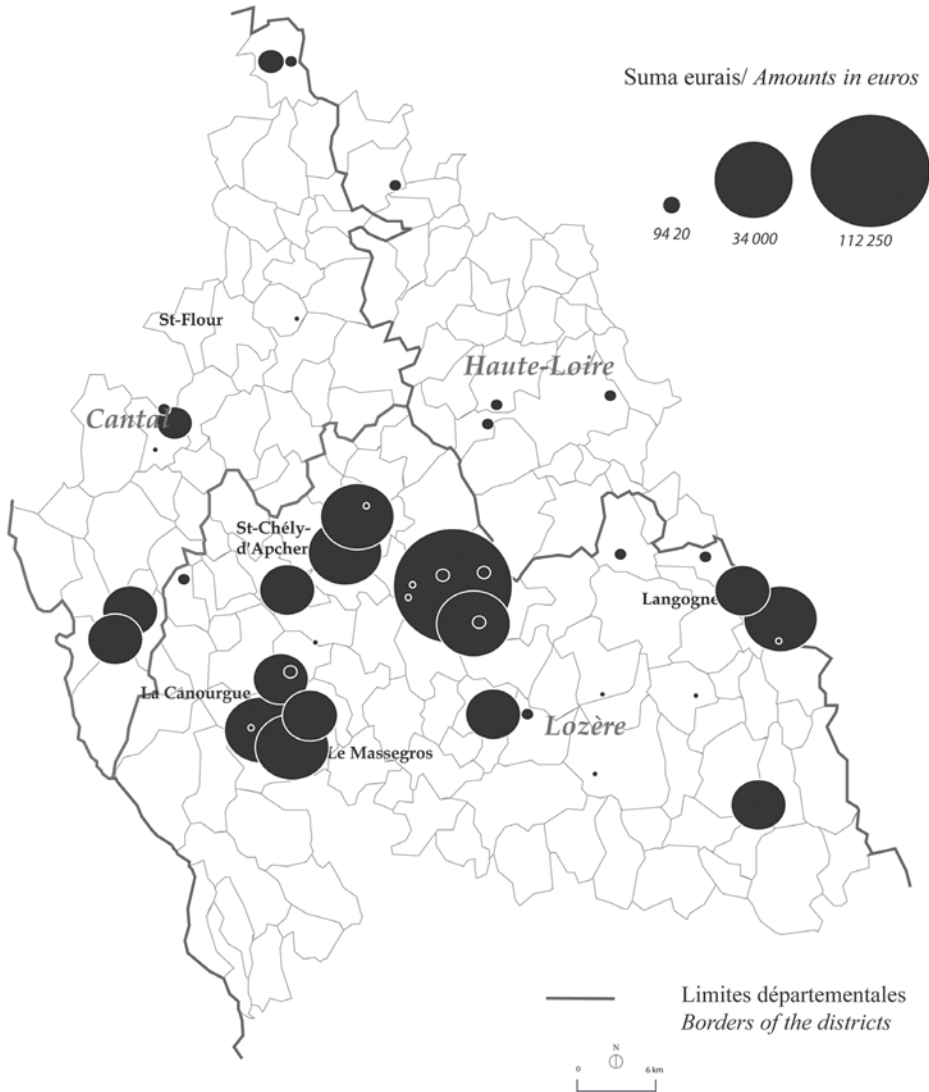
2 lentelė. LEADER programos finansavimo pasiskirstymas pagal projekto vykdytojus Gévaudan-Lozère VVG (1–6 kvietimai)

Table 2. Distribution of funds from the LEADER program as project operators in the Lozère-Gévaudan LAG (call for proposals 1 – 6)

Projekto vykdytojai <i> Holders</i>	Projektų skaičius <i> Number of projects</i>	Skirta suma (EUR) <i> Amount (in euros)</i>	Biudžeto dalis (%) <i> Share of budget (%)</i>
Savivaldybės (komunos) <i> Municipalities</i>	27	124 856	41
Asociacijos <i> Associations</i>	21	112 212	36
Įmonės/ <i> Firms</i>	9	67 424	23
Iš viso/ Total	57	304 492	100

Šaltinis: Lietuvos–Prancūzijos programos Žiliberas tyrimas, 2013

Prancūzijos Gévaudan-Lozère (Cévennes) VVG atrinko 57 projektus iš 150 pateiktų. Daugiausia projektų pateikė vietos savivaldybės (komunos) ir asociacijos, kurios glaudžiai susijusios su savivaldybėmis (2 lentelė). 19 (iš 21) asociacijų, gavusių programos finansavimą, lyderiai yra vietos savivaldos institucijų nariai. Didžioji LEADER programos finansavimo dalis buvo skirta paslaugų ir viešosios infrastruktūros projektams, kuriuos pateikė savivaldybės. Verslininkai ir ūkininkai sudarė mažumą tarp paraiškų teikėjų ir paramos gavėjų (dėl kofinansavimo problemos). Programos finansavimo paskirstymas parodė, kad Gévaudan-Lozère (Cévennes) VVG programa yra politizuota ir tarnauja vietos savivaldos politiniam elitui. Teritoriškai didžioji dalis finansavimo (daugiau nei 82 % biudžeto ir 70 % projektų) buvo skirta Lozère departamentui, kurio centrinio miesto meras yra ir VVG prezidentas (5 pav.).



© P. Chevalier / ART-Dev UMR 5281 CNRS / 2014
Programa PHC Žiliberas, DTAL

5 pav. Projektų finansavimas Gévaudan-Lozère (Cévennes) VVG
Fig. 5. Project financing in Gévaudan-Lozère (Cévennes) LAG

Pays Cœur-d’Hérault VVG didžioji dalis programos finansavimo buvo skirta turistiniams objektams sutvarkyti ir poilsiautojų sociokultūrinei infrastruktūrai atnaujinti. Strategijos rengėjai kultūros paveldui išsaugoti numatė trečdalį programos biudžeto, tačiau šis programos prioritetas nebuvo populiarus tarp vietos subjektų. Didžiausias programos finansavimas buvo skirtas įvairioms turizmo organizacijoms (3 lentelė). VVG prezidentas (kuris yra ir Lodève komunos meras bei turizmo centro vadovas) pragmatiškai paaiškino prioriteto teikimą turizmo asociacijoms: „Savivaldybės gali gauti didelį finansavimą kitur ir pagal Prancūzijos teisinę bazę negali tiesiogiai finansuoti kai kurių turistinių pelno siekiančių projektų – tokių kaip privačių kaimo turizmo sodybų renovacija, todėl jos leido asociacijoms plėtoti šią veiklą“. Pastarosios yra „geriau pasiruošusios pateikti projektą <...> Jos galėtų lengviau rasti kofinansavimą <...> būtent iš įvairių savivaldybės subsidijų“. Asociacijos

3 lentelė. LEADER programos finansavimo pasiskirstymas pagal projekto vykdytojus Cœur-d'Hérault VVG (1–7 kvietimai)

Table 3. Distribution of funds from the LEADER program as project operators in the Cœur-d'Hérault LAG (call for proposals 1–7)

Projekto vykdytojai <i>Holders</i>	Projektų skaičius <i>Number of projects</i>	Skirta suma (EUR) <i>Amount (in euros)</i>	Biudžeto dalis (%) <i>Share of budget (%)</i>
Savivaldybės (komunos) <i>Municipalities</i>	22	161 250	37
Asociacijos <i>Associations</i>	21	181 450	42
Įmonės/ <i>Firms</i>	10	83 178	21
Iš viso/ Total	53	425 878	100

Šaltinis: Lietuvos–Prancūzijos programos Žiliberas tyrimas, 2014

gavo daugiausia naudos iš LEADER programos, nes buvo stipriai palaikomos savivaldybių, kurios negalėdamos pačios dalyvauti kai kuriuose projektuose juos patikėjo nevyriausybinėms organizacijoms. Verslininkai neaktyviai dalyvavo programoje dėl projektų rengimo administracinio sudėtingumo ir kofinansavimo problemų. Tačiau jie (ypač vynininkystės sektoriaus atstovai) teigiamai vertino vietos turizmo plėtrą, kuri netiesiogiai skatins ir jų verslą.

Geografiškai didžiausias programos finansavimas buvo skirtas komunoms, turinčioms daugiausia turistinių kaimų (6 pav.). Pays Cœur-d'Hérault VVG teritorijos didžiausi urbanistiniai centrai mažai pasinaudojo programos finansavimu ir, skirtingai nei Gévaudan-Lozère (Cévennes) ir Ignalinos VVG, nėra koreliacijos tarp sprendimus priimančių organų narių gyvenamosios vietos ir suteikto finansavimo. Vietos projektų žemėlapis atspindi turistinių resursų teritorinę sklaidą ir vietos politinės valdžios siekį plėtoti turizmą regione.

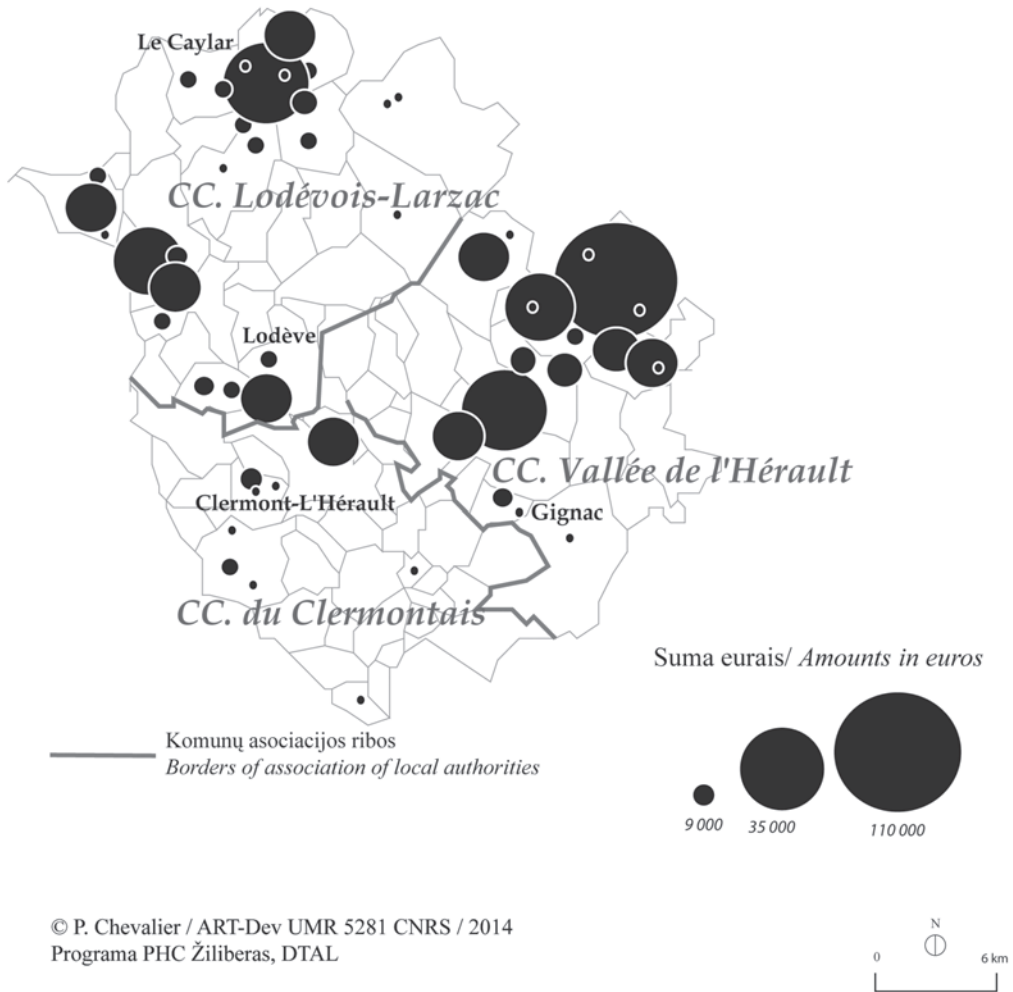
4 lentelė. LEADER programos finansavimo pasiskirstymas pagal projekto vykdytojus Jonišio VVG (1–7 kvietimai)

Table 4. Distribution of funds from the LEADER program as project operators in the Jonišio LAG (call for proposals 1–7)

Projekto vykdytojai <i>Holders</i>	Projektų skaičius <i>Number of projects</i>	Suma (Lt) <i>Amount (in litas)</i>	Biudžeto dalis (%) <i>Share of budget (%)</i>
Kaimo bendruomenės <i>Rural communities</i>	41	3 482 615	58
Parapijos/ <i>Parishes</i>	4	851 872	14
Įmonės/ <i>Firms</i>	9	1 168 141	19
Regioninis parkas <i>Regional Park</i>	5	209 079	4
Kita/ <i>Other</i>	2	321 720	5
Iš viso/ Total	61	6 033 427	100

Šaltinis: Lietuvos–Prancūzijos programos Žiliberas tyrimas, 2013

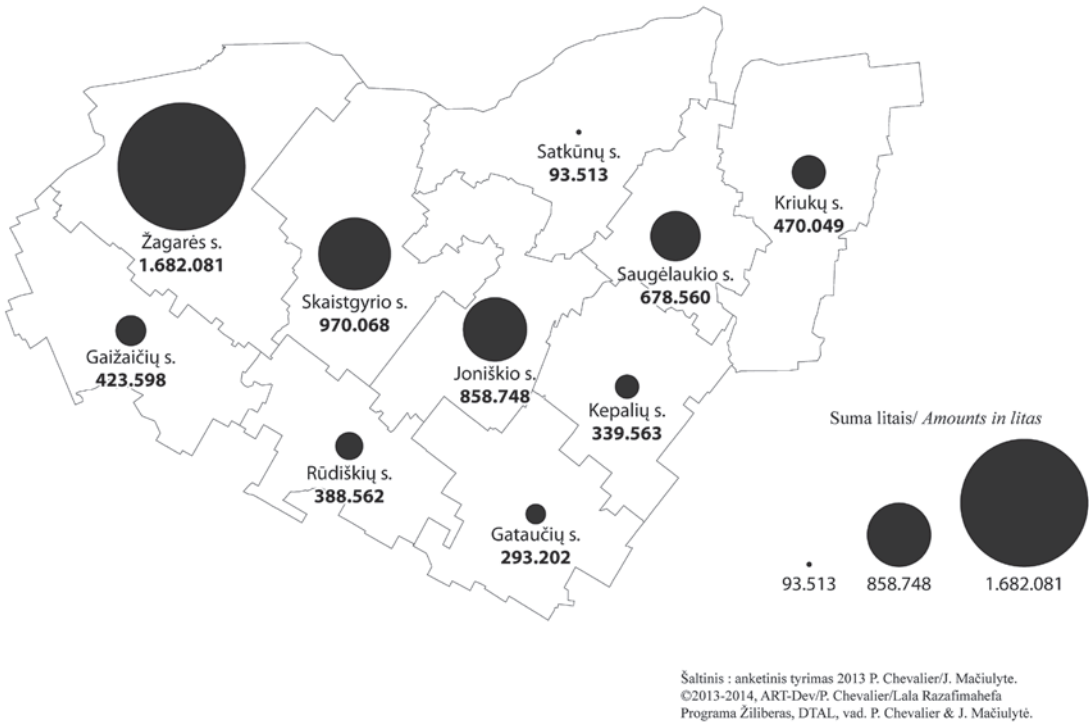
Pagal Lietuvos LEADER programos reglamentą numatyta, kad ne mažiau kaip 73 % finansavimo turi būti skirta kaimų renovacijai, tačiau realus darbų spektras gali būti labai įvairus ir konkrečius prioritetus bei priemones nustato pati vietos veiklos grupė. Strategijoje Jonišio VVG numatė visuomeninės paskirties pastatų atnaujinimo, aplinkos sutvarkymo ir viešosios infrastruktūros (gyvenviečių centrinių aikštelių, visuomeninės paskirties erdvių atnaujinimas, prieigų prie rekreacinių objektų įrengimas ir sutvarkymas) kūrimo darbus. Jonišio VVG buvo viena iš šalies lyderių įgyvendinant



6 pav. Projektų finansavimas Pays Cœur-d'Hérault VVG
Fig. 6. Project financing in Pays Cœur-d'Hérault LAG

vietos projektus. Iki 2013 m. birželio mėn. pradžios VVG atrinko ir finansavo 61 vietos projektą. Pagrindiniai vietos projektų vykdytojai yra kaimo bendruomenės, įgyvendinusios 41 projektą (4 lentelė). Didžiausio dėmesio sulaukė (46 projektai) pastatų ir viešųjų erdvių, skirtų kaimo bendruomenių laisvalaikiui ir užimtumui, sutvarkymo ir įrengimo projektai. Minėtų priemonių biudžetas buvo išnaudotas jau per pirmuosius programos vykdymo metus. Šiuo metu dauguma kaimo bendruomenių turi savo bendruomenės namus, kuriuose vyksta vietos socialinis ir kultūrinis gyvenimas. Kaimo verslų įvairinimo bei amatų dirbtuvių kūrimo priemonės, skirtos daugiau verslininkams nei kaimo bendruomenei, nebuvo populiarios. Jomis susidomėta tik pastaraisiais programos metais, nes programos lyderiai aktyviai dirbo su vietos verslininkais ir bendruomenėmis.

Projektų teritorinė sklaida parodė, kad Joniščio VVG nėra klientelizmo teritoriškai skirstant paramą (7 pav.). Joniščio VVG teritorijoje LEADER programa nėra politizuota ir ja nesinaudojama savivaldybės tarybos narių interesams. Partnerystės grupės valdyba siekė, kad visos kaimo bendruomenės galėtų įgyvendinti nors po vieną LEADER programos projektą. Joniščio VVG paramos skirstymo logika paremta lygiavos principu, nors teritoriniai skirtumai tarp seniūnijų ir egzistuoja. Rajono savivaldybės periferinės teritorijos, tokios kaip Žagarė (maždaug 30 % visos



7 pav. Projektų finansavimas Joniškio VVG
Fig. 7. Project financing in Joniškis LAG

paramos) ir Skaistgirys (16 % visos paramos) bei teritorijos, esančios aplink Joniškio miestą (14 % visos paramos), gavo didžiąją dalį programos finansavimo. Didesnis gyventojų skaičius, aukštesnis vietinės bendruomenės išsilavinimas, jaunesnis amžius bei LEADER+ programoje įgyta patirtis lemia didesnę bendruomenės dinamiškumą ir aktyvesnę dalyvavimą programoje. Vietiniai resursai (gamtiniai, kultūriniai ir pan.) ir turimos galimybės jų naudojimui taip pat daro įtaką LEADER programos projektų geografiniam paplitimui. Žagarės regioninis parkas sugebėjo įgyvendinti daugiau projektų dėl didesnio gamtinio ir kultūrinio potencialo bei parko administracijos, kuri turi žmogiškuosius resursus projektams rengti (Mačiulytė ir kt., 2013).

Ignalinos VVG strategijos rengėjai prioritetą skyrė viešosios kaimo infrastruktūros gerinimui ir turizmo plėtrai. Vietos projektų atranka prasidėjo metais vėliau nei Joniškio VVG ir nesulaukė didelio vietos gyventojų aktyvumo.

Ignalinos VVG savivaldybė ir meras vaidina pagrindinį vaidmenį vykdant LEADER programą. Daugumą projektų pateikė Ignalinos rajono savivaldybė (33 projektai), kuri dėl savo finansinių ir žmogiškųjų resursų bei mero autoriteto VVG valdyboje sugebėjo kontroliuoti programos įgyvendinimą (5 lentelė). Didžioji dalis finansavimo (74 %) buvo skirta viešajai infrastruktūrai gerinti, ypač vandentvarkos projektams (pvz., centralizuotai teikiamo geriamojo vandens geležies šalinimo sistemoms įrengti ir pan.), kurių buvo 21 (iš 35 viešosios infrastruktūros projektų). 9 savivaldybės įgyvendinti projektai buvo skirti viešųjų erdvių ir sociokultūrinių centrų atnaujinimui (gatvių, aikščių, kaimo bendruomenių susirinkimo salių steigimui ir t.t.). Apskritai projektai, galintys stiprinti vietos bendruomenių narių socialinius ryšius (kaimo gyventojų susibūrimo pastatų sutvarkymas, sportinės ir laisvalaikio įrangos įsigijimas), sudarė mažumą. LEADER programos indėlis teritorijos turistinei plėtrai nebuvo pakankamai svarus: 25 vietos projektai (15 % biudžeto) buvo skirti turistinės informacijos sklaidai ir kultūrinio paveldo būklei gerinti. Nors

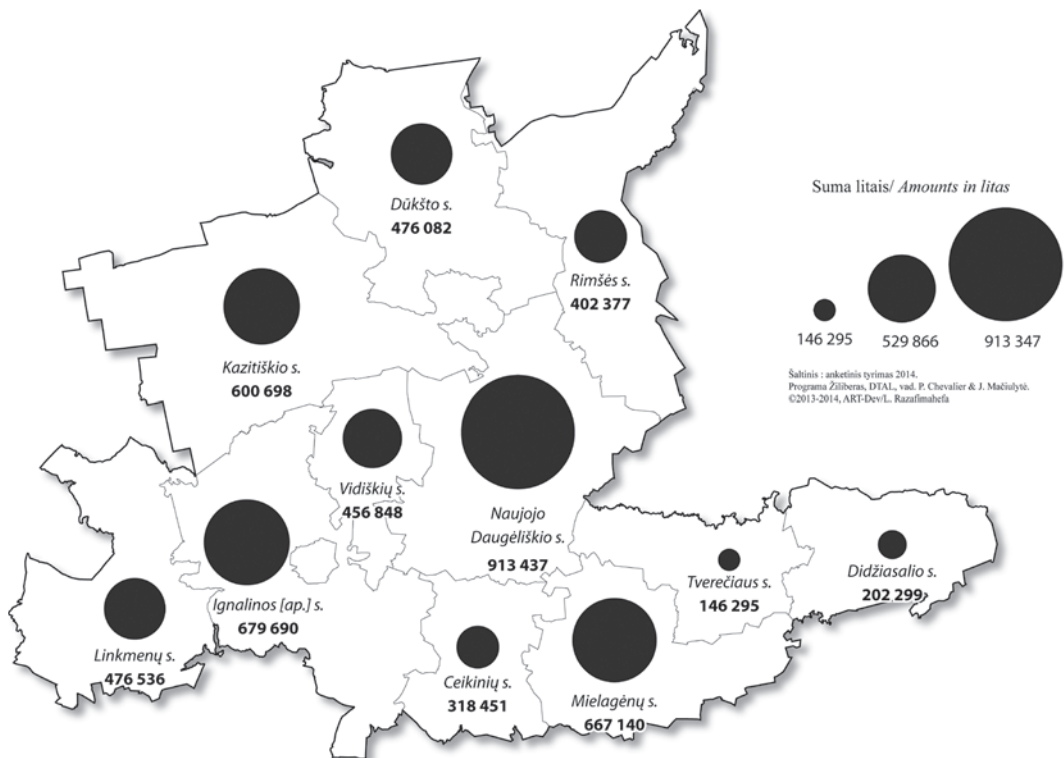
5 lentelė. LEADER programos finansavimo pasiskirstymas pagal projekto vykdytojus Ignalinos VVG (1–6 kvietimai)

Table 5. Distribution of funds from the LEADER program as project operators in the Ignalinos LAG (call for proposals 1–6)

Projekto vykdytojai <i>Holders</i>	Projektų skaičius <i>Number of projects</i>	Suma (litais) <i>Amount (in litas)</i>	Biudžeto dalis (%) <i>Share of budget (%)</i>
Savivaldybės <i>Municipalities</i>	33	3600643,91	65,4
Kaimo bendruomenės <i>Rural communities</i>	21	1100864,74	20,0
Įmonės/ <i>Firms</i>	11	348514,32	6,3
Savivaldybės institucijos <i>Company of municipalities</i>	7	188777,67	3,4
Nacionalinis parkas <i>Nacional Park</i>	2	51388,8	0,9
Parapijos/ <i>Parishes</i>	3	215249	3,9
Iš viso/ Total	77	5505438,44	100

Šaltinis: Lietuvos–Prancūzijos programos Žiliberas tyrimas, 2014

vietos verslininkai neaktyviai dalyvavo programoje, jų įvykdyti projektai skatina vandens turizmo plėtrą regione. Pusė verslui skirti biudžeto buvo panaudota baidarėms įsigyti, tačiau daugiau nei keturis penktadalius šio finansavimo gavo vienas vietos verslininkas. Ignalinos VVG teritorijoje LEADER programa prisidėjo prie viešosios infrastruktūros gerinimo (ypač vandens kokybės), tačiau ji mažai rėmė iniciatyvas „iš apačios“ ir mažai padėjo vietos bendruomenėms stiprėti.



8 pav. Projektų finansavimas Ignalinos VVG
Fig. 8. Project financing in Ignalina LAG

Geografinį projektų paplitimą iš dalies lėmė savivaldybės, pagrindinės paraiškų teikėjos, teritoriniai prioritetai (8 pav.). Viešosios infrastruktūros projektai, kuriems teko trys ketvirtadaliai programos biudžeto, buvo įgyvendinti visose rajono savivaldybės seniūnijose ir mažiausiai nors po vieną vandentvarkos projektą. Tačiau teritoriškai didesnė dalis finansavimo buvo skirta seniūnijoms, kuriose gyvena aktyviausi VVG valdybos, jie yra ir savivaldybės tarybos, nariai. Rajono savivaldybės centro artumas ir nacionalinio parko turistiniai resursai taip pat darė įtaką didesniai teritorijos finansavimui. Priešingai, periferinės pasienio su Baltarusija teritorijos gavo mažiausiai finansinės naudos.

Apibendrinimas

Palyginamasis tyrimas atskleidė, kad LEADER programos vykdymo įvairovę lokaliu lygmeniu lemia trys veiksniai. Pirma, tai vietos veikėjų patirtis vykdant lokalinio vystymo projektus. Teoriškai LEADER programa suteikia vietos veikėjams galimybę mobilizuoti savo sugebėjimus bendrai veiklai ir įsisavinti naujus resursus, tačiau realiai suteiktų galimybių panaudojimas labai priklauso nuo vietos bendruomenės patirties dalyvaujant lokaliame vystyme. Lokalinio vystymo programų įvairovė ir vykdymo laikas prisideda prie socialinio tinklo struktūralizacijos, kuri reiškiasi geresniu partnerystės grupės narių tarpusavio pažinimu ir aktyvesniu kiekvieno nario dalyvavimu programoje. Cœur-d'Hérault ir Jonišio VVG patirtis lėmė jų narių stiprią integraciją į socialinį tinklą ir didelę grupės sanglaudą⁴.

Antra, LEADER programos įgyvendinimas priklauso nuo teritorinio konteksto: socioekonominių sąlygų, teritorinės administracinės sąrangos, vietos bendruomenės socialinių ryšių, politinio elito, materialinių ir žmogiškųjų resursų bei infrastruktūros išvystymo lygio. Kiekviena VVG mokosi naudotis programos instrumentais tam tikrame teritoriniame kontekste.

Trečias veiksnys – vietos politinio elito aktyvumas ir jų požiūris į lokalių problemų sprendimą daro įtaką teritorinei plėtrai. Vietos valdžios elgsena ir santykis su vietos subjektais įgyvendinant programą duoda skirtingus rezultatus. Geriausi rezultatai yra pasiekiami, kai vietos politinis elitas sudaro palankias sąlygas ir padeda vietos bendruomenei aktyviai dalyvauti programoje. Tokių programos įgyvendinimo mechanizmą mes įvardijome „lydėjimo“ logika, kuri buvo taikoma Cœur-d'Hérault VVG, turinčioje didelę teritorinės plėtros patirtį. Jonišio VVG programa įgyvendinama laikantis tų pačių principų, tačiau programos įsisavinimo ir „lydėjimo“ procesuose pagrindinį vaidmenį vaidina ne vietos valdžios atstovai, o kaimo bendruomenių lyderiai. Vietos savivaldos neįteisinimas žemiausiame teritoriniame lygmenyje lėmė nevyriausybinių organizacijų aktyvų dalyvavimą programoje Lietuvoje. Cœur-d'Hérault ir Jonišio VVG partnerystės grupių funkcionavimas, aktyvus vietos bendruomenės įsitraukimas į programą ir vykdyti projektai geriausiai atitinka LEADER programos pradinis principus. Tačiau programa gali būti panaudota ir vietos elito politiniams interesams įgyvendinti. Dėl centralizuoto partnerystės grupės tinklo gali atsirasti klientelizmas ir konkurencija tarp kaimiškųjų vietovių. Gévaudan-Lozère ir Ignalinos VVG LEADER programos įgyvendinime pagrindinį vaidmenį vaidina vietos politinis elitas, kuris kontroliuoja ir valdo programą, izoliuodamas kitus vietos veikėjus. Tiek Prancūzijoje, tiek Lietuvoje nutolimas nuo pradinių programos principų ir mažas gyventojų aktyvumas rengiant strategiją bei įgyvendinant vietos projektus rodo LEADER programos perkėlimo problemas lokaliu lygmeniu.

4 Cœur-d'Hérault partnerystės grupė jau daugiau nei du dešimtmečius dalyvauja vietos plėtros projektuose. Jonišio VVG buvo viena iš dešimties VVG Lietuvoje 2004–2006 metais įgyvendinusių LEADER+ bandomąją strategiją. Pirmame programos etape Ignalinos VVG priklausė Aukštaitijos bendruomenių asociacijos VVG, kuri taip pat įgyvendino bandomąją strategiją, tačiau Ignalinos rajono savivaldybės vietos bendruomenių dalyvavimas programoje nebuvo reikšmingas patirties įgijimo ir projektų realizavimo aspektais.

Literatūra

Chevalier, P., Mačiulytė, J., Dedeire, M., Prapiestienė, R., Razafimahefa, L., 2014. Vietos iniciatyvos ir teritorinis vystymas: LEADER programos įgyvendinimas Lietuvoje ir Prancūzijoje. *Geografija*, 50(2), p. 76–85.

Chevalier, P., Maurel, M.-C., Pola, P., 2012. L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République tchèque : deux logiques politiques différentes. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 43(3), p. 91–143.

Chevalier, P., 2012. Le transfert du modèle européen LEADER: entre diffusion des normes et durcissement réglementaire. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 43(3), p. 17–55.

Dedeire, M., Mačiulytė, J., 2012. Les communautés rurales, nouveaux acteurs du développement local en Lituanie. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 43(3), p. 145–172.

Halamska, M., Maurel, M.-C., red. 2010. *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER*. Praha: CEFRES/IRWiR PAN.

Juska, A., Poviliunas, A., 2010. Conceptualising the Rise of the Rural Community Movement in Lithuania: A Framework for Analysis. *Eastern European Countryside*, 16, p. 65–88.

Faure, A., Negrier, E., red. 2009. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris: l'Harmattan.

Lazega, E., 2012. *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. Paris: PUF.

Mačiulytė, J., Ragauskas, P., 2007. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link*. Vilnius: Versus aureus.

Mačiulytė, J., Dedeire, M., Prapiestienė, R., 2013. Lietuvos kaimo bendruomenės ir lokalinis vystymas. *Geografija*, 49(1), p. 69–81.

Merckle, P., 2011. *Sociologie des réseaux sociaux*. Paris: La découverte.

Saurugger, S., Surel, Y., 2006. L'eupérianisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue Internationale de politique comparée*, 13(2), p. 179–211.

LOCAL ACTORS AND RURAL DEVELOPMENT: IMPLEMENTATION OF LEADER PROGRAM IN LITHUANIA AND FRANCE

Pascal Chevalier, Jurgita Mačiulytė, Marc Dedeire, Regina Prapiestienė, Lala Razafimahefa

Vilnius University, M. K. Čiurlionio g. 21/27, LT-03101, Vilnius

University Montpellier Paul Valéry, Art-Dev UMR 5281, Route de Mende, 34000 Montpellier

E- mail: pascal.chevalier@univ-montp3.fr; jurgitamaciulyte@hotmail.com;

marc.dedeire@univ-montp3.fr; regina.prapiestiene@gf.vu.lt; lala.razafimahefa@univ-montp3.fr

Summary

Between 2007 and 2013, the aims of the European Policy for Rural Development (PEDR) have benefited from the LEADER policy instrument that can be differently interpreted depending on countries in the period of 2007–2013. From two case studies, France and Lithuania, we analyze how the institutional organization of the instrument at local level allows understanding the system of actors and how it fits to the situations of each country and the corresponding project territories. A comparative approach based on a common survey and analytical methodology was carried out on four project territories, Joniskis and Ignalina in Lithuania, and Gévaudan-Lozère and Pays Cœur-d'Hérault in France. It shows that, in all cases, a form of “municipalization” of the LEADER program, or at least a strong integration of the associative sector, prevails and seems to be achieved. Analyzing the network of actors allows identifying the relations in terms of mutual acquaintance but also of interdependence within the system.

The formation of the “social capital of individuals” is often an input key and even a keystone of the system of actors in place. Last, the review of the project selection process leads to a real understanding of the features of the new public action mode by analyzing the distribution of projects in these same local territories.

The LAG (local action group), a master work of the project, is presented as a collective actor. One can measure the ability of its action forms and degree of integration of its members within the cooperative network. More than just the location or position of the individuals in the global society, these links can influence the modalities of the dialogue that determine, upstream, priorities selected local development strategy. They can also play downstream on the choice of projects selected and funded under the LEADER policy.

Fieldwork have been conducted since 2013 in the four LAGs. The analysis of social networks is based on monitoring of these LAGs and the key role played by local elites, especially that of local officials in France and in the Lithuanian Ignalina LAG or officials of rural communities in the LAG in Joniškis Lithuania. In France, the institutionalization of the instrument by LEADER local representatives is based on a conception of the relationship governing governed. In Lithuania, in the presence of imperfect decentralization and in the absence of local authority at the local level, leadership in Joniškis LAG was built around rural communities and more around the political elite in the Ignalina LAG.

The transfer process may lead to absorption of the LEADER model. The distinction between a logical accompaniment and intervention logic provides a grid of interpretation for the state actor combines technical and public policy tools to guide the implementation of the LEADER instrument.

The accompanied logic is faithful to the paradigm of public action LEADER. It proceeds from a bottom-up approach which postulates the ability of initiative of local actors, their ability to cope on a voluntary basis and a partnership to define a scope of action.

The intervention logic is the expression of the will of the state actor to bend the instrument LEADER specific objectives. Consequently, the institutional system reports to a mode command and control in a top-down approach. The procedures define the harsh rules of partnership formation and determination of areas, based on institutionalized meshes.

A second series of lessons on the effects of the diffusion model in rural areas are possible. At local level, the LEADER instrument resonates with a territory, a local company with its specific social relations, its elite and its resources.