

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
Juhised liikmesriikidele ja programmi korraldusasutustele
Juhised toetusesaajatele

**Juhised kogukonna juhitud kohaliku arengu kohta
kohalikele osalejatele**

Versioon 2: August 2014
uuendatud, võttes arvesse tõlkijate kommentaare

Juhised kogukonna juhitud kohaliku arengu kohta kohalikele osalejatele

Mai 2014

Sisukord

Sissejuhatus.....	7
1. peatükk. Miks kogukonna juhitud kohalik areng?	9
2. peatükk. Kuidas käivitada KJKA kaheksa lihtsa sammuga?	13
3. peatükk. Kuidas toetada kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlussuhteid uute väljakutsetega toimetulekul?.....	19
4. peatükk. Miks ja kuidas rakendada kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit linnades?51	
5. peatükk. Miks ja kuidas peaks toimuma sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohalik areng?.....	69
6. peatükk. Kuidas kooskõlastada teiste fondidega?	87
7. peatükk. Kuidas muuta kogukonna juhitud kohalik areng kohalike tegevusrühmade jaoks turvalisemaks, kiiremaks ja lihtsamaks?	106

Joonised

Joonis 1. KJKA piirkonna partnerluse ja strateegia kolmainsuse spiraaldiagramm ajalises lõikes	15
Joonis 2. Piirkondade kindlaksmääramine	25
Joonis 3. Ärihood koos tagant paistva Rathmori kaubanduskeskusega, mis kuuluvad Ühendkuningriigis Derrys/Londonderrys asuvale sotsialettevõttele Creggan Enterprises	53
Joonis 4. Valdlike poliitikate, integreeritud linnaarengu strateegiate ja kogukonna juhitud kohaliku arengu omavaheline seos	55
Joonis 5. Monteveglios ringmajanduse põhimõtete tutvustamiseks kasutatud skeem	58
Joonis 6. Alba Lulia, elamublokk 2 enne ja pärast ümberehitust (allikas: ELi 50 juhturingu aruanne)	60
Joonis 7. Taastatud avalik ruum ühes Terrassa pargis	61
Joonis 8. Vaade õhust Ida-Londonis Shoreditchi linnaosas asuvale räniringteele	62
Joonis 9. Osa Eestis asuvast Tallinna Kultuurikatlast	62
Joonis 10. Amersfoorti säästva toidu partnerlused Madalmaades	64
Joonis 11. Kohalikud elanikud töötavad tegeliku planeerimise harjutuse aluskaardiga (allikas: communityplanning.net)	66
Joonis 12. Linna kohaliku tegevusrühma koordinaator kui elavdaja	67
Joonis 13. Berliini 34 piirkonda, mis valiti välja naabruskondade juhtimise programmi jaoks... ..	68
Joonis 14. Kogukonna juhitud kohaliku arengu alade ruumiline ülesehitus linnades ning maa- ja linnapiirkondade piiril	69
Joonis 15. Projekti „Minu põlvkond töö!” innovatsioonispiraal	71
Joonis 16. Job Point Berliinis	83
Joonis 17. Projekti „Minu põlvkond töö!” eksperimendi „Tee seda” illustratsioon	84
Joonis 18. Eelarve koostamises osalemine Portugalis Cascais'is	86
Joonis 19. Kohalike tegevusrühmade ja kohalike kalanduse tegevusrühmade koordineerimine	89
Joonis 20. Mitme või ühe fondi etapid	92
Joonis 21. Nelja fondi kooskõlastav üks ainus aruandev organ	100
Joonis 22. Potentsiaalsed suhted eri fondide toetatud kohalike tegevusrühmade juhatuste vahel	101
Joonis 23. Sama piiriga kohalikud tegevusrühmad ja kohalikud kalanduse tegevusrühmad ...	103
Joonis 24. Territoriaalne piiritlemine	103
Joonis 25. Jagatud geograafilised piirid	105
Joonis 26. Ühistes küsimustes koostööd tegevad kohalikud kalanduse tegevusrühmad ja kohalikud tegevusrühmad	105
Joonis 27. Kogukonna juhitud kohaliku arengu teostamissüsteem	107

Tabelid

Tabel 1. Näited eri väljakutsetega tegelemisest kohaliku arengu strateegiate elluviimise kaudu.	22
Tabel 2. Üldsätete määruse artikkel 33, milles on käsitletud kohaliku arengu strateegiaid.	24
Tabel 3. Piirkonna kindlaksmääramine Portugali ja Soome näitel.....	26
Tabel 4. Integreeritud olemusega strateegia projekti „My Generation URBACT” näitel.....	29
Tabel 5. Innovatsiooniklaster Lääne-Corcaigh Leaderi strateegiakava 2007–2013 raames	30
Tabel 6. Sihtrühmade määratlemine ja seire IRD Duhallowi näitel.	33
Tabel 7. Osalemisprotsess kohaliku arengu strateegia koostamisel Jerte oru (Hispaania) Leaderi rühma näitel	35
Tabel 8. Euroopa Kalandusfondi 4. telje alusel nõutav tegevuskava Prantsusmaa näitel.	37
Tabel 9. Vastastikune eksperthindamine kohaliku tegevusrühma „Kasvu” näitel Soomes.....	38
Tabel 10. Kohalike tegevusrühmade ülesanded.	39
Tabel 11. Kirde-Lapimaa kalanduse kohaliku tegevusrühma töö suutlikkuse suurendamisel....	40
Tabel 12. Partnerlus Soome kohalikes tegevusrühmades	42
Tabel 13. Projektide valimine Põhja-Šoti mägismaa LEADER+ partnerluses	44
Tabel 14. Tegevuste valimine ja maksete tegemine Hispaania Aragonia piirkonna LEADERi kohalikes tegevusrühmades.....	45
Tabel 15. Tegevuste valimine ja maksete tegemine Soome kalanduse kohalikes tegevusrühmades.....	46
Tabel 16. Eesti näide kalanduse kohalikele tegevusrühmadele antud ettevalmistavast toetusest	48
Tabel 17. Rootsis ja Poolas kohalike tegevusrühmade koostöö suhtes kehtivad reeglid	50
Tabel 18. Monteveglio: linnavalitsuse toetatud üleminekuliikumine.....	57
Tabel 19. Duisburg Marxloh (Saksamaa) – osaluspõhine lähenemine integreeritud linnaarengule.....	58
Tabel 20. Terrassa, Kataloonia, Hispaania.....	60
Tabel 21. Londoni Shoreditch Trust ja loomekvartal	61
Tabel 22. Alston Cybermoor – digitaalne linn maapiirkonnas	63
Tabel 23. Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodid Iirimaal Limerickis.....	74
Tabel 24. Kohalik tööhõive- ja integratsioonikava Prantsusmaal Grand Narbonne'is.....	75
Tabel 25. „Casas Primeiro” (eluaseme absoluutne prioriteetsus), Portugal, Lissabon.....	76
Tabel 26. Romade lõimimine Ungaris Cserehátis	77
Tabel 27. Positiivne integratsioon Itaalias Calabria piirkonnas Riaces	77
Tabel 28. Lõuna-Tyrone'i võimestamisprogramm (STEP), mille raames integreeritakse sisserändajaid võimestamise ja õigustel põhinevate meetmetega	80
Tabel 29. Kooskõlastamine piirkondlikul tasandil Poolas	92
Tabel 30. Mitme ja ühe rahastaja järelmid fondide kooskõlastamisele kohalikul tasandil	93
Tabel 31. ELi fondide kooskõlastamine Tirolis Austrias	94
Tabel 32. Kogukonna juhitud kohaliku arengu planeerimise kaart.....	96
Tabel 33. Mitut valdkonda hõlmav planeerimine Andaluusias ja Kagu-Corki mitme fondi platvorm	97
Tabel 34. Koordineerimine kohalike kalanduse tegevusrühmade ja kohalike tegevusrühmade vahel Ida-Almerias Hispaanias	99
Tabel 35. Kohalike tegevusrühmade ja kohalike kalanduse tegevusrühmade juhtimine ühe ainsa organi kaudu – <i>pays</i> , Prantsusmaa, kohalikud arenguagentuurid Kreekas.....	100
Tabel 36. Tehnilised koordineerimiskomiteed Jerte orus Hispaanias.....	101
Tabel 37. Itaalia kohalike tegevusrühmade ja kohalike kalanduse tegevusrühmade kasutatav piiritlemisepõhine lähenemine täiendavatele strateegiatele	103
Tabel 38. Koostöö kohalike kalanduse tegevusrühmade ja kohalike tegevusrühmade vahel Soome idaosas.....	106

Tabel 39. Kogukonna juhitud kohaliku arenguga kohandatud finantslahendused Poolas	110
Tabel 40. Majandusarengu-, transpordi- ja keskkonnakeskused (ELY-keskused) Soomes – tõhus haldamine ja pädevuste lahusus kalanduse kohalike tegevusrühmadega	110
Tabel 41. Raamkavade näited Šotimaalt Ühendkuningriigis, Soomest ja Rootsist	112
Tabel 42. Kolm lihtsustatud kuluvõimaluste liiki	115
Tabel 43. „Staerken Vor Ort“: jooksvate kulude tasumine ühekordsete maksetega	117

Peamised akronüümid ja lühendid

CPR	Ühissätete määrus (Common Provision Regulation)
EAFRD	Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (European Agricultural Fund for Rural Development)
EKF	Euroopa Kalandusfond (European Fisheries Fund, EFF)
EMKF	Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (European Maritime and Fisheries Fund, EMFF)
ENRD	Euroopa maaelu arengu võrgustik (European Network for Rural Development)
ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond (European Regional Development Fund, ERDF)
ESF	Euroopa Sotsiaalfond (European Social Fund, ESF)
ESI fondid	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid (EAFRD, EMKF, ERF, ESF ja Ühtekuuluvusfond) (European Structural and Investment Funds (EAFRD, EMFF, ERDF, ESF and Cohesion Fund))
EL	Euroopa Liit
FARNET	Euroopa kalanduspiirkondade võrgustik (European Fisheries Areas Network)
FLAG	Kalanduse kohalik tegevusüksus (Fisheries Local Action Group)
IB	Vahendusasutus (intermediate body)
ITI	Integreeritud territoriaalne investeering (integrated territorial investment)
KJKA	Kogukonna juhitud kohalik areng (community-led local development, CLLD)
LAG	Kohalik tegevusrühm (local action group)
LDS	Kohaliku arengu strateegia (local development strategy)
LEADER	Seosed erinevate maamajanduse arengu tegevuste vahel (Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)
MA	Korraldusasutus (managing authority)
SCO	Lihtsustatud kuluvõimalused (Simplified Cost Options)

Tänuavaldused

Käesoleva dokumendi on koostanud kohaliku arengu eksperdid Paul Soto ja Peter Ramsden ning toimetanud Euroopa Komisjon¹. Oma panuse on andnud ka eksperdid Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesserae, John Grieve ja Katalin Kolosy, kes osalesid sihtgrupi koosolekutel.

Käesolevad juhised on ette nähtud kogukonna juhitud kohaliku arengu elluviimise hõlbustamiseks ning hea tava kasutuselevõtmise soodustamiseks. See dokument ei ole juriidiliselt siduv mitte ühelegi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisega seotud üksusele ega liikmesriigile, selles antakse suuniseid ja soovitusi ning kajastatakse parimat tava.

See ei piira siseriiklike õigusaktide kohaldamist ja seda tuleb lugeda ja võib kohendada võttes arvesse siseriiklikku õigusraamistikku.

Käesolevad juhised ei piira Euroopa Kohtu, Üldkohtu ega komisjoni otsuste tõlgendamist.

¹ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, tööhõive, sotsiaaküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, merendus- ja kalandusajade peadirektoraat ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (edaspidi „ESI fondide PDD”).

Sissejuhatus

Juhiste eesmärk

Käesolevad kogukonna juhitud kohaliku arengu (KJKA) juhised on välja antud programmiperioodi 2014–2020 alguses, et anda otseselt kohalikes tegevusrühmades osalejatele praktilist nõu ja ideid, kuidas KJKAd erinevates kontekstides ellu viia.

Need juhised on täienduseks dokumendile „Juhised kogukonna juhitud kohaliku arengu osas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides”,² mille on välja andnud ESI fondide peadirektoraadid, et aidata liikmesriikide asutustel luua tingimused tõhusaks KJKA rakendamiseks nende partnerluslepingutes ja selle kavandamiseks oma vastavates programmides.

Nende juhiste eesmärk peaks samuti olema veenda linnu ja ühiskondlikke organisatsioone selles, et KJKA on tõhus vahend mõnede nende ees seisvate raskuste ületamiseks ning näidata, kuidas ESFi ja ERFi saab kasutada.

Käesolevad juhised aitavad toimivatel LEADERi ja FARNETi (Euroopa kalanduspiirkondade võrgustik) partnerlustel välja töötada täpsemaid ja kvaliteetsemaid strateegiaid, mis on selgelt tulemustele orienteeritud ja milles võetakse arvesse muutuvaid välistingimusi. Juhiste koostamisel on orientiiriks võetud uus tulemusraamistik, mis on suunatud Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamisele. Juhiste sihtgrupiks on kohalikud osalejad ja erialatöötajad, eriti aga kohalike tegevusrühmade koordinaatorid ja juhid. Juhised peaksid pakkuma huvi ka korraldusasutustele ja teistele sidusrühmadele, kes on kaasatud KJKA elluviimisesse ja vajavad täpsemat teavet mõne kohaliku tasandi osalejat jaoks olulise küsimuse kohta. Juhised on suunatud nii uutele partnerlustele linnades kui ka sotsiaalsele kaasamisele ja enam kui 2600-le toimivale LEADERi ja FARNETi partnerlusele.

1. peatükis vaadeldakse, miks tasub tegeleda KJKAgas kiirelt muutuvates oludes, millega seisavad silmitsi erinevad piirkonnad Euroopas.

2. peatükis tutvustatakse lugejale kaheksat sammu, mis on vajalikud KJKA algatamiseks, kasutades strateegia, partnerluse ja piirkonna kolmiku vaheliste suhete illustreerimiseks spiraalikujuundi.

3. peatükk on suunatud toimivatele partnerlustele, eelkõige ligikaudu enam kui 2600-le LEADERi ja FARNETi grupile. Selles uuritakse, kuidas saaks KJKA abil lahendada uusi probleeme. Peatükk algab tõdemusega, et käesoleva programmiperioodi alguses valitsevad kohalikul tingimused erinevad oluliselt eelmise kahe programmiperioodi tingimustest. Kriisi tõttu tavalised lahendused enam ei aita. On vaja mõelda uut moodi, uurida uusi lähenemisviise, eelkõige selle kohta, kuidas kasutada KJKAd töökohtade loomisel ja mõnede lühi- või pikaajaliste, kriisist tingitud raskuste ületamisel.

4. peatükis vaadeldakse, miks ja kuidas rakendada KJKAd linnades seoses konkreetsete väljakutsetega, mis nende ees strateegia mõttes seisavad: kuidas määratleda kõige olulisemad probleemid linnas ning kasutada KJKAd kohaliku muudatustele suunatud strateegia arendamiseks ja elluviimiseks ning partnerluste osas, kuidas kasutada KJKAd tõhusate liitude

² vt http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

loomiseks linnatingimustes ning – piirkondade puhul – kuidas määratleda tõhusalt toimivad piirid linnades rakendatavate meetmete jaoks.

5. peatükis vaadeldakse, miks ja kuidas viia ellu KJKAd sotsiaalse kaasamise eesmärgil. See seostab KJKA sotsiaalse innovatsiooniga. Seejärel uuritakse sotsiaalse kaasamise erinevaid rõhuasetusi ning seda, kuidas käsitleda strateegia, partnerluse ja piirkonna küsimust sotsiaalse kaasamise kontekstis. Peatükis uuritakse, kuidas KJKA saab edendada sotsiaalset kaasamist ning näidata, kuidas seda on võimalik ellu viia, viidates mitmetele ühiskondlikele valupunktile nagu marginaliseerunud elanikkonna rühmad, sisserändajad ning samuti kodutud, aktiivsena vananemine ja noored.

6. peatükis vaadeldakse, kuidas teha koostööd teiste fondidega ning parandada tulemusi. Olukorras, kus riigieelarved muutuvad järjest pingelisemateks, on väga oluline, et käimasolevatest algatustest saadaks võimalikult palju kasu ja need vastaksid kohalikele vajadustele. Kohalike algatuste vaheline kooskõlastamine on kohustuslik, ent selle saavutamiseks on mitmeid viise ja tasemeid, sealhulgas ühisest rahastamisest täiel määral kasu saamine. Täpsemalt uuritakse selles peatükis järgmisi teemasid: kuidas luua sünergiaid strateegia kavandamisel ja rakendamisel; kuidas partnerlused võiksid oma jõud ühendada, kaldumata seejuures kõrvale oma põhieesmärkidest; kuidas määratleda piire kohalikul tasandil, et kõige tõhusamalt lahendada mitmeid pakilisi probleeme.

7. peatükis vaadeldakse, kuidas muuta KJKA turvalisemaks, kiiremaks ja lihtsamaks. Laialt on levinud arusaam, et halduskoormus on kasvanud liiga suureks ja see avaldab ebaproportsionaalset mõju väikestele KJKA partnerlustele, kelle eelarve on piiratud. Nõudmised võivad viia viivitusteni, paindumatuseni ning sageli juhtida töötajaid eemale nende põhiülesannete juurest, milleks on heade projektide toetamine ja arendamine. Kontrollikoja aruandes³ LEADERi kohta rõhutatakse, et kohalikel partnerlustel on kohustus tegutseda õiglaselt ja läbipaistvalt ning maandada riske. Selles peatükis vaadeldakse, kuidas oleks võimalik viia lihtsus kooskõlla riskidega, et muuta KJKA lihtsamaks, kiiremaks ja turvalisemaks kõikide osapoolte jaoks.

³ <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7912812.PDF>

1. peatükk. Miks kogukonna juhitud kohalik areng?

Kogukonna juhitud kohalik areng on termin, mida Euroopa Komisjon kasutab sellise lähenemisviisi kirjeldamiseks, milles pööratakse traditsiooniline „ülevallalt alla” arengupoliitika tagurpidi. Kogukonna juhitud kohalikus arengus võtavad kohalikud inimesed ohjad endi kätte ja moodustavad kohaliku partnerluse, milles kavandatakse ja rakendatakse integreeritud arengustrateegia. Strateegia on kavandatud nii, et see rajaneb kogukonna sotsiaalsetel, keskkonnaalastel ja majanduslikel tugevatel külgedel ehk „põhivaradel” pigem kui lihtsalt korvab selle probleemid. Selleks saab partnerlus pikaajaliselt rahastamisvahendeid ja partnerid otsustavad, kuidas seda kasutatakse.

Ei ole juhus, et nende põhimõtete rakendamine, mis on kogukonna juhitud kohaliku arengu taga, on viimase kahekümne aastaga levinud – väikesest 200 LEADERi katseprojekti klastrist ligikaudu 2600 partnerluseni (nii LEADERi projektid kui ka EKFi – Euroopa Kalandusfondi 4. suund), mis katavad peaaegu igat Euroopa maakanti ja suurt osa rannikust. Nende partnerlustega toetatud avalikud ja erainvesteeringute kogusumma on samuti kasvanud – umbes 8,6 miljardi euronit perioodil 2007–2013, toetades suurt hulka peamiselt väikeprojekte, tuhandeid firmasid ja töökohti ning märkimisväärseid täiendusi kohalikes teenustes ja keskkonnas. Väljaspool Euroopat toetab ka Maailmapank projekte, kasutades väga sarnast kogukonnast juhitud metoodikat 94 riigis, mille koguinvesteeringu väärtuseks hinnatakse ligi 30 miljardit dollarit⁴.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu põhimõtted on nelja järjestikuse rahastamisperioodi jooksul mitte ainult tugevnenud, vaid ka mitmekordistunud rohkem kui kümme korda. See kogemus on näidanud, millal ja kus on kogukonna juhitud kohaliku arengu lähenemisviisid töötanud hästi, ja kuidas need saavad lisada väärtust riiklikele ja piirkondlikele kavadele. See on ka välja toonud kogukonna juhitud kohaliku arengu piirangud ja paljastanud valdkonnad, kus on raskem tulemusi saavutada. Selles kontekstis on ülim võimalus laiendada kogukonna juhitud kohaliku arengu lähenemisviisi linnadele ja kasutada seda selleks, et välja töötada kohalikke vastuseid mõnele kõige pakilisemale ühiskonna- ja keskkonnaprobleemile, mis on Euroopa kodanike ees täna. Lisaks on märkimisväärselt ruumi suurendada kogukonna juhitud kohaliku arengu mõju inimeste eludele, koordineerides nelja suurimat ELi rahastamisvoogu.

Siin on kaheksa põhjust kasutada kogukonna juhitud kohalikku arengut.

1. **Kogukonna juhitud kohalik areng paneb inimesed, kes tunnevad vajadust või väljakutset, juhiistmele.** Strateegiad kavandavad ja projektid valivad kohaliku asutused. See on kogukonna juhitud kohaliku arengu kõige iseloomulik joon ja selle suurim eelis. Võrreldes muude klassikaliste lähenemisviisidega saavad inimesed, kes varem olid passiivsed poliitikavaldkonna „toetusesaajad”, selle arendamise aktiivseteks partneriteks ja edasivijateks. Inimeste kaasamine poliitika arendamise „koostootmisse” toob mitmeti olulist kasu.

- Inimestel, keda nähti probleemina, on voli saada osaks lahendusest.

⁴ Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? (Mis on olnud Maailmapanga kogukonna juhitud arengukavade mõjud?) Maailmapanga sotsiaalarenguosakond. Säätva Arengu Võrgustik. Mai 2012.

- Nende vahetu kogemus – kombinatsioonis teiste sidusrühmade seisukohtadega – võib aidata kohandada nende poliitikameetmeid palju paremini tegelikele vajadustele ja võimalustele.
- Nende kaasamine protsessi suurendab nende võimet tegutseda ja teha konstruktiivseid algatusi.
- See omakorda sisendab kohalikku identiteedi- ja uhkustunnet, nagu ka omandi- ja vastutustunnet tegevuse suhtes.
- Teiste partneritega võrdsena lauas osalemine ehitab üles sildu ja usaldust inimeste, eraettevõtete, avalike asutuste ja valdkondlike huvirühmade vahel.

Need mittemateriaalsed humanitaar- ja sotsiaaltulemused rajavad aluse konkreetsemate materiaalsete tulemuste saavutamiseks. Praegu peavad kõik avalikud asutused Euroopas kiireloomuliselt leidma selliseid usalduse ülesehitamise ja kohalike inimeste kaasamise viise.

2. **Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad suudavad vastata kasvavale mitmekesisusele ja keerukusele.** Seda mitmekesisust kirjeldatakse sageli Euroopa sotsiaalse mudeli nurgakivina, kuid katsumuseks on leida viise, kuidas seda säilitada ja seda muuta pigem varaks kui kohustuseks. Teatud valdkondades erinevused riikide ja piirkondade vahel suurenevad ning on üha raskem nendega tegeleda standardsete ülalt alla väljatöötatud poliitikameetmete abil – isegi, kui neid viiakse ellu kohaliku esinduse kaudu. Vaid ühe näitena varieerub noorte tööpuudus nüüd 7,5 %st Saksamaal 56 %ni Hispaanias ja 62,5 %ni Kreekas⁵. Erinevused naabruskondade, linnade ja piirkondade vahel võivad suured olla ka samas riigis, seega tuleb noorte tööpuudusega tegelemise strateegiates arvesse võtta ka erinevusi majanduse ja tööturu toimimises igas valdkonnas. Kuna kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaid kavandavad ja projekte valivad kohalikud inimesed, saab lahendusi kohandada kohalikele vajadustele ja partnerlusi juhtida kohalike sidusrühmade, sealhulgas noorte energia jõul.
3. **Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad võivad olla muudest lähenemisviisidest paindlikumad.** Mõned avaliku sektori asutused muretsevad, et teatud otsuste delegeerimine kohalikele partnerlustele võib muuta kogukonna juhitud kohaliku arengu eesmärkide täitmise liiga keerukaks. Kogukonna juhitud kohalik areng on siiski tehtud lihtsamaks ja mitmekülgsemaks, kuna seda on lubatud kavandada ühe „temaatilise eesmärgi“ all, võimaldades samal aja seda kasutada mõne või kõikide Euroopa 2020. aasta strateegia majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnavalaste eesmärkide saavutamiseks⁶. Samamoodi ei pea kogukonna juhitud kohaliku arengu alusel toetust saanud tegevus olema seotud kavades kirjeldatud standardsete meetmetega, tingimusel et need on kooskõlas kavade üldiste eesmärkidega. Ei ole vaja tõmmata rangeid piirjooni rahaliste vahendite vahel, tingimusel et on sisse seatud süsteemid, et tagada, et toetusesaajad ei nõua samade kulude hüvitamist eri ELi allikatest.
4. **Kogukonna juhitud kohaliku arengu ulatust on laiendatud**, et võimaldada keskenduda kohalikes strateegiates sellistele probleemidele nagu sotsiaalne kaasatus, kliimamuutus, romade ja muude vähekindlustatud elanikerühmade eraldamine, noorte tööpuudus, linnavaesus, linna- ja maapiirkondade sidemed ja nii edasi. Kuigi kogukonna juhitud kohaliku arengu lähenemisviis arendati algselt välja

⁵ Eurostati pressiteade noorte tööpuuduse kohta. 31. mai 2013. Arvud 2013. aasta aprilli kohta.

⁶ Ühissätete määruses, mis väljendab Euroopa 2020. aasta strateegia üldeesmärgi hulgas konkreetsetes eesmärkides ja prioriteetides Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide jaoks, on 11 majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnavalast „temaatilist eesmärki“.

maapiirkondades EAFRD (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond) toetuse kaudu ja seejärel kohaldati seda kalanduses ja rannikualadel EKFi rahaliste vahenditega, on nüüd võimalus laiendada seda valdkondadele, millega tavaliselt tegeleb ESF (Euroopa Sotsiaalfond) ja ERF (Euroopa Regionaalarengu Fond). See tähendab kohandusi strateegiatega, partnerluste ja valdkondade kavandamise viisis. Neid käsitletakse käesoleva juhendi 3. ja 4. peatükis.

5. **Kogukonna juhitud kohalik areng rajaneb sektorite ja tegijate vahelistel sidemetel, millel on mitmekordistav mõju kohalikule arengule ja peavooluprogrammidele.** Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaid ei tohiks näha teistest kavadest eraldi saartena. Vastupidi, need on ka töövahendid ERDF määruse artikli 7 alusel rahastatavate riiklike ja piirkondlike maaelu arengukavade ja säästva linnaarengu strateegiatega tulemuste võimendamiseks. Sellisena võivad need olla teiste töövahendite, sealhulgas integreeritud territoriaalsete investeeringute (ITI) osaks või töötada koos nendega.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad on sageli siiski ajendatud konkreetsetest küsimustest või probleemidest, mis teevad mureks kohalikule kogukonnale – nagu selliste traditsiooniliste tööstusharude nagu kalapüük ja talupidamine hääbumine, tegevusetu noorsugu, kliimamuutus või kehvad elamistingimused ja teenused. Kogukonna juhitud kohaliku arengu eelis on, et see võimaldab arutada ja käsitleda ühte või mitut küsimust selle kohalikus kontekstis ning mobiliseerida kõiki asjaomaseid poliitikameetmeid ja tegijaid. See võib maha võtta mitut tüüpi piire või tõkkeid kohalikule arengule, sealhulgas:

- eri kohalike osakondade, omavalitsuste ja avaliku halduse asutuste vahel;
- kohaliku üldsuse, eraõiguslike ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel;
- kohalike ja kõrgema taseme institutsioonide vahel, nagu piirkondlikud ja riikide valitsused ja ülikoolid;
- probleemsete valdkondade ja võimaluste valdkondade vahel. Kuigi kogukonna juhitud kohalikus arengus pannakse väljakutsetega tegelevad inimesed juhiistmele, ei eeldata selles, et nad lahendaksid kõik ise. See aitab neid rajada sildu ja pidada läbirääkimisi nendega, kellel on rohkem suutlikkust seda teha.

6. **Kogukonna juhitud kohalikus arengus on tegemist innovatsiooni ja tulemustega, mis toob kestva muutuse.** Esimene samm on tavaliselt ehitada üles kohalike kogukondade suutlikkus ja ressursid algatuste tegemiseks. Kogukonna juhitud kohaliku arengut saab kasutada ka mõne vähese ulatusega infrastruktuuriinvesteeringu katmiseks, mis on innovatsiooni ja edasise arengu eeltingimuseks. Kuid need on üldjuhul vahend eesmärgi saavutamiseks. Kogukonna juhitud kohaliku arengu kaasav ja mitme sidusrühma lähenemisviis viib erineva „nõudlusest“ või „vajadustest juhinduva“ probleemidega tegelemise viisini, milles ühendatakse kasutajate kogemus eri tüüpi teenusepakujate rohkem spetsialiseerunud teadmistega. Kogukonna juhitud kohalik areng võib minna kaugemale kui „tavaliselt arvatakse“ uute ideede genereerimiseks ning nende praktikas katsetamiseks vajalike väikeste „seemne-“ ja katseprojektide rahastamiseks. Kui need projektid on edukad, siis võivad need võimendada ka rohkem peavoolu era- ja riiklikke vahendeid.

7. **Osalemine kogukonna juhitud kohalikus arengus avab juurdepääsu suurele ja kasvavale Euroopa võrgule ja kogemusevarule.** Viimase 20 aastaga on olemasolevates LEADERi ja FARNETi partnerlustes ning paljudes ELi, riikide ja piirkondlikes võrkudes välja arendatud märkimisväärset arul meetodeid, juhendeid, töövahendite kogumeid ja

juhtumiuuringuid, mis võivad olla suureks abiks uutele partnerlustele. Nagu märgitus, on rahvusvahelistel organisatsioonidel, nagu Maailmapank, ka pikka kogemus ja nad on välja arendanud palju kasulikke metoodilisi käsiraamatuid. Käesolevas juhendis anname lingid paljudele nendele töövahenditele ja ressurssidele, mis on „elav” teadmiskorpus. Uued partnerlused uutes valdkondades ja alades annavad ka värsked pilguheiteid ja ideesid ning sellepärast komisjon soovibki tugevdada ja kiirendada olulisi meetmeid, et toetada koostööd ja koostöövõrgustiku loomist kogukonna juhitud kohaliku arengu praktikas rakendajate vahel.

8. **Kogukonna juhitud kohalik areng on rahaliselt atraktiivne vahend kohaliku arengu ellu viimiseks.** Komisjon tunnistab, et kohalik areng on pikaajaline protsess, mis tavaliselt kestab mitu rahastamisperioodi, ja soovib kulukohustuste võtmist sama pikaks ajaks, et ehitada üles kogukonna suutlikkust ja varasid. Kohalikke partnerlusi ei nähta seepärast ühekordsete projektidena, mis lihtsalt lõpetavad rahastamisperioodi lõpus tegevuse, vaid kuuluvad pikemasse protsessi, et viia kogukonnad kestlikumale teele. Samamoodi on komisjon arvamusel, et kohalikud eelarved kogukonna juhitud kohaliku arengu jaoks peavad selleks, et midagi muuta olema teatud „kriitilise massiga”. Igal rahastamisperioodil ei ole eelarved riikliku kogu rahastamiskohustuse osas tavaliselt väiksemad kui ligikaudu kolm miljonit eurot seitsmeks aastaks. See võib ja peab siiski olema suurem linnaaladel ja muudel tihedama asustusega aladel.

ERDFi, ESFi ja EMKF suhtes väärivad samuti märkimist, et kui liikmesriigid pühendavad oma kavades terve prioriteetse suuna või liidu prioriteedi kogukonna juhitud kohalikele arengule, siis võidakse ELi kaasrahastamise määra suurendada. See tähendab, et liikmesriikide omapoolne rahaline osalus on väiksem kui standardse toetuse puhul.

2. peatükk. Kuidas käivitada KJKA kaheksa lihtsa sammuga?

Praegust KJKA mudelit on rakendatud LEADERis rohkem kui 20 aastat maapiirkondades ning EKFi 4. teljel 3–5 aastat ranniku- ja kalastuspiirkondades. Programmidel, mis sisaldavad endas KJKA elemente, on pikk ajalugu ka linnades, mida on toetanud ERF (läbi ühenduse algatuse URBAN programmide ja URBACTi) ning tegelemisel sotsiaalse kaasamisega läbi ESFi (EQUAL; kohalikud tööhõivealased algatused ning piirkondlikud tööhõive tagamise lepingud). Sellest tulenevalt on koostatud terve rida juhiseid ja käsiraamatuid, et abistada kohalikke partnereid esimeste sammude tegemisel KJKA protsessi käivitamisel. Nende hulka kuuluvad LEADERi elektrooniline käsiraamat⁷, FARNETi alustamisjuhised⁸ ning samuti URBACTi kohaliku toetusgrupi käsiraamat⁹. Käesolevas tekstis viidatakse mitmel pool nimetatud materjalidele, hoidudes siiski nende sisu kordamisest, kuna tegemist on iseseisvate tekstidega.

KJKA strateegia ja partnerluse käivitamiseks vajalikud aeg ja ressursid sõltuvad muidugi väga palju kohapealsest olukorrast ja kohalike osalejate ning organisatsioonide kogemustest ja suutlikkusest. Ent isegi kogenud kogukondades kulub pool aastat kuni aasta, et kogu tsükkel nõuetekohaselt läbi teha. Protsess on keeruline, ent seda peamiselt seetõttu, et kohalikud kogukonnad ise on väga erinevad ja keerulised, mitte seepärast, et lähenemine oleks komplitseeritum kui teiste puhul. Ettevalmistavas etapis võidakse avastada paljud seni varjul olnud ideed, ressursid ja võimalused ning see etapp on tulevase edu jaoks määrava tähtsusega. Sellest tulenevalt võib uues, ettevalmistavat faasi käsitlevas määruses pakutaval toetusel olla oluline rolljärgmiste etappide edu kindlustamisel.

KJKA protsessi käivitamise võib jagada mitmeks järjestikuseks sammuks või tsükliks, mille käigus kavandatakse ja kujundatakse kolme põhikomponenti – strateegiat, partnerlust ja piirkonda. Nendele viidatakse vahest kui KJKA „kolmainsusele” ja viis, kuidas neid vaadeldakse ning kuidas nad on omavahelises seoses, moodustabki „paradigma nihke” alt ülesse, mis on KJKA põhialuseks. Neid põhisamme¹⁰ võib kujutada spiraalina, nagu näidatud joonisel 1: KJKA piirkonna partnerluse ja strateegia kolmainsuse spiraaldiagramm ajalisel lõikes.

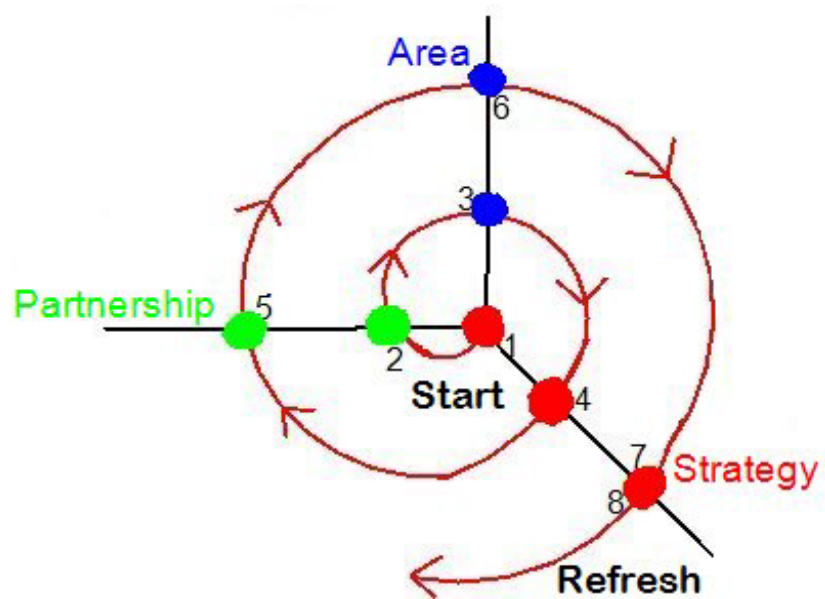
⁷ The LEADER Toolkit. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm

⁸ FARNET Guide 1. Area-based Development in EU Fisheries Areas. A start-up Guide for Fisheries Local Action Groups and Steps for Success. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

⁹ URBACT Local Support Group Toolkit. Juuni, 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Neid samme võib loomulikult jagada ja grupeerida erinevat moodi, et sobitada neid erinevate olukordadega.

Joonis 1. KJKA piirkonna partnerluse ja strateegia kolmainsuse spiraaldiagramm ajalises lõikes



1. Otsustage, mida soovite muuta (Strateegia)

Tavapärased ülalt-alla lähenemisviisid arengule pööratakse KJKAs tavaliselt pea peale, sest aluseks võetakse kohalike osalejate visioon sellest, millises olukorras nad sooviksid tulevikus olla ja mida tuleks nende arvates selleni jõudmiseks muuta. Kohalikele vajadustele reageerimine on kõige aluseks ja fondid on vahendid soovitud tulemuse saavutamiseks.

Kõige esimene ja kõige olulisem samm strateegia kavandamisel on selge kokkuleppe saavutamine küsimuses „mida te soovite muuta” ja sellega ei tohi kiirustada. On olemas mitmeid osalemistehnikaid, mis võivad abistada selle saavutamisel (vt strateegiat käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

Seevastu lähtub tavapärane kohalik arendus hoopis olemasolevatest rahalistest võimalustest. Kohalikud asutused taotlevad finantseeringuid selle järgi, kuivõrd nad kalduvad kõrvale riigi keskmisest, teatud kindlaksmääratud indikaatorite alusel. Selle stsenaariumi kohaselt on kohalikud asutused lihtsalt viimaseks lüliks finantseeringute ja teenuste edasitoimetamise ahelas.

2. Looge usalduslikud suhted ja liidud inimestega, kes saavad aidata muudatuse elluviimisel (Partnerlus)

See samm tehakse tavaliselt paralleelselt otsusega – mida kogukond soovib muuta. Selleks on vaja näost-näku kontakte ja piisavalt aega, et välja selgitada peamised murekohad, varjatud eesmärgid ja ajalooline pahameel, mis on enamikus kogukondades sügaval peidus. Sellest saab üle, kasutades selliseid formaalseid vahendeid nagu „huvitatud osapoolte analüüs”, mille abil on võimalik välja selgitada erinevad huvitatud osapooled mitmete tunnusoonte alusel, nagu näiteks nende huvitatuse tase ja suutlikkus tulemusi mõjutada¹¹. Individuaalsete ja grupivestluste abil on võimalik välja selgitada pikemaajalised ühised eesmärgid ning ka lühiajalisemad tegevused, mille abil saavutada kiireid võite ning leida toetust. Nende abil saab ka välja selgitada, kes on milleski hea ning milline on pühendumise tase ametlike partnerlussuhete loomiseks. Enne kui tormata ametlikku partnerlusstruktuuri looma, on kasulik tekitada usaldus ning arendada üheskoos töötamise kogemust mõnes mitteametlikus töögrupis tegutsemise kaudu, mis võiks juhtida järgnevaid etappe. (vt partnerlust käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

3. Tehke kindlaks oma piirkonna piirid (Piirkond)

Siin erineb KJKA jällegi traditsioonilistest ülalt-alla lähenemisviisidest – selles mõttes, et sihtpiirkonnad ei pea kokku langema eelnevalt määratletud administratiivsete piiridega. Riiklikud või kohalikud võimuorganid peavad siiski ära näitama need piirkondade tüübid, mis on või ei ole abikõlblikud ning osutama selgetele näitajatele, mille alusel nad oma valiku tegid. Sellise laiaulatusliku raamistuse piires tuleb kohalikel osajatel määratleda kõige sobivamad piirid oma eesmärkide saavutamiseks.

Selleks tuleks esiteks tagada, et piirkond oleks piisavalt suur, nii et sel on piisav „kriitiline mass” eesmärkide saavutamiseks. Samas ei tohiks piirkond olla liiga suur, kuna nii võib tekkida risk, et

¹¹ URBACT Local Support Group Toolkit. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

kogukond kaotab kontrolli. Lõpuks peab see olema sobiv ka füüsilises, ühiskondlikus ja/või majanduslikus mõttes ja vastama strateegia eesmärkidele.

Siiski ei pruugi füüsilised piirid, mis on loodud rannajoone, põhjaveetaseme või mäeahelike poolt, tingimata kokku langeda majandusklastrite paiknemisega, mis tegutsevad valdkondades nagu kalapüük või põllumajandus, või funktsionaalsete aladega, mis on seotud tööle ja tagasi sõitmise või elementaarsete teenuste kasutamisega. Samuti võivad tulemuslikule tegutsemisele tõkkeks osutada ajaloolised piirid kohalike omavalitsuste vahel tihedalt asustatud linnapiirkondades või linnaservades. Paljud piirkonnad puutuvad kokku probleemidega, mis ulatuvad üle kohalike, regiooni ja riigi halduspiiride.

Sellepärast tegutsevadki erinevad kohalikud projektid tihti veidi erinevatel territooriumitel. Võttes arvesse eelpool nimetatud faktoreid, on põhimõtteliselt kohalike osalejate kätes realistliku kompromissi saavutamine sekkumisala piiride üle, mis annaks parimad võimalused nende strateegia eesmärkide saavutamiseks (vt piirkondi käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

4. Valmistage ette kohalik strateegia muudatuste läbiviimiseks, mis põhineb kohalike inimeste osalemisel ja vastab nende vajadustele (Strateegia)

Kui on juba üldjoontes olemas kokkulepe – mida kogukond soovib muuta, kes saab kaasa aidata muudatuse elluviimisel ning millised on sekkumisala piirid, siis on võimalik edasi minna detailsemalt ja valmistada ette kohalik strateegia –, kuidas kõike saavutada. Selleks on tarvis objektiivseid tõendeid ja fakte piirkonna tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude kohta, samuti kogukonna täielikku pühendumist, siis nad mõistavad, kuidas need tegurid mõjutavad nende peamisi vajadusi ning kuidas neid käsitleda.

Kohaliku arengu strateegiast saab KJKA elluviimise tegevuskava ning partnerlussuhted tavaliselt valivad ja toetavad projekte vastavalt oma panusele strateegia eesmärkide täitmiseks. Toetamiseks kõrgekvaliteediliste strateegiate ettevalmistamist, on komisjon lisanud võtmekomponentide nimekirja, mida need peaksid sisaldama ning on tugevdanud tervet rida KJKA põhimõtteid. Neid kirjeldatakse ja selgitatakse näidete varal 5. peatükis (vt ka strateegiat käsitlevaid osi 3.,4.,5. ja 6 peatükis).

5. Leppige kokku partnerluse struktuuris ja jõudke selgusele – kes mida teeb (Partnerlus)

Kohalikud kogukonnad erinevad üksteisest suutlikkuse taseme, ajaloolise koostöö/või konflikti ja väga erineva institutsionaalse kultuuri poolest. Kogemustest lähtuvalt on seetõttu väga oluline kavandada partnerlus selliselt, et see oleks kooskõlas kohaliku olukorraga. Sellele vaatamata on olemas kaks üldist mudelit. Esimese järgi luuakse täiesti uus juriidiline isik, mis koondab kohalikud partnerid. Olenevalt kontekstist, võib selle luua erinevates vormides (kuigi enamik on mittetulundusühingud). Vaatamata võetud juriidilisele vormile, peab see üksus esindama laiaulatuslikult kohalikke strateegiast huvitatud osapooli, olema avatud, läbipaistev ja aruandekohustuslik nii kohalikele inimestele kui ka rahastajate ees. Täpne tasakaal kaasatud partnerite ja nende otsustusõiguse vahel sõltub kohalikest oludest, ent KJKA peamiseks iseloomustavaks jooneks on, et mitte ükski avalikku huvi või erahuve esindav grupp ei tohi partnerlussuhtes domineerida.

Teist mudelit võib kasutada kui ei ole vajadust või soovi luua täiendavat struktuuri ja/või kui on selgelt kasulikum kasutada ühe kogenud partneri haldussuutlikkust. Sellisel juhul võib see kogenud partner olla aruandluse eest vastutav juriidiliselt ja halduseesmärkidel, samas kui teised partnerid moodustavad komisjoni projektide osas otsuste ja valikute tegemiseks. Kuigi, esimese mudeli põhimõtted – esindatus, avatus, aruandlus ja läbipaistvus peavad ka siin kehtima jääma.

Tagamaks, et kõrge kvaliteediga strateegiad ka tegelikult ellu viidaks osalevate ja suutlike partnerite poolt, on komisjon koostanud nimekirja põhiülesannetest, mida neil tuleb täita. Neid ülesandeid kirjeldatakse üksikasjalikumalt näidete abil 5. peatükis. Iga partnerlussuhte puhul tuleb otsustada, kas partneritel on piisavalt oskusi ja kogemusi vastavas valdkonnas, et neid funktsioone täita või on vajalik väljastpoolt abi tuua.

Mõlemaid eespool kirjeldatud mudeleid võib kasutada enam kui ühe rahastamisvahendi koordineerimiseks. Seda selgitatakse 6. peatükis (vt ka partnerlust käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

6. Kohandage piirid (Piirkond)

Kohaliku arengu strateegiat ette valmistades ja partnerlust luues võib ilmneda, et teatud probleemidega saaks paremini tegeleda, kaasates territooriumi teisi osi. Näiteks peab üks maapiirkond võtma arvesse kohalikku linna, kus nad oma kaupu turustavad, või peab mõni linnaosa kaaluma ühendusvõimalusi lähedastesse piirkondadesse, kus on võimalik leida tööd ja tarbida teenuseid. Niimoodi võibki potentsiaalselt kasulik liit partnerluses leida end väljaspool esialgseid piire. Samuti on võimalik parandada ELi erinevatest fondidest finantseeritud algatuste sünergiat, kui ühitada nende piirid. Lõpetuseks – riiklikud või regionaalsed kriteeriumid KJKA piirkondade valikuks võivad vajada veidi kohendamist piirkonna definitsiooni osas.

Kõige selle tõttu tuleb sekkumise piire vaadelda mitte jäikadena, vaid muutuvate oludega kohandatavatena. Tegelikult pakub KJKA kohalikele partneritele tervet rida alternatiive, et tegeleda erineva ulatusega probleemidega. Näiteks võivad naabruses asuvad partnerid keskenduda igaüks individuaalselt ühest konkreetsest fondist rahastatavatele tegevustele, ent seejärel kasutada koostöömeetmeid või osaleda ühiselt mõnest teisest fondist rahastatavates tegevustes, et lahendada probleeme, millega on kõige otstarbekam tegeleda teistsugusel, piiriüleasel tasemel. KJKA pakub paindlikke lahendusi tagamaks, et piirid vastaksid tekkivatele kohalikele vajadustele, selle asemel, et need oleksid fikseeritud mingist ajahetkest alates.

Kõikidel juhtudel tuleb siiski piirkonna laiendamist hoolikalt kaaluda. Enamik survet avaldavatest asjaoludest sunnib piirkondi laiendama, ent seda ei peaks tegema kohaliku identiteedi kaotamise ja kogukonna tõelise kaasamise arvelt (vt ka piirkonda käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

7. Koostage tegevusplaan ja rahastamistaotlus (Strateegia)

Kui partnerid on jõudnud kokkuleppele, mida nad soovivad muuta ja kehtestanud selge „sekkumise loogika“, näidates, kuidas seda muutust mõõta ja millised tegevused võiksid tuua edu, on vaja need üldised kavatsused muuta realistlikuks tegevuskavaks ja rahastamistaotluseks. On olemas mitmeid üksikasjalikke juhiseid, kuidas seda teha¹².

¹² Vt näiteks: LEADER http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm

Sellel etapil seisavad kõik taotlejad silmitsi ülesandega tagada piisav üksikasjalikkus, et plaan oleks usutav, ent samal ajal säilitada paindlikkus, et reageerida ettenägematutele olukordadele. Liikmesriigid, piirkonnad ja kohalikud partnerid tegelevad selle väljakutsega erinevalt. Siiski on oluline näidata, et ajakava, inim- ja rahalised ressursid, mis on pühendatud peamistele tegevusliikidele, vastaksid varem kindlaksmääratud vajadustele ning nendega oleks võimalik saavutada soovitud muudatus. Samamoodi peavad partnerid tõendama, et neil on olemas oskused, süsteemid ja kehtestatud kord, tagamaks esitatud tegevuskava eduka ja läbipaistva elluviimise (vt strateegiat käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

8. Looge süsteem strateegia perioodiliseks ülevaatuseks, hindamiseks ning värskendamiseks

Kuna viimane arengustrateegiate ettevalmistamise periood algas 2007. aastal, on majanduskriis tõsiselt mõjutanud kohalike partnerlussuhete olukorda paljudes riikides. Ent isegi suhtelise stabiilsuse perioodidel on partneritel tarvis mehhanisme, et mõõta, mil määral nad saavutavad loodetud tulemusi, ning õppida tehtud vigadest ja õnnestumisest. Euroopa Kontrollikoda avaldas oma LEADERi kohta koostatud analüüsis arvamust, et kohalike arengustrateegiate seiret, enesehindamist ja välist hindamist tuleks tõhustada ja need strateegiad tuleks lisada regulaarsete tegevuste hulka osana tegevuse käigus õppimise tsüklist.

See on valdkond, mis vajab edasist arendamist ja on olemas terve rida kasulikke juhiseid ja käsiraamatuid, mis õpetavad, kuidas seda teha, vältides suurt hulka üleaarust andmesidet (vaata ka strateegiat käsitlevaid osi 3., 4., 5. ja 6. peatükis).

Nende kaheksa sammu nõuetekohaseks sooritamiseks on vaja aega ja jõupingutusi. Komisjon on tõhustanud toetust nende sammude ettevalmistamiseks (vt 5.3 peatükk – osa, mis käsitleb ettevalmistavat toetust). Ja isegi kui nad on seda varem juba teinud, hindavad ja naudivad kohalikud inimesed tavaliselt alati ühise tulevikukava koostamise protsessi.

3. peatükk. Kuidas toetada kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlussuhteid uute väljakutsetega toimetulekul?

3.1 Sissejuhatus

Käesolevas peatükis käsitletakse peamiselt põllumajandus- ja kalanduspiirkondade toimivaid partnerlussuhteid, et aidata partneritel kasutada uusi õigusakte mõnede eesolevate väljakutsetega toimetulekul. Siiski kehtivad selles sisalduvad punktid ka uute linnades teatavate ja sotsiaalse kaasatusega tegelevate partnerite suhtes.

Paljudes liikmesriikides on programmiperioodi 2014–2020 alguses kohalike kogukondade ees seisev olukord kahe eelmise programmiperioodi omast täielikult erinev. Tõsise majanduskriisi taustal on paljud kohaliku tasandi partnerid sunnitud leidma täiendavaid rahalisi vahendeid pelgalt ellujäämist võimaldava tegevuse jätkamiseks. Sagenevate sotsiaalsete, keskkonna- ja majanduslike väljakutsete tõttu ei kujuta senisel viisil jätkamine paljude kohalike kogukondade jaoks enam pikaajalist elujõulist valikut. Lisaks võib pärast paljusid programmitsükleid teatavaid piirkondi tabada pettumuse ja nn kogukondliku läbipõlemise oht.

Lisaks väliskeskonnast põhjustatud muudatustele on uutes määrustes võetud arvesse paljusid Leaderi programmi ja Euroopa Kalandusfondi 4. teljest saadud õppetunde. Näiteks on tõhustatud kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlussuhete teatavaid aspekte ja seda osaliselt vastusena kontrollikoja aruandele Leaderi programmi kohta. Korrektse elluviimise korral parandatakse muudatustega kohalike partnerite suutlikkust tulla toime mõne eesoleva uue väljakutsega. Siiski näitab varasem kogemus, et ELi määruste kompaktne sõnastus võib põhjustada lahknevaid ja sageli eksitavaid tõlgendusi nii riigi, piirkonna kui ka kohalikul tasandil. Käesolevas peatükis üritatakse saavutada kahte eesmärki.

- Esmalt üritatakse üksikasjadesse laskumata anda lühiülevaade kohaliku tasandi partnereid mõjutavates välistingimustes toimuvate suurimate muudatuste kohta ning teatavate kiireloomulisemate vastuste kohta, mida tuleks toetada;
- Teine eesmärk on anda põhjalikum selgitus selle kohta, *mida komisjon* teatavate määruse põhisätetega *silmas peab* ning tuua näiteid viimaste kohaldamisvõimaluste kohta kohalikul tasandil, kui on tarvis tegeleda esimeses jaotises käsitletud teatavate väljakutsetega.

3.2. Kohaliku tasandi partnerite ees seisvad uued väljakutsed

Praegu ollakse Euroopas üksmeelel, et Euroopat ootavad ees mitmed pikaajalised üldised probleemid, sealhulgas tärkava turumajandusega riikide tekitatav konkurentsivõime kahanemine, ülemaailmne kliima soojenemine ja maavarade ammendumine, suure osa rahvastiku reaalsissetulekute ja elatustaseme stagnatsioon või langus, suurenev ebavõrdsus ja sotsiaalne polariseerumine, samuti osaliselt rahvastiku vananemisest ja demograafilistest muutustest tulenevad ohud tervishoiu- ja sotsiaalkindlustussüsteemidele. Osa nimetatud põhiprobleemide lahendamiseks koostati strateegia „Euroopa 2020”, samuti ühissätete määruse üksteist temaatilist eesmärki, et tagada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest vahendite eraldamisel kõige kiireloomulisematele küsimustele keskendumine.

Siiski on paljud kohaliku tasandi partnerid alates 2007. aasta finantskriisi algusest vastamisi uute probleemidega lisaks juba nimetatud ülemaailmsetele väljakutsetele. Nimetatud probleemide mõju avaldub Euroopas väga ebaühtlaselt ning seetõttu on ülimalt keeruline leida

ühised ELi tasandi lahendusi. See õigustab veelgi enam kohalikule tasandile kohandatud lahendusi.

Muutuste *riikidesisene* geograafiline mõju on samuti keeruline ja ebaühtlane. Näiteks väidetakse mõnikord, et majandustegevus hakkab koonduma suurlinna-aladesse või et majanduskasv aeglustub ja võib isegi tabada populaarseid elamu- ja turismipiirkondi, samuti et piirakonnad, mis on väga sõltuvad traditsioonilistest tööstussektoritest või ehitussektorist ja/või riigihüvitistest, jäävad endiselt suurde langusse¹³. See kõik mõjutab eri piirkondade rolle ja suhteid – suurlinna-alade, linnalähipiirkondade ja piirkonna- ja maakonnakeskuste vahel; rannikualade ja sisemaa vahel, tiheda asustusega ja äärepoolseimate, hõredama asustusega piirkondade vahel ning mahajäänud ja jõukamate linnapiirkondade vahel.

Enamiku pikaajaliste ja hiljutiste arengute taga on ülemaailmsed ja/või üleriigilised mõjurid ning seetõttu on kohaliku tasandi partnerite tegutsemisvõimalused piiratud. Sellest hoolimata on kohalik kontekst ja inimeste vajadused sügavas muutumises. Ühiskond on sellele vastanud juba mitmel viisil – näiteks suurema sotsiaalse ja territoriaalse kandepinnaga uute ettevõtlusvormide või kogukonna vara koondamise eri isetegevus- ja kollektiivvormide tekkimisega, tõhustades lühikesi tarneahelaid¹⁴ ning otsides kogukondlikke lahendusi kliimamuutusele. Järgmine kohaliku arengu strateegiate seeria peab astuma ühte jalga kodanike põhivajaduste muutumisega ja võimaluse korral leidma viise praegu juba olemasolevate loominguiliste rohujuure tasandi lahenduste toetamiseks.

Hoolimata riikidevahelistest erinevustest, tuleb enamikus kohaliku arengu strateegiates võtta arvesse järgmisi muudatusi kohalikes kontekstides, ning vastata järgmistele küsimustele.

- **Töötus** on Euroopas ajavahemikus 2007–2012 keskmiselt kasvanud 47 %, eriti rängalt mõjutab see noori¹⁵. Hispaanias ja Kreekas on iga teine noor inimene töötu, olgugi et erinevused on riigiti ja piirkonniti väga suured. On väga suur oht, et rakenduseta jääb üks terve kõrgharidusega põlvkond ning lisaks tekib suur hulk tegevuseta ja vihaseid noori. *Milliseid lühi- ja pikaajalisi meetmeid on võimalik võtta tööhõive loomiseks ja noorte toetamiseks kohalikul tasandil?*
- Paljudes riikides on **sisemaine tarbimine** varjusurmas või stagneerub, mistõttu on **turud** nii uute kui ka olemasolevate ettevõtete jaoks kokku kuivamas. Seetõttu on keeruline luua uusi töökohti ja tavaliselt on esmatähtis päästa olemasolevaid. Siiski on toormetööstus, nagu põllumajandus, kalandus- ja toidusektor, päris hästi hakkama saanud ja nende roll kohalikus majanduses tuleks ehk ümber mõtestada. *Milliseid samme saaks astuda olemasolevate sektorite ja ettevõtete konkurentsivõime tõstmiseks? Millist toetust oleks vaja anda uutele ettevõtjatele stagneeruvate ja kahanevate turgude olukorras?*
- Paljudes riikides on **erarahastamine** kokku kuivanud ning see teeb eelnimetatu veelgi keerulisemaks ja projektijuhtidel on väga raske leida ELi rahastatavatele projektidele lisavahendeid. *Kuidas saab kohalik tasand juurdepääsu alternatiivsetele vahenditele või neid ise luua?*
- Enamikus riikides on vähendatud **avaliku sektori rahastamist**, mis on muutnud keerulisemaks projektide kaasrahastamise avaliku sektor vahenditest. Paljudes uutes liikmesriikides takistab kohalikku arengut peamiselt endiselt ebapiisav infrastruktuur. Samal ajal on paljudes teistes riikides probleemiks *olemasoleva infrastruktuuri hooldamine*.

¹³ Laurent Davezies. 2012 La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

¹⁴ Lühikesed tarneahelad tekivad siis, kui vahendajad jäetakse kõrvale. Nt kalanduse puhul tähendab see kala müüki otse paadist hulgikaupmeest kaasamata. Põllumajanduse puhul võib see olla nt talupood, talunike turg jne.

¹⁵ Töötuse määr kasvas 7,2 %-lt 2007. aastal 10,5 %-le 2012. aastal. Samal perioodil suurenes noorte töötus 15,7%-lt 22,9 %-le. Eurostat.

Kas on võimalik arendada uusi (jagatud) kasutusviise ja mooduseid avaliku sektori vara säilitamiseks?

- Paljudes riikides on vähendatud oluliselt **avaliku sektori kulusid**, mis on toonud kaasa kärped hariduse, tervishoiu, sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste valdkondades. See tähendab vähem töökohti ja kohalikele omavalitsustele tekkinud survet kasutada ELi vahendeid põhiteenuste väljatöötamise ja osutamise uute viiside leidmiseks. *Kas kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlussuhetest võiks saada kohalikud sotsiaalse innovatsiooni platvormid, mille raames otsitakse viise sotsiaalsete standardite parandamiseks ning samal ajal erasektori ja kodanikuühiskonna ressursside leidmiseks?*
- Enamikus riikides on kasvanud **vaesus ja sotsiaalne tõrjutus**. Selle geograafiline mõju on väga keeruline. Mõnel juhul võib toimuda rahvastiku tagasipöördumine maapiirkondadesse või teatavatesse linnaosadesse, kus elamiskulud on väiksemad ja on olemas rohkem pere- ja isetegevusvõrgustikke. *Kuidas saab väiksust kasutada sotsiaalse vastutuse ja solidaarsuse suurendamiseks jõukate ja vaeste piirkondade, sektorite ja elanikkategooriate vahel?*
- ELi poliitiliseks võtmeküsimuseks on saanud **kliimamuutus** ja vajadus minna üle vähese CO₂-heittega ühiskonnale, mis on nüüd ka kõigi ELi poliitikavaldkondade horisontaalne prioriteet. Järgmise programmiperioodi suur suunamuutus seisneb kiireloomulises vajaduses vähendada kasvuhooonegaasi heitkoguseid ja kujundada uus majandusarengu mudel, mis põhineb keskkonnasäästliku majanduskasvu kontseptil ja säästval ressursikasutusel. *Kas kogukonna juhitud kohalikku arengut käsitlevad partnerid saavad arendada välja ja pakkuda kohaliku tasandi vastuseid nimetatud eesmärgi saavutamiseks?*

Ühtlasi seisavad kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerid praegu silmitsi varasemast erineva juhtimiskeskonnaga. Paljud neist on kasvanud väikesest ja suhteliselt vabast kogukonnaalgatusest integreeritud maapiirkondadevahelisteks või kogu rannikuala hõlmavateks ettevõtmisteks. See on toonud kaasa väga palju lisavastutust ja koormust haldus- ja auditimenetlustes. Samal ajal on seatud kahtluse alla praegused ülevalt alla teenusmudelid ning tekkinud järjest suurem huvi kaasavamate, vastutustundlikumate ja innovatiivsemate meetodite vastu sotsiaalsete vajaduste rahuldamisel, mis on sarnased kogukonna juhitud kohaliku arengu meetmetele. *Millist rolli võivad kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerid mängida uue valitsemismudeli tutvustamisel ja viimistlemisel?*

Tabelis 1 allpool on toodud mõned näited sellest, mil moel saab kohaliku arengu strateegiaid kohandada nimetatud väljakutsetega toimetulemiseks.

Tabel 1. Näited eri väljakutsetega tegelemisest kohaliku arengu strateegiatega elluviimise kaudu.

Väljakutse	Võimalik lahendamine kohaliku arengu strateegiatega abil
Kasvav tööpuudus	<ul style="list-style-type: none"> • keskenduda rohkem töökohti loovatele investeeringutele (sageli olemasolevate ettevõtete ja/või praeguste üpris tagasihoidlike tööjõumahukate tehingute laiendamisele); • toetada kohalike hoonete renoveerimise, kohaliku energiatootmise, energia säästmise, olemasolevate hoonete uuskasutuse, ringlussevõtu jmt seotud tegevust; • toetada uusi ettevõtlusvorme, sealhulgas sotsiaalmajandust ja sotsiaalseid ettevõtteid; • asetada rohkem rõhku noortele, eriti teavitustööle ja koolist tööellu siirdumisele; • toetada õpipoisiõpet, tööle suunamist, ajutise töö vorme, juhendamist...;

	<ul style="list-style-type: none"> • toetada vahendus- ja tugiteenuste süsteeme tööturul; • toetada täiendõpet ja aktiivseid tööturumeetmeid; • toetada nn kogukondlikke rahasüsteeme, ajapangandust, vabatahtlikku tööd ja muid süsteeme, millega koondatakse töötute kasutamata ressursse kohaliku tasandi vajaduste rahuldamiseks;
Kahanevad turud	<ul style="list-style-type: none"> • toetada olemasolevaid ettevõtteid uutele turgudele sisenemisel, s.o müügiesituse-, turundustöös, kvaliteedikontrolli teostamisel, eksporditegevuses, tehnosiirdel, koolituses; • otsida uusi turge kliimamuutuse, energiasäästu ja -tootmise, hooldusteenuste, tervishoiu, kultuuri ja digitaalrajatuse valdkondades; • tagada kindel järeltugi kõigile uutele ettevõtetele (turu- ja elujõulisuse ettevõtluuringud, erialakoolitused jne); • kasutada avalikke hankeid (sealhulgas sotsiaalsete klauslite sisestamine) ja "ostke kohalikke tooteid" kampaaniaid; • toetada kogukondlike rahasüsteemide ja ajapanganduse kasutamist, leidmaks kasulikke väljundeid töötutele või vaeghõivatutele kohalike vajaduste rahuldamisel; • koondada kohalikke elanikke kohalike poodide, teenuste ja ettevõtluse (nagu Cashmob) toetamiseks; • tugevdada lühikesi tarneahelaid (nt talupoode, otse tootjalt ostmist), kohalikke toidusüsteeme (nt projekt „Incredible edible“¹⁶ või PROVE-projekt Portugalis)¹⁷ • parandada koolituse ja sisenemise stabiilsust või kasvavatesse sektoritesse;
Erasektori vahendite puudulikkus	<ul style="list-style-type: none"> • tekitada juurdepääs uutele rahastamisvahenditele (tagatised ja mikrolaenusüsteemid); • arendada välja eelissuhted pankadega; • uurida ühisrahastamise ja muude uuenduslike ideede kasutamise võimalusi; • tunnustada loonustasu, vabatahtlikku tööd ja isetegevussüsteeme; • edendada kohalikku säästmist kohaliku tasandi projektide toetamiseks näiteks ühis- või kogukonnainvesteeringute kaudu (Vallée de l'Aspe France); • suurendada märkimisväärselt ELi toetuste saamise kiirust ja kohandatavust (väiketoetused, toetuskavad...); • vähendada projektidega seotud bürokraatiat, näiteks ühekordsete maksete, lihtsustatud kulude jne kujul);
Avaliku sektori investeeringute kärped	<ul style="list-style-type: none"> • taotleda ELi rahaliste vahendite ettemakseid; • tagada avaliku sektori kaasrahastamise raames samadel alustel eelrahastamine kui ELi vahendite puhul; • anda avaliku sektori hooneid, maad jmt alternatiivkasutusse; • uurida ühissüsteemide kasutamist avaliku sektori olemasoleva infrastruktuuri (lasteaiad, koolid, kultuurimajad, vanurite päevakeskused, tervishoiu- ja spordikeskused, avalik ruum) kasutamiseks, jagamiseks ja alalhoidmiseks;
Avaliku sektori	<ul style="list-style-type: none"> • luua sidemeid kohalike ametnike, nagu õpetajate, sotsiaaltöötajate,

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>.

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184.

vähendatud kulud	<p>tervishoiutöötajate või planeerimis- ja keskkonnajärelevalveametnike vahel, et arendada välja täiendavaid ja sotsiaalabiteenuseid;</p> <ul style="list-style-type: none"> • toetada uuenduslikke sotsiaalprojekte, mille eesmärk on tõhustada teenuseid ja/või säilitada töökohti, aga ka avaliku ja erasektori sotsiaal-majanduslikku partnerlust; • pidada esmatähtsaks ennetamist, jagamist, isetegevust;
Vaesus ja sotsiaalne tõrjutus	<ul style="list-style-type: none"> • toetada vaesusohus olevate inimeste juhitavaid kohalikke sotsiaalse kaasamise kavasad erialatöötajate ja muude sidusrühmade kaasabil; • toetada kogukondlikke korraldus- ja isetegevusrühmi; • toetada jagamissüsteeme, uusi transpordivorme, nagu ühisauto kasutamist ja koossõitu ning ühisaedu ja -aiamaid; • toetada sotsiaalseid, säästvaid ja ühiseid elamumajandusalgatusi;
Kliimamuutus ja üleminek vähese CO₂-heitega ühiskonnale	<ul style="list-style-type: none"> • laiendada olemasolevaid partnerlussuhteid uute partnerite kaasamisega, kellel on teadmised ja kogemused kliimamuutuse ja säästvuse küsimustega tegelemises kohalikul tasandil; • toetada kohaliku ja kogukonna tasandi algatusi, milles keskendutakse kasvuhoonegaasi heite vähendamisele ja/või vähese CO₂-heitega ühiskonnale ülemineku hõlbustamisele; • lisada säästvus kohaliku tasandi strateegia horisontaalsete eesmärkide hulka ning rajada süsteem püstitatud eesmärkide täitmisel saavutatud edu mõõtmiseks.

Tegemist on vaid mõne lahendusega, mida kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerid peaksid kaaluma, kui nad soovivad tagada kohaliku tasandi strateegiate kooskõla asjaomastes piirkondades tekkinud väljakutsetega. Järgmisena vaatleme uut määrust ja selle võimalusi eespool nimetatud eesmärgi saavutamiseks.

3.3 Määruse uued või tõhustatud aspektid

Määruses on tõhustatud Leaderi programmi teatavaid aspekte ja seda osaliselt vastusena kontrollikoja aruandele Leaderi programmi kohta. Need on järgmised: sätted strateegiate miinimumsisu ja kvaliteedi parandamise kohta; sätted rühmade miinimumülesannete selgema määratlemise ja sõltumatuse säilitamise kohta; suurema tähelepanu pööramine elavdamisele ja suutlikkuse suurendamisele, mida saab teha tugevama ettevalmistava ja suurema jooksevkulude toetamise kaudu; kodanikuühiskonna ja erasektori rolli suurendamine; riikidevahelise koostöö lihtsustamine (EAFRD ja EMKFi fondispetsiifiliste määruste kaudu). Nii need kui ka muud sätted võivad aidata tugevdada rühmade suutlikkust tulla toime mõne eespool nimetatud väljakutsega. Järgmisena selgitame asjaomaste sätete taga olevat komisjoni mõttekäiku ja esitame näiteid sätete kasutamise kohta.

3.3.1. Strateegia uued või tõhustatud aspektid

Üldsätete määruse artikli 33 lõikes 1 on kirjeldatud kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerite koostatud strateegiate miinimumsisu (vt tabel 2 allpool).

Tabel 2. Üldsätete määruse artikkel 33, milles on käsitletud kohaliku arengu strateegiaid.

<p>1. Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia sisaldab vähemalt järgmisi elemente:</p> <p>a) strateegiaga hõlmatud piirkonna ja rahvastiku piiritlemine;</p>

- b) **piirkonna arenguvajaduste ja -potentsiaali analüüs**, sealhulgas tugevuste, nõrkuste, võimaluste ning ohtude analüüs;
- c) strateegia ja selle eesmärkide kirjeldus, strateegia **integreeritud** ja **uuendusliku** olemuse kirjeldus ning **eesmärkide pingerida, sealhulgas mõõdetavad eesmärgid väljundite või tulemuste osas**. Tulemuseesmärgid võivad olla väljendatud kvantitatiivselt või kvalitatiivselt. Strateegia peab olema kooskõlas kõikide kaasatud asjaomaste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vastavate programmidega;
- d) strateegia arendamisse **kogukonna kaasamise** protsessi kirjeldus;
- e) **rakenduskava**, milles näidatakse, kuidas eesmärgid meetmetena ellu viiakse;
- f) strateegia **juhtimise ja seire korra kirjeldus**, milles näidatakse strateegiat rakendava kohaliku tegevusrühma suutlikkust, ja konkreetse **hindamise korra kirjeldus**;
- g) strateegia **rahastamiskava**, sealhulgas igast asjaomasest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist kavandatud eraldis.

Järgmistes punktides esitatakse lühiselgitus ning tuakse näiteid selle kohta, mida peab komisjon silmas mõne võtmeküsimuse all (paksus kirjas).

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „strateegiaga hõlmatud piirkonna ja rahvastiku piiritlemine”?** (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt a) (2. peatüki 3. ja 6. samm)

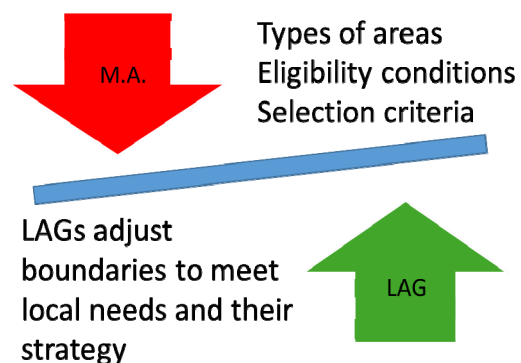
Siin peetakse silmas seda, et piirkonna ja rahvastiku piiritlemine peab olema sidus ja õigustatud strateegiaga, mida kogukond kavatseb ellu viia. Sihtpiirkondade rahvastiku arv peab olema vähemalt 10 000, et tagada strateegia elluviimiseks vajalik nn kriitiline mass. Samas ei tohiks see olla suurem kui 150 000, et säiliks identiteeditunne ja kohalikud elanikud saaksid osaleda otsustusprotsessis vahetult. Samas võib alati teha õigustatud erandeid (näiteks saared või tiheda asustusega piirkonnad ja linnaosad), kui see on strateegiaga kooskõlas.

Praegu on üks ohte asjaolu, et kulude vähendamise ja rahaliste vahendite kombineerimise surve toob kaasa järjest suuremad nn majandusliku planeerimise piirkonnad, milles puudub tegelik identiteeditunne ja mille kohalikel elanikel ei ole väga sõnaõigust.

Laiemate ELi tingimuste taustal seisneb eesmärk selles, et liikmesriigid tagaksid programmides osalevate piirkondade valimisel raamistiku, mis on kooskõlas riigisiseste prioriteetidega eri liiki piirkondade jaoks.

Joonis 2. Piirkondade kindlaksmääramine

Seda on võimalik teha eri piirkondade valimisel teatavate abikõlblikkustingimuste ja/või kriteeriumide kehtestamise ja kasutamise kaudu. Näiteks võivad kalanduspiirkondade abikõlblikkustingimused hõlmata teatavast suurusest väiksemaid sadamaid, teatavaid rannikualasid, kaugust merest või veest, toimepiirkondi jne. Valikukriteeriumid võivad hõlmata järgmist: kalandusvaldkonna tööhõive absoluutne ja/või suhteline tähtsus, lossimissuunitlused, väikesemahulise rannapüügi olulisus, demograafilised muutused jne.



Komisjoni eesmärk on see, et *kohaliku tasandi partnerid* määratleksid oma piirkonnad *täpselt kindlaks* alt-üles lähenemisviisi abil vastavalt sellele, mida soovitakse saavutada. Põhineda võib järgmisele:

- ✓ piirkonna füüsiline või geograafiline sidusus (saared, mäed, suudmealad, jõed, kõrghoonestusega linnaalad);
- ✓ piirkonna kultuuriline identiteet ja sarnased sotsiaalsed aspektid (romade, sisserändajate, töötute kontsentratsioon);
- ✓ majandusliku tegevuse kontsentratsioon (põllumajandustegevuse liigid, kalandus, teatavad kahanevad või kasvavad sektorid).

Nimetatud tunnuseid võib hinnata ja võtta arvesse partnerite lõplikul väljavalimisel.

Varem on mõned liikmesriigid teinud piirkondade seas eelvaliku ülalt-alla lähenemisviisi kohaselt, teised aga näiteks võimaldanud kogu territooriumi hõlmavaid avatud menetlusi. Mõlemad äärmused on riskantsed. Ülalt-alla lähenemisviis võib luua jäigad ja kunstlikud piirkonnad, mis ei ole kohaliku võrgustikuga orgaanilises kooskõlas. Kogu territooriumi hõlmavad avatud menetlused võivad tuua aga kaasa tohutu hulga taotlusi ja poliitilise surve eelarve liiga väikesteks osadeks jagamiseks. Seepärast soovitab komisjon leida tasakaal ülalt-alla ja alt-üles lähenemisviiside vahel.

Tabel 3. Piirkonna kindlaksmääramine Portugali ja Soome näitel

Portugal nimetas Euroopa Kalandusfondi käsitleva määruse kriteeriumide alusel 4. teljest rahaliste vahendite saamiseks 45 abikõlblikku omavalitsust, millest 39 asus Portugali rannikualadel ja kuus Assooridel. Arvesse võeti muu hulgas järgmiseid tunnuseid: kalastustegevuse kahanemine (mõõdeti lossimistegevuse vähenemise järgi ajavahemikus 1999–2005) ning kalastustegevusest sõltumine (kui sektoris töötab rohkem kui 3 % tööealisest elanikkonnast; sealhulgas võeti arvesse ka Portugali meresoolatööstuse töötajaid, kuna nimetatud haru moodustab mõnes piirkonnas olulise osa merendusest).

Seejärel võisid kohaliku tasandi partnerid esitada oma FLAG-piirkonnad riigi tasandil kindlaks määratud piirkondades. Õigustatud erandite suhtes näidati üles paindlikkust. Näiteks lubas korraldusasutus Oeste FLAG-piirkonnal lisada valikusse territooriumi lõunatipus asuvad 3 Lourinhã omavalitsuse valda, mis olid algselt suurlinna läheduse tõttu (Lissabon) nimetatud piirkondadest välja jäetud. See oli õigustatud mitmete väikeste kalapüügilaevade tegutsemisega Lourinhãs, kes lossisid kala FLAG-piirkonnas, mis oli lähim lossimiskoht. Asjaomaste eraldatumate kalastuskogukondade integreerimist FLAG-arenguprogrammiga peeti oluliseks.

Teine näide paindlikkusest hoolikalt kaalutud vajaduste rahuldamiseks pärineb Soomest. Ehkki Euroopa Kalandusfondi käsitlevas määruses on soovitatud, et FLAG- piirkonnad võiksid olla väiksemad NUTS 3 tasandist, siis Soome puhul kiitis merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat mõne piirkonna äärmiselt väikese asustatuse tõttu heaks tavapärasest suuremad FLAG-piirkonnad, et need saaksid kaasata kalandussektori töötajate kriitilise massi. Lisaks olid FLAGid tulemustest teatamise protsessi ja tulemuste edaspidise parandamise ajendil sunnitud tegema väiksemaid kohandamisi järgmiseks programmiperioodiks piirkondade kindlaksmääramisel.

Lisateave vt allpool¹⁸.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „piirkonna arenguvajaduste ja -potentsiaali analüüs”? (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt b) (2. peatüki 1. ja 4. samm)**

Määruses on öeldud, et analüüs sisaldab tugevuste, nõrkuste, võimaluste ning ohtude analüüsi (SWOT-analüüs). Juba mõnda aega on SWOT-analüüsid moodustanud komisjoni toetatavate riigi, piirkonna ja kohaliku tasandi programmide tavapärase osa. Tegelikult on paljud neist ülimalt üldisõnalised ja võiksid sageli kehtida pea kõigi ELi sarnaste piirkondade kohta. Et arenguvajadused ja -võimalused peaksid aga põhinema just SWOT-analüüsil, peaks analüüs olema üldiselt põhjalikum. Mõni strateegia sisaldab üksnes järjestamata vajaduste loetelu, ilma mingi põhjenduseta selle kohta, mil viisil on see seotud SWOT-analüüsiga. Komisjon soovib olukorda parandada ja tagada, et piirkonna arenguvajaduste ja -potentsiaali analüüsist saab väärtuslik vahend tugeva sekkumisloogika tulemuspõhisema lähenemise kujundamiseks.

	Tugevused	Nõrkused
Võimalused	Tugevdamine	Vähendamine

¹⁸ Lisateave: FARNETi stardijuhend 1, peatükk 2. Piirkonna kindlaksmääramine.
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

analüüs	võimaluste ära kasutamine	võimaluste kasutamine	SWOT-
	Ohud Kindlustamine tulevaste ohtude vastu	Vältimine lõksudest pääsemine	

Selleks peavad kohaliku tasandi partnerid võtma arvesse järgmist.

- ✓ SWOT-analüüsis väljatoodud punktid peavad põhinema selgelt piirkonna analüüsimisest saadud tõendusmaterjalil.
- ✓ Keskenduda tuleb piirkonna iseärasustele ja omapära väljatoomisele selle asemel, et loetleda pelgalt üles paljude suuremate sektorite (nagu põllumajanduse või kalanduse) või siis sihtrühmade (nagu noored või naised) levinud aspektid. Kahjuks on mõned SWOT-analüüsid nii üldsõnalised, et neid sobiks kasutada kus iganes.
- ✓ Rohkem tähelepanu tuleks pöörata vähemalt võimaluste ja tugevuste analüüsimisele ning nõrkuste ja ohtude kirjeldamisele. Strateegia ei tohiks olla kaitsev, vaid tulevikku vaatav.
- ✓ Ei ole mõtet esitada kõiki vajadusi sisaldavat üldloetelu. Ka selles etapis on oluline alustada vajaduste ja võimaluste tähtsuse järjekorda seadmisest ja eelistuste väljatoomisest.
- ✓ Tähtsuse järjekorda seadmise ja eelistuste väljatoomise puhul tuleb lähtuda tõenditest ja võtta arvesse kohalike sidusrühmade põhjendatud arvamust, nagu on selgitatud allpool.
- ✓ Kohaliku tasandi partnerid peavad mõistma, mida nad soovivad saavutada ja mida on võimalik kättesaadavate vahendite ja programmide abil saavutada.

Vt näited kalanduse valdkonna kohaliku arengu strateegiatest Prantsusmaal, Hispaanias, Soomes ja Šotimaal, samuti muust allpool esitatud allikmaterjalist¹⁹.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „strateegia integreeritud olemuse kirjeldus”?** (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt c) (2. peatüki 4. ja 7. samm)

Ühissätete määruses on sätestatud, et kogukonna juhitud kohalik areng peab olema ellu viidud integreeritud (artikli 33 lõike 1 punkt c) ja mitmesektoriliste piirkonnapõhiste kohaliku arengu strateegiate kaudu (artikli 32 lõike 2 punkt c). Integreeritud ja mitmesektorilise olemuse mõiste on ajapikku edasi arenenud ning seda tuleb kohandada vastavalt lahendatavale probleemile ja hõlmatud piirkonnale. Mõistet kasutati algselt esimestes maapiirkondadele mõeldud Leaderi programmides, milles sooviti võtta teistsugune lähenemisviis põllumajanduse valdkondlikest ülalt-alla poliitikameetmetest. Leaderi lühend pärineb prantsuskeelsest väljendist „maamajanduse ja arendustegevuse vahelised sidemed”. Partnerlust peeti

¹⁹ Allikmaterjal.

- Näited kalanduse valdkonna integreeritud strateegiatest Euroopas. Kokkuvõtted ja täistekstid. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>.
- Leaderi juhend strateegia koostamise kohta. Alljaotis A strateegia koostamise kohta koos videotega. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm.
- FARNETi stardijuhend 1. Jaotis 4b tõhusate strateegiate väljaarendamise kohta: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- Kreeka Lesbose saare Leaderi rühma Powerpointi dokument, milles kirjeldatakse kohalike sidusrühmade nendepoolset kaasamist kohalike vajaduste kindlaksmääramisse. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC.

katalüsaatoriks, mille raames kasutatakse ära kõik kohalikud võimendavad tegurid selliste valdkondade nagu põllumajandus, toiduainetööstus, käsitöö, maaturism, kohalikud teenused ja keskkond. Selleks peaksid kogukondlikud partnerid töötama välja toetusmeetmete nn integreeritud seeriad (nagu koolitus, kapitalitoetused, müügiedendus-, äritoetus), mis täidavad kõik sama strateegilist eesmärki. Et enamik Leaderi programme viidi ellu suhteliselt vähe asustatud maapiirkondades, suudeti arendada üsna terviklikku lähenemisviisi enamiku kohaliku arengu tõukemehhanismide integreerimisel.

Kuid isegi tollal sai selgeks, et selline „kohalikele oludele rajatud” programm nagu Leader suudab avaldada mõju teatavatele valdkondadele, kuid mitte kõigile. Soomes arendati välja kasulikud erinevad mõisted: esimene neist on „kitsamad maaelu arendamise poliitikameetmed”, mis kuulusid tavaliselt põllumajandus- ja maaelu arengu ministeeriumi vastutusalasse ning teine „üldised maaelu arendamise poliitikameetmed”, mille all peeti silmas kõiki transpordi, hariduse ja tervishoiu valdkonnas võetavaid poliitikameetmeid, mis avaldasid märkimisväärset mõju maaelu arendamisele, kuid mida oli keerulisem mõjutada kohalikut tasandilt.

See tähendab, et isegi maapiirkondades ei tähenda integreerimine seda, et strateegiad peaksid püüdma lahendada kõiki probleeme ja pidama neid kõiki kõige olulisemaks. Nagu on eespool öeldud, peavad kogukonnad tegema valikuid ja keskenduma eesmärkidele ja tegevusele, mis toovad kõige tõenäolisemalt kaasa soovitud muudatused. See kehtib veelgi enam linnade ning keeruliste sotsiaalprobleemide lahendamise puhul tiheda asustusega piirkondades. Seal on ilmselt juba varem algatusi tehtud ja samas valdkonnas tegutsemas mitmeid organisatsioone. Seepärast peavad kohaliku tasandi partnerid koostama oma strateegiad viisil, mis annavad juba olemasolevatele lisandväärtust ja koondavad strateegia ümber maksimaalselt toetust.

Asjaomane tõlgendus laiendab kogukonna juhitud kohaliku arengu mõiste kohaldamisala temaatilistele eesmärkidele ja investeerimisprioriteetidele, mis kehtivad eeskätt sotsiaal- ja regionaalabivahendite valdkonnas – määral, mil strateegiad on koostatud ja viidud ellu kohalike territoriaalsete seoste täielikku väärtust esile tõstes.

Integreerimine võib tähendada järgmist:

- ✓ ühe või mitme küsimuse, teema, probleemi või sihtrühmaga alustamine, mille kaudu koondatakse kogukonda, kuid samas asetatakse see laiemasse konteksti ja luuakse sidemeid ka muude sektoritega ja huviosalistega, mis võivad olukorda mõjutada;
- ✓ vertikaalsete sektori- ja tarneahela siseste sidemete loomine, samuti horisontaalsete sidemete loomine sektorite vahel;
- ✓ mahajäänud piirkondade sidumine võimalusterohkete piirkondadega (nt maapiirkonnad turuvõimalusega linnadega või mahajäänud linnaosad tööhõive kasvu keskustega);
- ✓ sidemete loomine kohaliku, piirkonna ja riigi tasandi valitsemistasandite vahel. Eriti oluline on see võtmesektorite ja -institutsioonide puhul, nagu koolid, haiglad või ülikoolid;
- ✓ selle tagamine, et eri kohalikud toetusmeetmed on jaotatud ja kombineeritud viisil, mille siht on saavutada samad strateegilised eesmärgid. Integreerimine, mille puhul arvestatakse sellega, kes, mida ja kuidas on juba varem teinud.

Tabel 4. Integreeritud olemusega strateegia projekti „My Generation URBACT” näitel

--

Olgugi et projektis My Generation URBACT osalenud 12 partnerlinna seisid silmitsi erinevate väljakutsetega, jõudsid neist kõik järeldusele, et noortest peavad saama tõelised kaasautorid lahenduste elluviimisel; seega kasutati mitmeid kaasamistehnikaid, milles seati noored kohalike strateegiate keskmesse.

Nende väitel on Euroopas noorte inimeste toetamiseks välja töötatud poliitikameetmed liiga killustunud ja lühiajalised ning suunatud ühepoolsetelt vaid ühe eesmärgi täitmisele, samas kui väljakutsete mitmekesisus nõuab integreeritud meetmeid. Teisisõnu – ehkki keskenduti noortele omastele probleemidele, püüti luua kohaliku tasandi sidemeid kõigi noori mõjutavate poliitikavaldkondade vahel. Partnerlinnad tegid rohkem kui kaks ja pool aastat tööd, et määrata kindlaks tõhusad kohaliku tasandi poliitikameetmed kolmes järgmises omavahel seotud valdkonnas: ebasoodsas olukorras olevatele noortele suurema juurdepääsu andmine linnades juba olemas olevatele sotsiaalteenustele; koolituse, hariduse ja ärivaldkonna vaheliste kontaktide loomine; eri subjektide tegevuse suurem kooskõlastamine ja noorte kaasamine otsustusprotsessi.

<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „strateegia uuendusliku olemuse kirjeldus”?** (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt c) (2. peatüki 4. ja 7. samm)

Kogukonna juhitud kohaliku arengu kontekstis ei pea uuendamine tähendama kõrgetasemelist teadus- ja arendustööd või uusi tehnoloogiaid (kuigi need ei ole mõistagi välistatud). Strateegia uuendusliku olemuse põhjendus on tihedasti seotud küsimusega: „mida soovib kogukond muuta?”. Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad on oma olemuselt kohaliku kandepinnaga ja suhteliselt väikesemahulised. Nende võimuses ei ole muuta korruga kõigi elanike elamistingimusi. Seepärast tuleb strateegiates keskenduda tegevusele, millel on võimendav mõju või nn lumepalliefekt kohaliku arengu edendamiseks. Kõigi piiratud ressursside kasutamise asemel põhivajaduste täitmiseks on mõtte heita värske pilk nii probleemidele kui ka võimalustele ning otsida uusi vastuseid, mis võivad tuua kaasa pikemaajalisi ja säästvamaid lahendusi.

Seepärast on komisjon jätnud kogukonna juhitud kohaliku arengu uuendusliku olemuse määratlemise vabaks ning mitte püüdnud seda n-ö ette anda, kuna sellega oleks juba vaikimisi jäänud vähem ruumi kohaliku tasandi loominguks. Uuenduslikkus võib hõlmata uusi teenuseid, tooteid ja tegusemisviise kohalikus kontekstis (artikli 32 lõike 2 punkt d). Mõistagi ei pea kogu strateegia olema uuenduslik, kuna partnerid peavad sageli tekitama enda suhtes usaldust tõestamisega, et nad suudavad täita ka teatavaid lühiajalisi põhivajadusi.

Kõigi piirkonna sidusrühmade kokkutoomine ja dialoogi tekitamine väliste institutsioonidega (nt ülikoolid, teaduskeskused ja kõrgemad haldustasandid) annab kogukonna juhitud kohalikele arengule tohutud võimalused olemasolevate ressursside kasutamiseks uuel ja loominguksel viisil. Kõige positiivsem oleks, kui partnerlussuhetest saavad sotsiaalse uuendamise platvormid, mis on tänu sellele võimelised ressursse suurendama ja võimendama. Seejärel saab edukaid ideid analüüsida, dokumenteerida ja edastada ELi, riigi ja piirkonna tasandi kogukonna juhitud kohaliku arengu võrgustikele.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu uuenduslik olemus võib seisneda järgmises:

- ✓ hõlmatakse uusi teenuseid, tooteid ja tegusemisviise kohalikus kontekstis;
- ✓ omatakse võimendavat mõju või nn lumepalliefekti kogukonna oodatavatele muudatustele;

- ✓ võidakse hõlmata ühte või mitut väikesemahulist tegevust ja prototüüpi või suuremahulisemat juhtprojekti, mis kogukonda koondab;
- ✓ leitakse uusi võimalusi kogukonna olemasolevate ressursside ja varade koondamiseks ja kasutamiseks;
- ✓ arendatakse koostööd eri huviosaliste ja sektorite vahel;
- ✓ võidakse hõlmata ülikoole või tiptasemel teadus- ja arendustegevust;
- ✓ võidakse moodustada sotsiaalse uuendustegevuse platvorm, mida saab laiendada ja ulatuslikumalt kohaldada kogemuste vahetamise, koostöö ja võrgustike loomise abil.

Tabel 5. Innovatsiooniklaster Lääne-Corcaigh Leaderi strateegiakava 2007–2013 raames

Lääne-Corcaigh Leaderi strateegiakava 2007–2013 lahutamatu osa on innovatsiooniklaster. Klaster rajaneb varasematel algatustel nagu Lääne-Corcaigh kaubamärk „Fuchsia”, ning keskendub kõige olulisemate majandussektorite toetamisele, milles nähakse võimalusi mitmekesistamiseks (näiteks toidu-, turismi- käsitöösektor jne). Samuti keskendutakse arendustegevuse ja -protsessile (müügiesindustegevus, koolitus, haridus, arendusametid-, võrgustikud ja ühendused jmt). 1998. aastal turule tulnud klasteri näol on tegemist ettevõtlusvõrgustikuga, mis koosneb 160st tunnustatud kvaliteediga (kaubamärgiga) ettevõttest, kes tegutsevad toidu-, turismi-, käsitöö ja muudes (põllumajandus-, merendus- jaemüügi-) sektorites. Samuti ollakse partnerlussuhetes Corcaighi ülikooli teatavate programmide raames.

Klasteri toetatavad tegevusliigid on 2007.–2013. aasta programmiperioodil järgmised: uue programmi „Energy From Farms” (talumajapidamistest pärineva energia, sealhulgas biokütustest saadud, tuule-, päikese-, hüdro- ja soojusenergia) arendamine; kaubamärgi „Fuchsia” uue reklaami- ja müügiesindustegevuse juhtimine ja hindamine; arengutoetus kaubamärgis „Fuchsia” osalejate mitmekesistamisprojektidele toiduturismi, käsitöö ja meelelahutuse valdkonnas; samuti loovkunstis ja digitaalmeediatootmises tegutsevate ettevõtete nõustamine ja koolitamine.

Asjaomane mudel on edupõhine, loob toetuskultuuri uuendustegevuse edendamiseks ja tekitab kriitilise massi pikaajaliseks tegevuseks. 2005. aastal oli kaubamärgi „Fuchsia” kasum 106 miljonit eurot, millest 69 miljonit eurot jäi piirkonda ning säilinud täistööajale taandatud kohalike töötajate arv oli 1 131.

Vt allikmaterjal allpool²⁰.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „eesmärkide pingerida, sealhulgas mõõdetavad eesmärgid väljundite või tulemuste osas”? (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt c) (2. peatüki 4. ja 7. samm)**

Eespool nimetatud kontrollikoja aruandes Leaderi kohta on sätestatud järgmist: „Kohalikud strateegiad peaksid olema Leader-lähenemise tuumaks, andes partnerlusele eesmärgi ning

²⁰ Allikmaterjali:

- *Fookusrühm 2. Laiendatud aruanne. Preserving the Innovative Character of Leader, november 2010 (Leaderi uuendusliku olemuse säilitamine)* http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf.
- ELi maapiirkondade ülevaade 2. Creativity and Innovation in EU Rural Development (loomingulisus ja uuenduslikkus ELi maapiirkondades), 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A.

pakkudes lisaväärtust kohalike maaelu arengu eesmärkide saavutamiseks mõeldud kohalike lahenduste kaudu.” Kahjuks ei ole see alati nii. Kontrollikoja kohaselt teenisid paljud strateegiad „eelkõige korraldusasutuse rahataotlemise eesmärki” ning nende eesmärgid ei olnud „täpsed, mõõdetavad ja kindlaksmääratud aja jooksul saavutatavad”.

Minevikus panustati paljudes strateegiates liigselt sellistele üldeesmärkidele, nagu „maapiirkondade elu kvaliteedi parandamine” või „säästev areng”. See tuleneb osaliselt asjaolust, et strateegiate koostajad on sageli väga ebakindlad ja soovivad säilitada paindlikkust muudatuste ja ettenägematute sündmustega toime tulemisel. Allpool tekstis on siiski näha, et paindlikkuse saavutamiseks on muid viise ning liiga üldiste eesmärkide püstitamine võib muuta strateegia pea kasutuks, mida mõjutavad kohalikud huvirühmad ja mille suhtes on võimatu teha järelevalvet.

Komisjon usub, et strateegiate kvaliteeti saab tõsta juhul, kui lähtutakse selgest kogukonna tasandil kokku lepitud nn sekkumisloogikast, mille puhul vastatakse järgmistele küsimustele: „mida me soovime muuta?”, „mida me soovime saavutada aastaks x?”, „kuidas me määratleme edu?”, „millised tõendid näitavad meie edukust?”.

Ajavahemikus 2014–2020 peaks tõendusmaterjal seisnema selgelt mõõdetavates eesmärkides selliste väljunditena, nagu näiteks koolitust saanud inimeste arv, või selliste tulemustena, nagu näiteks koolituse tulemusel töökoha saanud inimeste arv.

„Tulemuseesmärgid võivad olla väljendatud kvantitatiivselt või kvalitatiivselt” (artikli 33 lõike 1 punkt c) ning komisjon soovib väljendada tulemuseesmärgid SMART-eesmärkidenä.

SMART-eesmärgid

1. **Konkreetne (Specific)** – strateegia põhiküsimused on selgelt püstitatud ja selgitatud, milliste vahenditega neid saavutatakse;
2. **Mõõdetav (Measurable)** – mille alusel mõõdetakse tulemusi ja mõõdetavat eesmärki, olgu see väljendatud kvantitatiivselt või kvalitatiivselt;
3. **Saavutatav (Achievable)** – esitatud strateegia piires tehniliselt võimalik;
4. **Realistlik (Realistic)** – võttes arvesse ressursse, ajapiiranguid, sihtrühmade suurust jne;
5. **Tähtajaline (Time bound)** – arvestamine eesmärgi saavutamiseks sätestatud ajakava ja tähtajaga.

Täpsemate tulemuseesmärkide püstitamise taustal soovib komisjon kohalikel partneritel ja korraldusasutustel leppida kokku meetodites, millega on võimalik kohandada strateegiaid vastavalt asjaolude muutumisele ja võtta arvesse varasemaid kogemusi. Kõige loogilisem oleks seda teha artikli 33 lõike 1 punktis f nimetatud hindamisnõude kohaselt (vt allpool).

Määruses viidatakse veel eesmärkide pingereale ning selgitatakse, et kõike korraga saavutada ei ole võimalik ning et kogukond peaks otsustama oma kõige olulisemate eesmärkide üle kollektiivselt ja valima välja tegevuse, mis aitab neid kõige paremini saavutada. Seepärast saab strateegiaid selgelt kasutada kodanike kohapealsete algatuste toetamiseks ja mõne käesoleva peatüki esimeses jaotises kindlaks määratud väljakutsega tegelemiseks.

Tabel 6. Sihtrühmade määratlemine ja seire IRD Duhallowi näitel.

IRD (Integrated Rural Development, integreeritud maaelu areng) Duhallow on töötanud välja huvitava süsteemi paremate sidemete loomiseks oma kohaliku arengu strateegia laiaulatuslike eesmärkide ja tegelikult ellu viidud projektide vahel viisil, mis tagab kogukonna ühtsustunde ning parema sihtrühmade määratlemise ja seire. Strateegia laiaulatuslikud eesmärgid on arendatud põhiliselt välja pärast kogukonnaga peetud pikaajalisi arutelusid järgmistes küsimustes: elukvaliteedi parandamine, loovuse edendamine, majanduskasv ja elukeskkond. Piirkonna sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonnaressursside vajaduste hindamine toimub kogukonna tugevustele rajatud arengu põhimõtte kohaselt, mille puhul keskendutakse (nõrkuste ja puuduste väljatoomise asemel) piirkondade tugevustele ja võimalikele tugevustele. Sellega kehtestatakse strateegiline raamistik, mida saab kohandada spetsiaalsetele pakkumistele.

Laiaulatuslikud eesmärgid jagatakse seejärel väiksemateks mõõdetavateks eesmärkideks, mida täidavad ja mille täitmise seiret teostavad kohalikud kogukondlikud rühmad. Näiteks on hariduse töörühmas 20 liiget kohalikest koolidest, noorteorganisatsioonist, poliitikust ja samuti noored ise. Püstitatud on 27 mõõdetavad eesmärki, sealhulgas kümne uue noorteklubi, nelja noortekohviku loomine, 20 väljaõppinud noorsoojuhti jne.

Väljundnäitajate kohaselt oli 2011. aasta seisuga saavutatud järgmine: loodud kolm uut noorteklubi, mitte ühtegi kohvikut ja väljaõpet antud 30 noorsoojuhile. Töörühm kohtub kaheksa-üheksa korda aastas, et analüüsida saavutatut ja määrata kindlaks uued sammud tegevuse tõhustamiseks. Nende meetmed kiidab heaks kohalike tegevusrühmade juhatus.

Vt Euroopa maaelu arengu võrgustiku faktilaht Duhallowi partnerite põhimõtete kohta Leaderi lisaväärtuse näitajate kindlaksmääramisel:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf.

Täiendav kasulik allikmaterjal allpool²¹.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „Strateegia peab olema kooskõlas kõikide kaasatud asjaomaste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vastavate programmidega”? (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt c) (2. peatüki 4. ja 7. samm)**

Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad ei tohi jääda isolatsiooni. Tegemist on paindlike vahenditega eri kohalike tasandite vajaduste täitmiseks viisil, mis toovad asjaomastele programmidele kaasa konkreetsed tulemused ja kasu (vt näiteks Leaderi

²¹ Allikmaterjal ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkti c kohta:

- Euroopa maaelu arengu võrgustiku juhised kohaliku arengu strateegiate sisu kohta koos videotega. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm.
- *Strateegia koostamine. Kuidas seada eri eesmärgid pingeritta? Leaderi juhised:* http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm.
- FARNETi stardijuhend 1, alajaotis 4b. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

kasutamist vahendina integreeritud territoriaalses planeerimises Hispaanias Andaluusias, peatükk 6)²².

Komisjoni poolt korraldusasutustele koostatud juhistes kogukonna juhitud kohaliku arengu kohta selgitas komisjon siiski, et tema eesmärk on võimaldada kohalikele kogukondadele võimalikult suurt paindlikkust seoses strateegiade kohaldamisalaga, samuti rahastatava tegevuse abikõlblikkusega määral, mil on tagatud sidusus asjaomaste programmidega, täielik kooskõla reguleeriva raamistikuga ja topeltrahastamise riskid täielikult hajutatud. See võimaldab kogukondadel olla loominguks ja kohandada kohalikud strateegiad käesoleva peatüki esimeses osas loetletud kiireloomuliste väljakutsetega.

Kohaliku tasandi paindlikkuse kombineerimist kõrgemate eesmärkide saavutamiseks saab teostada mitmeti.

- ✓ Programmiperioodi kavandamise hõlbustamiseks tuleks kogukonna juhitud kohalik areng kavandada ühe investeerimisprioriteedi / sihtvaldkonna või liidu eelisvaldkonna raames²³. Kohaliku arengu strateegiade raames antud toetus võib siiski aidata saavutada ühissätete määruse kõiki 11 temaatilist eesmärki.
- ✓ Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiates tuleks kirjeldada, mil moel on kaasav kohalik lähenemine sidus ja aitab täita nende ahastusprogrammide prioriteete.
- ✓ Kui kogukonna juhitud kohalik areng on suunatud täielikult mõne üksiku programmieesmärgi täitmisele, peaks rakendussüsteem olema kohandatud selliselt, et see võimaldab kasutada asjaomase lähenemise kõiki eeliseid, kuid vastab strateegias käsitletud konkreetsetele kohalikele vajadustele.
- ✓ Kui kohaliku arengu strateegiat rahastatakse üksnes ühest fondist, peab viimane võimaldama kogu oma abikõlblikku toetust, sealhulgas tegevusele, mida võidakse rahastada ka teistest fondidest, et anda kohaliku tasandi osalejatele oma vajaduste täitmiseks maksimaalne paindlikkus kooskõlas fondispetsiifiliste eeskirjadega.
- ✓ Fondide vahele ei ole tarvis tõmmata ranget joont määral, mil on olemas usaldusväärsed menetlused topeltrahastamise ärahoidmise tagamiseks.
- ✓ Linnades saab kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaid kasutada vahendina Euroopa Regionaalarengu Fondi artikli 7 alusel rahastatavate linnade säästva arengu strateegiade mitmekülgseks toetamiseks. Need võivad moodustada osa integreeritud territoriaalsetest investeeringutest, teekoridoridest või kitsamatest linnaprogrammidest ja/või aidata nende edendamisele kaasa (ühissätete määruse artikkel 36).

Näiteks kui maapiirkonnas tegutsev kohalik tegevusrühm soovib esitada koolitusprojekti rahaliste vahendite saamiseks Leaderi programmist, siis isegi juhul, kui strateegiat toetatakse üksnes Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist, peab kohalik tegevusrühm veenduma, et projekt:

- on sidus Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ja maaelu arengu programmi eesmärkidega;
- on sidus kohaliku arengu strateegiaga;
- on kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

²² Using LEADER as a tool for integrated territorial planning in Andalusia, Spain (Leaderi kasutamine vahendina integreeritud territoriaalses planeerimises Hispaanias Andaluusias) http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf.

²³ Euroopa Regionaalarengu Fondi investeerimisprioriteet 9d ja Euroopa Sotsiaalfondi artikli 3 lõike 1 punkti b alapunkt vi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi sihtvaldkond 6b ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi liidu eelisvaldkond 4.

Loetletud tingimuste täitmise korral ei ole Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi korraldusasutusel õigust projekti tagasi lükata vaid põhjusel, et see täidab ka Euroopa Sotsiaalfondi abikõlblikkuse kriteeriume.

Oluline on veenduda, et sekkumisulatus ja kulude abikõlblikkuse paindlikkus kajastub ka programmide sõnastuses ning asjaomastes riigi ja piirkonna tasandi eeskirjades, kuna see võimaldab koostada kohalikke strateegiaid kohalikest vajadustest ja võimalustest lähtuvalt ning hõlmata ka uuenduslikke lähenemisviise²⁴. Kogukonna juhitud kohaliku arengu abikõlblike kulude üksikasjaliku loetelu esitamise asemel soovitatakse koostada loetelu kindla fondi mõistes mitteabikõlblike kulude kohta.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „strateegia arendamise kogukonna kaasamise protsessi kirjeldus” (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt d)? (2. peatüki 4. ja 7. samm)**

Kaasamise mõistet on kasutatud selliste protsesside kirjeldamiseks, mis võivad kujutada kas puhas manipuleerimist, tavalisi teabekampaaniaid ja ametlikke konsulteerimisi või partnerlust ja täielikku kodanikepoolset juhtimist²⁵. Maailmapank on kirjeldanud oma kogukonna juhitud arenguprogrammide muutumist kogukonnaga konsulteerimise mudelist kogukonda kaasavateks programmideks ja lõpuks praeguseks mudeliks, mis põhineb kogukonna mõjuvõimu suurendamisel²⁶. Komisjon on algusest peale kasutanud meelega väljendit „kogukonna juhitud kohalik areng”, et näidata selgelt, et mõeldud on kogukonna aktiivset osalemist ja mitte vaid ühepoolset teavitamist või konsulteerimist. Kohalikud sidusrühmad peaksid olema kaasatud alates strateegia esimesest koostamise päevast kuni elluviimisprotsessi lõpuni.

Nii strateegia kui ka selle projektid peaksid pärinema kogukonnalt. See tähendab, et osalemine ei ole üksnes strateegia alguses rakendatud lisaboonus rahaliste vahendite taotlemise õigustamiseks. Nõustajad, ülikoolid ja muud välisekspertid võivad esitada laialdasema nägemuse ja aidata koostada andmeanalüüsi ning strateegia teksti, kuid vaja on tõendeid tõelisest dialoogist kohalike elanikega ja nende vahel ja seda strateegia kujundamise igas järgmises põhietapis:

- ✓ tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude kindlaksmääramine;
- ✓ nende teisendamine peamisteks arenguvajadusteks ja -võimaluseks;
- ✓ põhieesmärkide, soovitatavate tulemuste ja nende pingerea sätestamine;
- ✓ soovitatavate tulemuste saavutamiseni viivate tegevusliikide valimine;
- ✓ eelarve jaotamine.

Olemas on väga palju osalemistehnikaid, nagu sidusrühmade analüüs, nn probleemipuu meetod ja stsenaariumid, mis aitavad partneritel selgitada välja kohalikele inimestele tegelikult olulised teemad ja koguda mõtteid ja energiat rohujuure tasandi algatustest. Strateegiadokument peab sisaldama tõendeid, et tegemist on taolise protsessi tulemusega.

Tabel 7. Osalemisprotsess kohaliku arengu strateegia koostamisel Jerte oru (Hispaania) Leaderi rühma näitel.

Jerte oru (Hispaania) Leaderi rühm alustas osalemisprotsessi kohaliku arengu strateegia

²⁴ Vt ühissätete määruse artikli 32 lõike 1 punkt d.

²⁵ Vt Sherry R Arnstein “A ladder of Citizen Participation”, 1969.

²⁶ Local and Community Driven Development (kohalik ja kogukonna juhitud areng). Maailmapank, 2010.

koostamiseks järgmiseks programmiperioodiks vahetult pärast 2013. aasta suve, s.o enne ELi määruste või programmide valmimist. Partnerid asutasid laiaulatusliku nn arengupaneeli, mis kooskõlastas seitsme temaatilise töörühma tööd ja kaasas järgmiste valdkondade sidusrühmi: noored ja kogukonnaühendused; naised ja võrdõiguslikkus; haridus ja kultuur; põllumajandus ja keskkond, ettevõtetus, tööhõive ja koolitus; säästev turism ning hooldus- ja sotsiaalteenused. Iga töörühm saatis välja lihtsa küsimustiku, milles arutati järgmise nelja põhiküsimuse üle: Mida me oleme saavutanud? Mida tuleks veel teha? Millised on meie tulevikuprioriteetid? Milliste ideede abil saaks neid ellu viia? Samuti korraldati ideekonkurss kõigist küla koolidest ideede kogumiseks, samuti mitmeid üritusi eakamatele. Seejärel arutati tulemuste üle kogu oru piirkonda hõlmaval koosolekul.

Töö põhines SWOT-analüüsil, vajaduste analüüsil ja kohaliku strateegia jaoks prioriteetide kindlaksmääramisel. Pärast seda, kui selguvad määruste, programmide ja eelarvelised üksikasjad, kaasatakse kogukond taas strateegia kohandamisse, koostatakse tegevuskava ja võetakse vastu otsus eri prioriteetide jaoks vajalike rahaliste vahendite kohta. Eelmistel programmiperioodidel koostasid töörühmad strateegiad rahastamist vajavate eri projektide kohta, mis sisaldasid esialgseid eelarveid. Eri töörühmade sidusrühmad pidasid seejärel läbirääkimisi ja saavutasid kokkuleppe kohaliku arengu strateegia rahaliste vahendite üldise jagunemise ning prioriteetide üle.

Lisateave vt allpool²⁷.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all “rakenduskava, milles näidatakse, kuidas eesmärgid meetmetena ellu viiakse” ja „rahastamiskava, sealhulgas igast asjaomastest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist kavandatud eraldis”?** (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punktid e ja g) (2. peatüki 4. ja 7. samm)

Üks parimaid viise strateegia eesmärkide teostatavuse kindlakstegemiseks on analüüsida selleks vajalikku tegevust. *Tegevuskava ei tähenda* aga projektide seas eelvaliku tegemist.

Tegevuskavas on vaja võtta arvesse vähemalt järgmist nelja punkti.

- ✓ **Milline** oleks tegevus?
- ✓ **Kes** vastutab selle elluviimise eest?
- ✓ **Millal** ja millises järjestuses peaks tegevus toimuma (näiteks koolitus enne käivitamist)?
- ✓ **Kui suur** on umbkaudne kulu?

²⁷ Lisateave:

The Strategy Design - How to build up a participatory local development strategy? (Strateegia koostamine. Kuidas koostada kaasavat kohaliku arengu strateegiat?) Leaderi juhised. See sisaldab videosid ja soovitusi, milles käsitletakse paljusid fookusrühma järeltulevate strateegiate koostamise viiside kohta. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm.

Euroopa maaelu arengu võrgustiku faktilaht. Using participative methodologies to design quality strategies (osalemismeetodite kasutamine kvaliteetsete strateegiate koostamiseks). Põhineb Itaalias tehtud töö. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf.

FARNETi stardijuhend 1, jaotised 3 ja 4.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.

Tabel 8. Euroopa Kalandusfondi 4. telje alusel nõutav tegevuskava Prantsusmaa näitel.

Tegevuskava mõistet ei ole Euroopas täiesti ühtmoodi tõlgendatud. Näiteks Prantsusmaal pidid Euroopa Kalandusfondi 4. teljest vahendeid taotlevad partnerid esitama arengukava, mis koosneb iga kavandatud tegevusliigi nn töopakettidest ja finantstabelist. Tööpakkett sätestati tavaliselt töölehel, milles käsitleti järgmist: tegevuse prioriteetsed eesmärgid ja selle panus eesmärkide saavutamisse, tõenäolised tulemused piirkonna jaoks; sihtabisajaajad; abikõlblikud kulud, abi osatähtsus; kavandatav ELi rahastamine, muud arvatavad rahastusallikad, seire- ja hindamisnäitajad ja elluviimise ajakava. Vt Euroopa Kalandusfondi 4. telje raames korraldatud Hankemenetluse tingimused Prantsusmaa näitel (P.11).

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf.

Sotimaa Leaderi rühmad nimetavad koondama mõiste „äriplaan” alla kõiki haldus- ja finantsmenetlusi ja -süsteeme, millega strateegiat ja sealhulgas kohalike tegevusrühmade tegevuskava ellu viiakse. Viimane sisaldab tavaliselt iga tegevuse üksikasjalikku elluviimise ajakava ning selgitust vastutava isiku kohta. Vt Sotimaa Leaderi rühma nn äriplaan ja jaotised 6–7.

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf.

Asjaomane äriplaan peaks sisaldama hinnangulisi prognoose eri tegevusliikide jaoks vajalike rahaliste vahendite kohta. Kui strateegiat toetatakse mitmest fondist, peab äriplaanis olema ära näidatud, milliseid strateegia osi igast fondist rahastatakse, samuti riigipoolne kaasrahastamine igal programmiaastal. Eraldi tuleb ära märkida strateegia enda elluviimiskulud, koostöö-, jooksevkulud ja elavdamine. Detailsuse aste ja kulukategooriad võivad siiski liikmesriigiti erineda. Korraldusasutused võivad näiteks nõuda teavet teatavate tegevuskategooriate jaoks riigi või piirkonna tasandil kavandatavate kulude kohta. Samamoodi võivad korraldusasutused paluda partneritel lihtsalt esitada kohaliku arengu strateegias osutatud teatavate eesmärkide ja/või peamiste tegevuskategooriate kuluprognosid.

Eelarvemaht sõltub ilmselgelt piirkonna vajadustest ja suuruselt, strateegia iseloomust ja muude toetusprogrammide olemasolust. See võib sõltuda ka kindla liikmesriigi majanduslikest tingimustest. Siiski on nii Leaderi kui ka Euroopa Kalandusfondi 4. telje elluviimisest saadud kogemused näidanud, et kohaliku arengu strateegia minimaalne eelarvemaht on 3 miljonit eurot avaliku sektori vahendeid kogu perioodiks. Sellest väiksema eelarvega on väga keeruline minna kaugemale väga väikesemahulistest, nn kuludesse investeerimisest ning tagada piirkonnas vajalik elavdamine. Nimetatud summa on tõenäoliselt palju suurem kõrghoonestusega linnaaladel ja mitmest fondist rahastatava kogukonna juhitud kohaliku arengu puhul.

Käesolevaga rõhutatakse veelkord, et asjaomased juhised ei kujuta paindumatut raamistikku, vaid vahendit, millega soovitakse tagada investeeringute vastavus kogukonna poolt strateegias püstitatud eesmärkidele ja nende reaalne täidetavus olemasolevate ressurssidega. Samuti peaks kehtima mehhanism selle tagamiseks, et partnerid suudavad korraldusasutuste kaasabil kohandada finantskava muutuvate oludega. Uued seire- ja hindamist käsitlevad sätted (vt allpool) võivad aidata mis tahes muudatusi põhjendada.

Lisateave vt allpool²⁸.

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „strateegia juhtimise ja seire korra kirjeldus, milles näidatakse strateegiat rakendava kohaliku tegevusrühma suutlikkust, ja konkreetse hindamise korra kirjeldus”? (ühissätete määruse artikli 33 lõike 1 punkt f) (2. peatüki 8. samm)**

Kohalikud partnerid peavad tõendama, et strateegia tõhusaks juhtimiseks kehtivad selged menetlused ja on olemas piisavate kogemuste ja kvalifikatsiooniga personal. Mõistagi hõlmab see haldus- ja finantsvaldkonda. Kui strateegia tähendab ka tööd korraldamata või raskesti ligipäätavate rühmadega, eeldab see ka selliste inimeste tööd, kellel on kogemused sotsiaaltöös, vahendamises ning kogukonna- ja projektijuhtimises.

Ühtlasi peavad partnerid tõendama, et otsustusprotsessis ja projektide valimisel kehtivad läbipaistvad ja kontrollitavad menetlused. Näiteks peab kõigi otsuste hääletamine olema dokumenteeritud ja kehtima huvide konfliktide ärahoidmise menetlused. Seda käsitletakse täpsemalt allpool partnerlussuhete jaotises.

Määruse uus aspekt on siiski nõua selgitada strateegia juhtimise ja seire ning hindamise korda. Korraldusametuste vajadustele vastamiseks on vaja nii seire- kui ka hindamise korra olemasolu. Sellesse ei tohiks suhtuda kui üksnes ametlikku kulude põhjendamise nõudesse ning see peaks olema koostatud viisil, millega tagatakse kasulik teave kohalike partnerlussuhete juhtimise kohta. Korrapärase seire- ja hindamismenetluste lülitamine strateegiasse annab partneritele võimaluse analüüsida, milline tegevus on vilja kandnud ja milline mitte ning kohandada strateegiat muutuvate oludega. Väljundite ja tulemuste mõistes selgelt mõõdetavate eesmärkide kombineerimine konkreetse hindamise korraga võimaldab kohalikel partneritel koostada palju täpsemad ja realistlikumad, aga ka tulemuslikumad ja paindlikumad strateegiad.

Kohalikud tegevusrühmad peaksid andma teavet järgmise kohta.

- ✓ Milliseid süsteeme ja mehhanisme oleks vaja püstitatud näitajate ja eesmärkidega seotud finants- ja tulemusandmete kogumiseks ja töötlemiseks. Need peavad olema selgelt kooskõlas strateegia eesmärkidega.
- ✓ Kuidas nad kavatsevad hinnata omaenda tulemuslikkust kogukonna juhitud kohaliku arengu elluviimisel.
- ✓ Kuidas tulemusi piirkonnas levitada ja kasutada – näiteks kuidas muuta kohaliku arengu strateegiat ja selle elluviimist.
- ✓ Milline on nende panus kogukonna juhitud kohaliku arengu ning piirkonna ja riigi tasandi programmi seiresse ja hindamisse.

Tabel 9. Vastastikune eksperthindamine kohaliku tegevusrühma „Kasvu” näitel Soomes.

Soomes asuv kohalik tegevusrühm „Kasvu” kehtestas oma naabruses asuva kohaliku tegevusrühmaga vastastikuse eksperthindamise süsteemi, kus iga tegevusrühm uuris ja

²⁸ Lisateave:

- Euroopa maaelu arengu võrgustiku juhised. Section on Strategy Design and Implementation (jaotis strateegia koostamise ja elluviimise kohta). Soovitused ja videod.
http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm.
- FARNETi stardijuhend 1, alajaotis 4c. Preparing an implementation plan (elluviimiskava koostamine).
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- Näited kalanduse valdkonna integreeritud strateegiatest Euroopas. Kokkuvõtted ja täistekstid.
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>.

analüüsis teise territooriumil hulganisti projekte. Sarnasest eksperthindamisest saadud tagasiside ilma igasuguse vahetu sekkumiseta strateegia elluviimisesse andis väärtuslikku teavet mõlemale poolele.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

Saksamaa riiklik maaeluvõrgustik toob välja kolm eri võimalikku intensiivsuse mudelit: nn signaalikontroll, mitmekordne kontroll ja fookuse kontroll²⁹.

Lisateave vt allpool.³⁰

3.3.2 Partnerite ülesannete uued või tõhustatud aspektid (ühissätete määruse artikli 34 lõige 3)

Ühissätete määruse artikli 34 lõikes 3 on kirjeldatud kohalike partnerite ülesandeid järgmiselt.

Tabel 10. Kohalike tegevusrühmade ülesanded.

Artikli 34 lõike 3 kohaselt hõlmavad kohalike tegevusrühmade ülesanded järgmist:

- a) kohalike osalejate **suutlikkuse suurendamine** tegevuste väljatöötamisel ja rakendamisel, sealhulgas nende projektijuhtimise suutlikkuse edendamine;
- b) mittediskrimineeriva ja läbipaistva **valikumenetluse ning tegevuste objektiivsete valikukriteeriumide koostamine, millega välditakse huvide konflikte**, tagatakse, et **valikuotsuste tegemisel tuleb vähemalt 50% häälest partneritelt, kes ei ole riigiasutused**, ja võimaldatakse kasutada kirjalikku valikuprotseduuri;
- c) tegevuste valikul **kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaga sidususe tagamine**, seades tegevusi prioriteetideks vastavalt nende panusele strateegiate eesmärkide ja sihtide täitmisel;
- d) **projektikonkursside** või käimasoleva **projekti esitamise korra ettevalmistamine ja avaldamine**, sealhulgas valikukriteeriumide määratlemine;
- e) toetusetaotluste vastuvõtmine ja hindamine;
- f) **tegevuste valimine** ja **toetuse summa kindlaksmääramine** ning vajaduse korral pakkumuste suunamine **toetuse heakskiitmise eest vastutavale asutusele**;
- g) kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia **rakendamise** ja toetust saanud tegevuste **seire** ning kõnealuse strateegiaga seotud eriomane hindamistevõime.

Korraldusasutus vastutab kohalike tegevusrühmade seas mittediskrimineeriva ja läbipaistva valiku tegemise eest.

²⁹ Kättesaadav saksa keeles aadressil <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>.

³⁰ Lisateave:

- Leaderi juhiste jaotised: How to carry out a self-evaluation and who could carry out an external evaluation (kuidas teha eneseanalüüsi ja kes viib läbi välishindamise): http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm.
- Soome enesehindamise käsiraamat kohalikele tegevusrühmadele: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf.
- FARNETi stardijuhend 1, alajaotis 4c seire ja hindamise kohta. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>.
- FARNETi juhend 4, jaotised 1.5, 1.6 ja 1.7 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.

Nagu ka eelmises jaotises, esitatakse lühiselgitus ning tuuakse näiteid selle kohta, mida peab komisjon silmas mõne võtmeküsimuse all (paksus kirjas).

- **Mida peab komisjon silmas järgmise all: „kohalike osalejate suutlikkuse suurendamine tegevuste väljatöötamisel ja rakendamisel, sealhulgas nende projektijuhtimise suutlikkuse edendamine”?** (ühissätete määruse artikli 34 lõike 3 punkt a) (2. peatüki 3. ja 5. samm)

Üks tugevamaid sõnumeid varasematest kogemustest on see, et kogukonna juhitud kohaliku arengu partnereid ei tohi vaadelda kui mujal otsustatud poliitikameetmete viimast ja kohalikku lüli pikas elluviimisprotsessis. Tegemist ei ole kohalike kontaktpunktidega hankemenetluste korraldamiseks ja taotluste kogumiseks toetuste saamiseks või koolitusprogrammide korraldamiseks. Partnerlussuhete tegelik väärtus seisneb selle rollis kohalike inimeste kokkutoomisel, et toota ideid ja kaastoota projekte, mida ei oleks mujal suudetud või mida oleks mujal olnud palju keerulisem välja mõelda.

Samas on kohalike kogukondade kogemused, organiseeritus, inim- ja sotsiaalne kapital ja muudest ametitest juba saadavate toetuste määrad erinevad. Kohalike partnerite üks esimesi ja kõige olulisemaid ülesandeid on seepärast hinnata kogukonna suutlikkuse suurendamise vajadusi ja lülitada see strateegiasse. Suutlikkuse suurendamine võib toimuda järgmisel kujul:

- ✓ teabeseminarid ja teavitustöö kogukonnas;
- ✓ tugi inimeste kokkutoomiseks ja kogukonna organiseerumiseks;
- ✓ vastastikune või kollektiivne nõustamine ja tugi projektide arendamisel;
- ✓ koolitamine.

Väga oluline on partnerite koosseisulise personali olemasolu, kes on piisava kvalifikatsiooniga loetletud ülesannete täitmiseks või suutlikkus selliseid inimesi väljastpoolt värvata. Kirjeldatud suutlikkuse suurendamist programmide käivitamisel saab rahastada ettevalmistustoetusest. Kui suutlikkuse suurendamiseks ei ole muudetud kättesaadavaks rahalisi ega inimressursse, on väga tõenäoline, et kogukonna tugevaim ja võimsaim osaleja võtab strateegia üle teiste sidusrühmade ja laiema kogukonna kahjuks.

Tabel 11. Kirde-Lapimaa kalanduse kohaliku tegevusrühma töö suutlikkuse suurendamisel

Kirde-Lapimaa kalanduse kohaliku tegevusrühma üks tähtsamaid eesmärke on toetada kutselisi kalureid oma tegevuse laiendamisel uutele tegevusaladele. Sodankylä kalurid leidsid, et kõige paremini saaks lisatulu teenida turismi abil, kuid neil puudusid selles uues valdkonnas tegutsemiseks vajalikud oskused ja load. Kalanduse kohalik tegevusrühm tegi koostööd kohaliku omavalitsuse turismiosakonnaga, et kaasata kalureid eesmärkide ja toetusvajaduse kindlakstegemisse enne kui aidata neil oma ideid teostada. Arutelude tulemusena koostati kohalikele kaluritele põhjalik koolituspakett konkreetse suunitlusega võimaldada neil omandada toimivate turismitoodete väljatöötamiseks ja pakkumiseks vajalikud load ja oskused. Esimene kursuste voor toimus ühe aasta jooksul ning seal käsitleti ohutust, tootearendust ja turundust. Kursusi täiendasid messikülalused, praktika tuntud turismiettevõtetes ning personaalne tootearendusalane juhendamine. Selle tulemusena omandas 14 kalurit nõutavad load ning töötati välja seitse turustamiskõlblikku toodet. Kuna suutlikkuse suurendamine on pikaajaline protsess, korraldati järgmisel aastal teine kursuste voor, et arendada edasi esimesel aastal omandatud põhioskusi. Kursustel keskenduti turistidele pakutava teenuse kvaliteedi parandamisele. Näiteks toimusid õppetunnid klienditeeninduse, tarbijate ohutust reguleerivate õigusaktide, inglise keele ja muudel teemadel. Suutlikkuse suurendamise kahe vooru lõpuks olid kalurid välja töötanud

11 turismitoodet, olid tegevust alustanud ning kohalikud turismiettevõtjad olid neid tunnustanud.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Kuidas tõlgendab komisjon väljendit „mittediskrimineeriva ja läbipaistva valikumenetluse ning tegevuste objektiivsete valikukriteeriumide koostamine, millega välditakse huvide konflikte” (ühissätete määruse artikli 34 lõike 3 punkt b)?**

Kõnealune artikkel lisati osaliselt seoses programmi LEADER käsitleva kontrollikoja aruandega, milles leiti, et mõnel juhul on projektidest otseselt huvitatud partnerid osalenud ka nende heakskiitmise otsuste vastuvõtmises. Kõigi kohalike projektide puhul esineb reaalne oht, et otsustusprotsess läheb olemasoleva kohaliku eliidi, valitsevate sektorite või huvide kontrolli alla. Samal ajal paneb see kohalikud partnerlused kimbatusse, sest sageli on kogukonna kõige aktiivsemad ja teotahtelisemad liikmed ühtlasi inimesed, kellel on projektide jaoks kõige rohkem ideid ja ressursse ning nende väljajätmise korral võib partnerlusel jääda puudu energiast ja juhtimisvõimekusest.

Seetõttu kehtib üldreegel, et kõik partnerid peavad avaldama oma huvi seoses projektidega ning nad ei tohi osaleda otseselt nendega seotud otsuste tegemises.

Kohalikud tegevusrühmad peaksid kirjeldama huvide konfliktide vältimiseks kasutatavat töökorda nii, et see oleks kooskõlas finantsmäärusega³¹. Projektide valikumenetlused peaksid olema mittediskrimineerivad ja läbipaistvad ning neis tuleks kirjeldada otsustusprotsessi ja otsustamisel kasutatavaid kriteeriume. Selleks tuleks selgelt loetleda sündmuste järjekord ja igal etapil osalevad isikud ning tuleks tagada protsessi erinevates osades täidetavate ülesannete piisav lahusus. Samuti tuleks menetlustes ette näha selge ja lihtne kaebuste esitamise kord. Protsessi selgeks kirjeldamiseks on kasulik kasutada vooskeemi.

Koostada tuleks ka kohaliku tegevusrühma otsustusorgani liikmete huvide register, milles kirjeldatakse valimiskomisjoni liikmete ning projekti või taotleja vaheliste seoste iseloomu.

Kohalikul tegevusrühmal on lubatud oma projekte rahastada, kui partnerlus ise on projekti elluviija, kuid kehtestata tuleb selge ja läbipaistev töökord, millest nähtub, et kõnealused projektid aitavad kaasa kohaliku arengu strateegia rakendamisele ning neil on kogukonna üldine toetus.

Sarnastest põhimõtetest lähtudes saavad partnerlused tagada kahekordse aruandekohustuse: väliselt audiitorite, korraldusasutuste ja makseasutuste ees ning sisemiselt kohaliku kogukonna ees.

- **Kuidas tõlgendab komisjon väljendit „tagatakse, et valikuotsuste tegemisel tuleb vähemalt 50 % häälest partneritelt, kes ei ole riigiasutused” (ühissätete määruse artikli 34 lõike 3 punkt b) (2. peatüki 3. ja 5. samm)?**

Kõnealuse sätte eesmärk on anda rohkem jõudu ühissätete määruse artikli 32 lõike 2 punktile b, milles öeldakse, et „otsustamistasandil ei esinda riiklike eeskirjade alusel määratletud riigiasutused ega ükski huvirühm üle 49 % hääleõigusest”. Nimetatud 49 % reegel

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 966/2012 artikkel 57.

on olnud juba mõnda aega LEADERi metodoloogia aluspõhimõtte, mis peab tagama, et partnerluste väidetav sisu vastaks tegelikkusele – need peavad olema tegelikud partnerlused, mille iga liige saab otsuseid mõjutada, mitte olemasolevate struktuuride ja organisatsioonide juurde tekitatud lisamoodustised.

Minevikus on mõned kohalikud omavalitsused ja riigiasutused suhtunud LEADERisse suure umbusuga, arvates, et kõnealune reegel võib vähendada avaliku sektori ja valitud isikute kaalu. Tegelik olukord aga on olnud sootuks vastupidine. Tavaliselt võidab avalik sektor toetust, kui ta näitab, et suudab töötada tegelikus partnerluses kohalike elanikega. Samuti sisaldavad kogukonna juhitud kohaliku arengu protseduurid mitmeid kontrolli- ja tasakaalustusvahendeid, mille nõuetekohasel rakendamisel on tagatud avalik aruandekohustus.

Komisjon usub, et avalik sektor tervikuna ja eriti kohalikud omavalitsused on kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodi kesksed elemendid. Siiski esineb oht, et avaliku sektori asutused võivad kogukonna juhitud kohaliku arengu rohujuuretasandist lähtuvaid põhimõtteid oluliselt lahjendada ja isegi kahjustada, allpool nimetatud juhtudel.

- ✓ Kui korraldus- või makseasutus hindab rahastamiskõlblikkust kontrollides projektide sobivust või kvaliteeti, mitte üksnes nende seaduslikkust ja rahastamiskõlblikkust.
- ✓ Kui avaliku sektori kaasrahastajad (kellelt sageli pärineb ainult väike osa projekti rahalistest vahenditest) kasutavad oma mõjuvõimu projekti suhtes lõplike otsuste tegemiseks.
- ✓ Kui teatud haldus- ja finantsülesanded delegeeritakse kohalikule avaliku sektori asutusele (kes võib olla vahendusasutusena ametlikult tunnustatud või mitte) ning kes seejärel kasutab seda ära, et partnerluse ülejäänud liikmeid projektide valimisel lubamatult mõjutada.
- ✓ Kui valitsevad erakonnad kasutavad oma esindajaid teises kogukonna organisatsioonides, et saavutada koos avaliku sektori asutustega blokeeriv häälteenamus.

Komisjon tahab aidata kohalikel partnerlustel vältida kõiki nimetatud ohte. 50% reegel on ainult üks samm selles suunas. Kui kõnealuse kvoorumi nõuet ei järgita, on tehtud otsus kehtetu.

Tabel 12. Partnerlus Soome kohalikes tegevusrühmades

Soomes on kohalikud omavalitsused väga olulised kohalike teenuste pakkujad ning isegi kõige väiksematel omavalitsustel on õigus kehtestada makse ning neis töötab sadu inimesi. Et kohalikud tegevusrühmad ei muutuks lihtsalt kohalike omavalitsuste ripatsiteks, on Soome korraldusasutus kehtestanud kohalikele tegevusrühmadele väga ranged tingimused. Nad peavad olema sõltumatud mittetulundusorganisatsioonid ning kõigil kohalikel osalejatel peab olema võimalik nende liikmeks astuda. Tegevusrühmade keskmine liikmete arv on saja juures. Liikmed valivad otsevalimistel juhatuse, kus *kolm osapoolt* (avalik sektor, erasektor ja kodanikuühiskond) peavad olema esindatud *võrdse arvu esindajatega* (nn ühe kolmandiku reegel). Juhatuse liikmete ametiaeg on kuni kuus aastat ning nad peavad allkirjastama huvide deklaratsiooni.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Lisateavet leiate allpool loetletud materjalidest³²

- **Kuidas tõlgendab komisjon väljendeid „projektikonkursside või käimasoleva projekti esitamise korra ettevalmistamine ja avaldamine, sealhulgas valikukriteeriumide määratlemine” (ühissätete määruse artikli 34 lõike 3 punkt d) ning „tegevuste valikul kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaga sidususe tagamine, seades tegevusi prioriteetideks vastavalt nende panusele strateegiate eesmärkide ja sihtide täitmisse” (ühissätete määruse artikli 34 lõike 3 punkt c)?**

Ka nimetatud artiklite eesmärk on kindlustada kogukonna juhitud kohaliku arengu rohujuuretasandist lähtumise põhimõtteid ja partnerluste autonoomiat. Komisjon mõistab, et praktikas võib kohalike partnerluste tegevusvabadus kohalike vajaduste rahuldamisel olla väga suuresti piiratud riiklikul või piirkondlikul tasandil kehtestatud jäikade projektikonkursside, valikumenetluste ja valikukriteeriumidega. Taolises olukorras tekib oht, et partnerlused muutuvad lihtsalt konveieriks, mille abil antakse masinlikult heakskiit projektidele, mis vastavad eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumidele. Kui peale selle on projektide esitamiseks ja rakendamiseks ette nähtud aeg liiga lühike või halvasti planeeritud (nt langeb ajale, kui teatud korraldajad on väga hõivatud) või kui tingimused on liiga jäigad, võib see sundida ettevõtjaid tegema riskantseid otsuseid.

Osutatud probleemide vältimiseks tunnistab komisjon, et korraldusasutustel on küll õigus kindlaks määrata projektikonkursside, menetluste ja kriteeriumide teatud ühiseid elemente, kuid nendega määratud piirides peaks kohalikul partnerlusel olema võimalik teha otsuseid allpool nimetatud küsimustes.

- ✓ Millised on projektikonkursi konkreetsed tunnused (näiteks korraldamise aeg), kas soovitakse saada teatud liiki projekte (nt ühisprojektid, sihtsektorite või -rühmade esitatud projektid jne) või kas konkurss on avatud.
- ✓ Täiendavad konkreetsed valikukriteeriumid, milles võetakse arvesse projektide panust kohaliku arengu strateegia täitmisel ja piirkonna arendamisse (näiteks kohalik mitmekordistav mõju tänu kohalike materjalide ja tööjõu kasutamisele, teenuste osutamisele, mõju piirkonna mainele jne).
- ✓ Selge ja läbipaistev töökord, mis tavaliselt sisaldab ka kvalitatiivse hinnangu elementi ja milles kasutatakse ära partnerite vahetuid teadmisi piirkonna kohta (nt iga otsustuskomisjoni liige annab esitatud küsimuste põhjal individuaalselt hindedeid, mis seejärel läbi arutatakse ja liidetakse).
- ✓ Läbipaistev töökord partnerluse enda juhitud juht- või ühisprojektide korraldamiseks.

Üks kohalike tegevusrühmade põhieeliseid võrreldes tavapärase riiklike või piirkondlike programmide kohalike esindustega on asjaolu, et lisaks strateegia väljatöötamisele korraldavad kohalikud tegevusrühmad ka projektide valimist ning määravad kriteeriumid, mille abil suunatakse projekte kokkulepitud strateegilises suunas. Nimetatud tegevuste kõrval saavad nad tegeleda projektide aktiivse toetamisega näiteks suutlikkuse suurendamise, kogukonna organiseerimise ja projektide otsese väljatöötamise abil.

³² Lisamaterjal:

- FARNET Start Up Guide 1. Section 3 Building Local Partnerships <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>. LEADER Toolkit. What is a LAGs Structure http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm.

Tabel 13. Projektide valimine Põhja-Šoti mägismaa LEADER+ partnerluses

Põhja-Šoti mägismaa LEADER+ partnerlus koostas läbipaistva otsustamise soodustamiseks lihtsa kaheleheküljelise projektide kokkuvõtte- ja hindamislehe. Selle esimeses osas esitatakse kokkuvõtte projekti põhitunnustest, sealhulgas maksumus, taotletud rahastamine, projekti väljundid ja võrdsete võimaluste tagamise põhimõtted. Järgmine osa sisaldab 12 hindamiskriteeriumi, milles käsitletakse muu hulgas sobivust strateegiaga, kogukonna osaluse määra, elujõulisust ja kestlikkust, innovatsiooni, seoseid teiste projektidega, kasulikku mõju keskkonnale ja/või kultuuripärandile ning võimendavat mõju erasektori investeeringutele. Samal lehel on esitatud lihtsad hindamisjuhised.

Paljud riigid ja kohalikud partnerlused on koostanud äärmiselt üksikasjalikke projektide hindamise ja punktide andmise süsteeme, milles erinevate kriteeriumide kaalumisel püütakse arvesse võtta ka kohalike asjaolusid. Siiski on oluline tagada, et kasutatavad protseduurid ja kriteeriumid oleksid proportsioonis projektide mahuga ning toimiksid läbipaistva kohaliku otsustamise abivahendi, mitte lihtsalt mehaanilise toiminguna.

Lisateavet leiate allpool loetletud materjalidest³³

- **Kuidas tõlgendab komisjon väljendit „tegevuste valimine ja toetuse summa kindlaksmääramine” (ühissätete määruse artikli 34 lõike 3 punkt f)?**

Sarnaselt eelöelduga on kõnealuse artikli eesmärk selgitada partnerluse rolli seoses muude haldustasanditega ning tugevdada kogukonna juhitud kohaliku arengu põhimõtteid. Artikli sisu on kõige lihtsam selgitada, kui öelda, et projektide sobivuse üle otsustamine peab olema kohaliku partnerluse ülesanne.

Kohaliku partnerluse ülesanded seoses projektide valimisega on muu hulgas järgmised:

- ✓ analüüsida, millisel määral aitab projekt kaasa kohaliku strateegia rakendamisele;
- ✓ rakendada riiklikul või piirkondlikul tasandil kehtestatud standardseid kriteeriume (näiteks töökohtade loomine, naiste või haavatavate rühmade tööhõive, kohalike ressursside kasutamine, mitmekordistav mõju jne);
- ✓ töötada välja kohalikud kriteeriumid (rõhutades näiteks prioriteetseid valdkondi, erivajadustega rühmi või kohaliku elu jaoks eriti olulisi sektoreid ja küsimusi) ja neid rakendada;
- ✓ tagada kooskõla muude strateegiatega;
- ✓ tagada projekti nähtavus (turud, tehnoloogia, korralduslik ja rahaline teostatavus);
- ✓ kontrollida võimalike probleemide, näiteks tühimõju (kas projekt viidaks samasugusena ellu ka ilma toetuseta?) ja väljatõrjumise (kas ühe ettevõtja toetamine põhjustab probleeme teistele?) esinemise kohta;
- ✓ kontrollida, kas projekti korraldajatel on projekti elluviimiseks vajalik suutlikkus;
- ✓ tagada, et projektile antaks või sellele oleks võimalik anda kõik vajalikud load ja litsentsid;
- ✓ teostada esialgne rahastamiskõlblikkuse kontroll enne toimiku edastamist korraldusasutusele.

³³ Lisamaterjal:

- FARNET Guide 4 Steps for success section 2 on cultivating private sector involvement and section 3 on active project development and selection. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>.
- LEADER toolkit, Strategy Implementation – How to define project selection criteria. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm.

Määrus öeldakse samuti, et partnerlustel peab olema võimalik määrata kindlaks avaliku sektori toetuse summa. Jällegi tuleb seda teha vastavalt määruse, programmi ja riiklike korraldustega kehtestatud piirmääradele. *Siiski võimaldab see partnerlusel hinnata üksikprojekte ning anda täiendavat toetust sellistele projektidele, mis aitavad otseselt kaasa kohaliku strateegia rakendamisele, on uuenduslikumad või soodustavad eriti ebasoodsas olukorras olevaid rühmi. Samuti võimaldab see rühmadel olla projektide korraldajate esitatud eelarvete arutamisel paindlik ning otsustada, kas rahastada projekti tervikuna või osaliselt ja/või jagada projekt etappideks või osadeks.*

Korraldajad peavad ERFi, ESFi ja EMKFi tingimuste kohaselt täitma mitmeid kohalike tegevusrühmadega seotud ülesandeid, mis on sätestatud ühissätete määruse artikli 125 lõikes 3. Näiteks teeb korraldusamet lühikese otsuse projekti rahastamiskõlblikkuse kohta, võttes arvesse selle vastavust määrustele, programmile, riigiabi eeskirjadele ning võimalikele riiklikele või piirkondlikele korraldustele või eeskirjadele. Samuti peab ta veenduma, et kohaliku tegevusrühma poolt läbi viidud projekti korraldaja suutlikkuse kontroll on olnud piisav. Kui ühissätete määruse artikli 125 lõikes 3 nimetatud tingimusi ei ole rikutud, ei tohiks korraldusamet kohaliku partnerluse tehtud valikusse sekkuda³⁴.

Seejärel saab kogukonna juhitud kohaliku arengu jaoks valida mitme eri mudeli vahel.

- *Detsentraliseeritud mudeli* korral delegerib korraldusamet projekti ametliku heakskiitmise (toetuslepingu sõlmimise) ja/või maksete tegemise ülesanded kohalikele partnerlusele. Kui EMKFi, ERFi ja ESFi (aga mitte EAFRD) vahendite jagamisel delegeritakse projekti ametliku heakskiitmise ülesanne kohalikele tegevusrühmale, peab kohalikust tegevusrühmast saama vahendusamet ning ta peab täitma kõiki sellest tulenevaid auditeerimis- ja kontrollinõueteid. Kõnealusel kolmest fondist (ESF, ERF, EMKF) rahastatavad kohalikud tegevusrühmad *võivad teha makseid* toetusesaajatele ilma vahendusametuseks muutumata, kui on kehtestatud piisavad protseduurid. EAFRDst rahastatavate projektide korral peab õiguslik vastutus maksete tegemise eest jääma makseametusele.

Tabel 14. Tegevuste valimine ja maksete tegemine Hispaania Aragoonia piirkonna LEADERi kohalikes tegevusrühmades

Hispaania Aragoonia piirkonnas on 20 LEADERi kohalikul tegevusrühmal õigus ise vahetult projekte heaks kiita (sõlmida toetuslepinguid) ning projekti lõpetamisel korraldajatele toetus välja maksta. Piirkondlik korraldusamet maksab 9% kohalikele tegevusrühmale ette nähtud avaliku sektori eelarvevahenditest välja ettemaksuna perioodi alguses tingimusel, et rühm esitab pangatagatise. Esialgu esitas partnerlus igal aastal neli sertifikaati tema poolt heaks kiidetud ja ettemaksust rahastatud projektide kohta ning regioonivalitsus hüvitas vastava kulu kahe kuni kolme kuu jooksul. Sellega välistati likviidsusprobleemid. Majanduskriisi tagajärjel on sertifikaatide arvu vähendatud kahele ja rühmadele hüvitise maksmise perioodi on pikendatud, mistõttu on tekkinud suurem surve rahavoogudele.

Kohalike partnerite väitel parandab kõnealusel süsteem oluliselt nende positsiooni kohalike sidusrühmade silmis ning võimaldab neil projekti korraldajate vajadustele

³⁴ EAFRD määruse artikli 65 lõike 4 kohaselt määratlevad liikmesriigid selgelt korraldusametuse, makseametuse ja LEADERi kohalike tegevusrühmade ülesanded seoses rahastamiskõlblikkuse ja valikukriteeriumide kohaldamise ning projekti valikumenetlusega. Lisaks võivad kohalikud tegevusrühmad EAFRD määruse artikli 42 lõike 1 kohaselt täita korraldusametuse ja/või makseametuse poolt delegeritud ülesandeid.

märksa paindlikumalt ja kiiremini vastu tulla. Nad on avaldanud soovi, et sama meetodit kasutataks ka tulevasel perioodil.

- Rohkem *tentraliseeritud mudeli* korral vastutab projekti ametliku heakskiitmise ja maksete tegemise eest korraldusasutus. Selle mudeli eelis on asjaolu, et kohalik partnerlus vabaneb paljudest halduskohustustest, kuid see toimib üksnes juhul, kui korraldusasutus suudab luua paindlikud ja kiired heakskiidu- ja maksesüsteemid.

Tabel 15. Tegevuste valimine ja maksete tegemine Soome kalanduse kohalikes tegevusrühmades

Euroopa Kalandusfondi 4. prioriteetse valdkonna rakendamine Soomes on näide tsentraliseeritud mudelist. Kalanduse kohalikud tegevusrühmad elavdavad projektide koostamist ja valivad projekte, kuid lõplik heakskiitmine ja maksete tegemine toimub vahendusasutuse piirkondlikes esindustes (ELY keskused), kellele on delegeeritud projekti haldamisega seotud ülesanded. Kõnealused keskused võtavad vastu oma piirkonna kalanduse kohalike tegevusrühmade poolt välja valitud projektid rahastamistaotlusi ning kontrollivad enne projektide ametlikku heakskiitmist nende rahastamiskõlblikkust. Kui ELY keskus on projekti heaks kiitnud, kontrollib ta selle rakendamist ja teeb makseid otse toetusesaajale. Nad annavad korraldusasutusele aru heakskiidetud projektide, tehtud maksete ja hindamise kohta.

Soome kalanduse kohalikud tegevusrühmad kasutavad juriidilise isiku vormina olemasolevaid organisatsioone, milleks on mõnel juhul LEADERi rühmad. Nad keskenduvad järgmistele ülesannetele: kohaliku arengu strateegia koostamine, projektide koostamise elavdamine ja toetamine, taotlusvormide mitteametlik kontrollimine, projektide valimine ja kalanduse kohaliku tegevusrühma tegevuse koha aru andmine. Tänu ELY keskuste ja kalanduse kohalike tegevusrühmade lähedusele ja vastastikusele usaldusele on võimalik projektid heaks kiita kuue nädala ja mõnikord isegi lühema aja jooksul pärast kalanduse kohalikule tegevusrühmale esitamist.

EKFi 4. prioriteetse valdkonna rakendamine Soomes:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

On ka vahepealseid võimalusi, mille korral korraldusasutus delegeerib kohalikele partnerlustele ülesandeid, mis on seotud investeringute tegemise kontrollimise ja tõendamise. Ka see võib tegevust kiirendada, kui korraldusasutus on kehtestanud piisava kohapealsete kontrollide süsteemi ning ei dubleeri kõiki kontrollitoiminguid.

Kõigil juhtudel jääb lõplik vastutus vigade ja vahendite väärkasutamise eest korraldusasutusele. Seega tuleks otsus kohalikele tegevusrühmadele antavate volituste ulatuse kohta teha üksnes pärast seda, kui kohalike vajaduste rahuldamise kiiruse ja paindlikkusega kaasnevaid eeliseid on kõrvutatud rahastamiskõlbmatute või sobimatute kulutuste tegemise riskiga.

Olenemata valitud volituste määrast, saab riske oluliselt vähendada allpool nimetatud abinõudega.

- ✓ Määrata korraldusasutuse ja kohaliku tegevusrühma vahelises lepingus selgelt kindlaks, kes vastutab milliste juhtimis- ja kontrolliülesannete eest (vt ühissätete määruse artikli 33 lõige 5).

- ✓ Määrata juhtimis- ja kontrollisüsteemis selgelt kindlaks kohaliku tegevusrühma ülesanded teostusahela kõigi osaliste suhtes.
- ✓ Määrata programmis selgelt kindlaks vastava programmi rakendamisega tegelevate kohalike tegevusrühmade ning ametiasutuste rollid kohaliku arengu strateegiaga seotud kõigi ülesannete täitmisel (vt ühissätete määruse artikli 34 lõige 1).
- ✓ Tagada *piisavad ja proportsionaalsed* süsteemid, millega kindlustatakse, et nõutavaid protseduure järgitakse nii kohalikus tegevusrühmas kui ka terves kogukonna juhitud kohaliku arengut mõjutavas teostusahelas (valimi moodustamine, kohapealne kontroll jne).
- ✓ Kõrvaldada kõigil tasanditel dubleerimine ja tarbetud viivitused ning jälgida teostussüsteemi enda kiirust, kulukust ja tulemuslikkust.

Kuigi nimetatud abinõud kuuluvad korraldusasutuse vastutusalasse, peavad ka kohalikud partnerlused kontrollima, kas need abinõud on olemas, ning arvestama nendega oma igapäevases tegevuses.

Lisateavet leiate allpool loetletud materjalidest³⁵.

3.4 Kogukonna juhitud kohaliku arengu rakendamist toetavad vahendid

Ühissätete määruses on nimetatud mitmeid vahendeid, mis võivad muuta inimressursside ja rahaliste vahendite vormis partnerlustelt kohalikele kogukonnale antavat toetust tulemuslikumaks ja paremini kohandatavaks.

• Kuidas tõlgendab komisjon väljendit „ettevalmistav toetus” (artikli 35 lõige 1)?

Kogemused on näidanud, et strateegia koostamist, partnerluse moodustamist ning kogukonna juhitud kohaliku arengu sobivate piiride määratlemist hõlmav ettevalmistusetapp on edu saavutamiseks hädavajalik eeldus. Teisalt on strateegia korraliku tõenduspõhise saavutamiseks ning kogukonna täieliku kaasamise võimaldamiseks vaja aega (erinevate hinnangute kohaselt 6–12 kuud) ja ressursse. Strateegiate ja partnerluste kvaliteedi parandamiseks soovib komisjon anda kohalikele kogukondadele võimalus taotleda „ettevalmistavat toetust” lihtsustatud huviavalduse alusel.

Ettevalmistavast toetusest võib katta näiteks järgmiste tegevuste kulusid:

- ✓ kohalike sidusrühmade koolitamine;
- ✓ asjaomast piirkonda käsitlevad uuringud;
- ✓ kohaliku arengu strateegia väljatöötamisega seotud kulud, sealhulgas konsultatsiooniteenuse kulud ja sidusrühmadega konsulteerimise kulud;
- ✓ ettevalmistavat toetust taotleva organisatsiooni halduskulud (tegevus- ja personalikulud) ettevalmistusetapis;
- ✓ toetus väikestele katseprojektidele.

Ettevalmistav toetus oli alates 1. jaanuarist 2014 rahastamiskõlblik, olenemata sellest, kas kohaliku arengu strateegia rakendamiseks otsustatakse hiljem raha eraldada. Ettevalmistava toetuse abi osakaal võib olla kuni 100 %.

³⁵ Lisamaterjal:

- Implementation of the bottom up approach of Leader. ENRD Focus Group 1 Report http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm
- FARNET Good Practices – Governance and Management. Axis 4 Delivery models in Denmark and Finland <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

Ettevalmistavat toetust saavate projektide valimiseks peab korraldusasutus võimalikult varakult korraldama lihtsa projektikonkursi huviavalduste esitamiseks (vt näide).

Olemasolevatel maaelu- ja kalanduspartnerlustel on õigus kõnealust toetust saada juhul, kui nende perioodi 2007–2013 eelarves ei sisaldanud ettevalmistava toetuse rida.

Teatud ühiseid ettevalmistavaid tegevusi (näiteks suutlikkuse suurendamine ja kogukonna juhitud kohaliku arengut käsitleva teabe levitamine koolitustel, veebisaitidel, juhenddokumentides, seminaridel jne) on siiski võimalik rahastada ka perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 tehnilise abi eelarvest.

Tabel 16. Eesti näide kalanduse kohalikele tegevusrühmadele antud ettevalmistavast toetusest

Eestis toetati kalanduse kohalike tegevusrühmade loomist ja valimist uute partnerluste üheaastase koolitusprogrammi ja mitmete konverentsidega. Seda tegevust korraldas põllumajandusministeerium koos riikliku võrgustiku toetusüksuse, Tartu Ülikooli Pärnu kolledži ja koolituskeskusega „Tõru“.

Koolituskava koostamisel peeti silmas kolme kindlat sihtrühma (kalurid ja kalandusettevõtjad, kohaliku omavalitsuse esindajad, mittetulundusühingud) ning sellel oli neli põhieesmärki: toetada kaheksa kalanduse kohaliku tegevusrühma loomist; koolitada kalanduse kohalike tegevusrühmade juhte, kes suudaksid tegevusrühmade töö käivitada; arendada kohalike tegevusrühmade liikmete vahel koostööd ning suurendada tegevusrühmade suutlikkust tegutseda õppivate organisatsioonidena; anda kalanduse kohalike tegevusrühmade liikmetele eriteadmised, mis on vajalikud nende valdkondade jaoks strateegiate koostamiseks. Programm hõlmas 4. prioriteetse valdkonna õigusraamistikku käsitlevaid seminare ning koolitusi kohaliku tegevusrühma partnerluse loomise ning kohaliku arengu strateegia tegevuskava koostamise kohta. Samuti suurendati selle käigus projektijuhtimise, teabevahetuse ja riigihangetega seotud suutlikkust ning selle toetuseks anti välja põhjalik käsiraamat.

Programmi maksumus oli pisut alla 100 000 euro, mis saadi riigieelarvest ja EKFi tehnilise abi vahenditest. Kohalike tegevusrühmade eelvalik korraldati lihtsustatud huviavalduste konkursiga ning neile eraldati ligikaudu 70 000 eurot, et toetada kohalike partnerluste loomist ja piirkonna arengustrateegia koostamist, mis toimus paralleelselt riikliku suutlikkuse suurendamisega. Nimetatud summast kaeti näiteks uuringute, teabe levitamise, koosolekute ja eksperdiabi kulused. Tänu suutlikkuse suurendamiseks tehtud tööle oli Eesti Euroopas esimeste riikide seas, kus tekkisid (2010. aasta algul) kohalikke projekte toetada suutvad kalanduse kohalikud tegevusrühmad.

- **Kuidas tõlgendab komisjon toetust, mille eesmärk on „tegevuste teostamine kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia raames“ (ühissätete määruse artikli 35 lõike 1 punkt b)?**

Tegevuste teostamise toetus hõlmab strateegia kõiki ülejäänud meetmeid peale ettevalmistava toetuse, jooksvate kulude, elavdamise ja koostöö. Tasub märkida, et sellel toetusel ei ole eelnevalt määratletud allmeetmeid ega rakendatavate meetmete liike. Seega saavad kohalikud tegevusrühmad meetmete liigid oma kohaliku arengu strateegiates põhimõtteliselt vabalt määratleda ning need võivad olla sama riigi või piirkonna eri kohalike tegevusrühmade jaoks erinevad.

Lisaks on komisjon kehtestanud terve rea sätteid, mille eesmärk on parandada kohaliku arengu strateegiade tulemuslikkust ning nende vastavust kohalikele vajadustele.

Esimest liiki sätete alla kuuluvad kõik need varem nimetatud artiklid, millega *tahetakse parandada kohaliku arengu strateegiade kvaliteeti* ja mis sisaldavad muu hulgas järgmisi nõudeid:

- ✓ selge keskendumine sellele, mida kogukond soovib muuta;
- ✓ mõõdetavad väljundite ja tulemuste näitajad;
- ✓ konkreetsed tegevus- ja rahastamiskavad;
- ✓ tulemuslikud juhtimis-, järelevalve- ja hindamissüsteemid.

Teist liiki sätete eesmärk on tagada, et kohaliku arengu strateegiade rakendamine oleks piisavalt *paindlik*, et see vastaks Euroopa eri piirkondade eripalgelistele ja muutuvatele vajadustele. Selle saavutamiseks on kasutatud järgmisi vahendeid:

- ✓ avardada kohaliku arengu strateegiade võimalikku ulatust, võimaldades nende alusel toetada ka meetmeid, mida ei ole programmis käsitletud ja mis võivad kuuluda isegi mõne muu ELi fondi tavapärasesse pädevusalasse, kui need *on kooskõlas programmi eesmärkidega*;
- ✓ julgustada korraldusasutusi olema rahastamiskõlblikkuse küsimuses paindlikum ning piirduda ainult rahastamiskõlblikkust välisavate tingimuste määramisega selle asemel, et määratleda kõiki rahastamiskõlblikke olukordi³⁶.

Kolmandat liiki sätete alla kuuluvad tagastamatu abi ja muude rahalise toetuse vormide andmist *lihtsustavad* meetodid (näiteks lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine). Neid käsitletakse 7. peatükis.

- **Kuidas tõlgendab komisjon toetust, mille eesmärk on „kohaliku tegevusrühma koostöömeetmete ettevalmistamine ja rakendamine” (ühissätete määruse artikli 35 lõike 1 punkt c)?**

Kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerluste koostöö riiklikul ja üleeuroopalisel tasandil on osutunud oluliseks kanaliks, mis võimaldab vahetada ja edastada head tava ning suurendada edukate projektiideede mastaapi. Paraku on riikidevahelist koostööd oluliselt aeglustanud eri riikides kasutatavad ühildamatud valikumenetlused, ajagraafikud ja rahastamiskõlblikkuse tingimused.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamiseks kasutatavas jagatud juhtimise süsteemis ei saa komisjon ise korraldada kesket valikumenetlust. Selle puudumise tingimustes pakub komisjon välja kolm võimalust, kuidas lihtsustada korralduslikku koostööd kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerluste vahel.

- ✓ Komisjoni soovitatud esimese meetodi korral tuleks koostöötegevused ette näha kohaliku arengu strateegias nii, et partnerlused saavad valida, kellega ja kuidas nad koostööd teevad, sama sõltumatult nagu mis tahes muu meetme puhul.
- ✓ Teise võimalusena võib liikmesriik algatada avatud valikumenetluse ning kehtestada valimiseks ajalise piirangu (EAFRD ja EMKFi puhul neli kuud)³⁷.

³⁶ Kaasa arvatud ühissätete määruse artikli 69 lõikes 3 sätestatu: a) toetusesaaja laenuintress, kuid partnerluse finantskulude katmine on lubatud; b) maa ostusumma, mis ületab 10 % rahastamiskõlblikust kogukulust, eranditega; c) käibemaks, välja arvatud juhul, kui see ei ole riigi käibemaksuõiguse alusel tagasi nõutav.

³⁷ Vt dokumendiprojekt „Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020”, välja antud oktoobris 2013.

- ✓ Kui liikmesriik otsustab korraldada koostööprojektide konkursse, peaks neid toimuma vähemalt 3–4 aastas, et tekiks suurem tõenäosus ajaliseks kokkulangevuseks teistes liikmesriikides korraldatavate konkurssidega.

Soovitatud protseduur peaks tagama kinnipidamise ülesannete lahususe põhimõttest, maandama võimaliku huvide konflikti riski ning tagama viimselt vastavuse kohaldatavale õigusraamistikule.

EAFRDs ja EMKFi luuakse ka teabevahetussüsteem, kuhu liikmesriigid peavad esitama andmed oma heakskiidetud projektide kohta ning mis võimaldab protseduure koordineerida.

Tabel 17. Rootsisis ja Poolas kohalike tegevusrühmade koostöö suhtes kehtivad reeglid

Rootsis on koostöömeetmete eelarve jagatud 63 kohaliku tegevusrühma vahel ning kohalikud tegevusrühmad saavad valida koostööprojekte samuti nagu teisi oma strateegia kohaseid projekte. Kuni 25 % koostöömeetmete eelarvest on lubatud kasutada koostöö ettevalmistusteks. www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

Poolas esitavad koostööd tegevad kohalikud tegevusrühmad oma avalduse piirkondlikule vahendusasutusele alalise projektikonkursi raames (ettevalmistavate tegevuste avaldusi saab esitada 30. juunini 2013 ja tervikprojektide avaldusi 31. detsembrini 2013) ning vahendusasutus peaks need heaks kiitma ligikaudu kahe kuu jooksul pärast esitamist. Korraldusasutus on avaldanud ingliskeelse juhendi, milles selgitatakse koostöö reegleid ja protseduure. Juhend on saadaval asutuse veebisaidil: <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Kuidas tõlgendab komisjon toetust, mille eesmärk on „jooksvad kulud, mis on seotud kogukondlikult juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamise juhtimisega” (ühissätete määruse artikli 35 lõike 1 punkt d) ning „kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia elavdamine” (ühissätete määruse artikli 35 lõike 1 punkt e)?**

Komisjon ja Euroopa Kontrollikoda mõistavad, et kogukonna juhitud kohaliku arengu üks peamisi väärtusi on partnerluste võime minna inimeste sekka ning innustada ja toetada üksikisikuid ja rühmi, et nad esitaksid strateegia rakendamisele kaasa aitavaid projekte. Sellist kogukonnas tehtavat tööd nimetatakse üldiselt „elavdamiseks”. Paraku ei jäetaks see mõnikord tähelepanuta. Kui kohalikud partnerlused seda ei tee, tekib suur oht, et raha kulutavad ära lihtsalt tugevamad kohalikud osalejad, kelle võib olla juba võimekus ka muude rahastamisallikate kasutamiseks. Lõpuks võib kohalik partnerlus muutuda üksnes kõrgema tasandi haldusorgani kohalikuks esinduseks ning veel üheks lülis niigi pikas ahelas.

Et taolist olukorda vältida ning tagada kohalikele partnerlustele ressursid, mis võimaldavad neil „tänavale minna” ning stimuleerida uuenduslike projektide, ühisprojektide ja raskemini ligipääsetavate rühmade projektide esitamist, on komisjon suurendanud neid vahendeid, mida partnerlused saavad kasutada jooksvate kulude ja elavdamise eesmärgil. Eelmisel perioodil võisid LEADERi rühmad kulutada jooksvatele kuludele kuni 20 % ning kalanduse kohalikud

tegevusrühmad kuni 10 % oma eelarvest. Kuigi seda ei olnud eraldi nimetatud, sisaldasid kõnealusel summas sageli ka elavdamiskulud.

Nüüd on rühmadel lubatud kasutada jooksvateks kuludeks ja elavdamiseks kuni 25 % eelarvest ja abi osakaal võib olla kuni 100 %.

Jooksvate kulude hulka võivad kuuluda järgmised kulud:

- ✓ valitud partnerluse personali- ja tegevuskulud;
- ✓ partnerluse personali (mitte projekti korraldajate) koolituskulud;
- ✓ avalike suhetega seotud kulud (kaasa arvatud koostöövõrgustikega seotud kulud, näiteks osalemine riiklike ja üleeuroopaliste võrgustike koosolekutel);
- ✓ finantskulud;
- ✓ seire ja hindamisega seotud kulud.

Elavdamine võib hõlmata järgmisi tegevusi:

- ✓ teavituskampaaniad: üritused, kohtumised, voldikud, veebisaidid, sotsiaalvõrgud, ajakirjandus jne;
- ✓ mõttevahetused sidusrühmade, kogukonnarühmade ja potentsiaalsete projekti korraldajatega, et leida ideid ning kasvatada usaldust ja enesekindlust;
- ✓ kogukonnaorganisatsioonide toetamine ning kogukondlike struktuuride loomine või tugevdamine;
- ✓ projektide ja taotluste koostamise edendamine ja toetamine;
- ✓ projektide toetamine pärast nende käivitamist.

Kõnealusel elavdamisülesandeid võivad täita partnerluses töötava personali liikmed ise või väljast palgatud töötajad. Kogemused on näidanud, et enamik partnerlusi vajab nende ülesannetega tegelemiseks vähemalt kahte inimest – kvalifitseeritud juht ning haldustoimingutega tegelev isik. Samas sõltub see siiski territoriaalse organiseerituse senisest tasemest ning sellest, kas kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlused saavad teha koostööd muude asutuste ja partnerlustega või kasutada nende ressursse. Neis riikides, kus maapiirkondades on vähe teisi organisatsioone, peavad LEADERi rühmad pöörama elavdamisele ja suutlikkuse suurendamisele rohkem tähelepanu ning sageli vajavad nad selleks 4–5 kogenud töötajast koosnevat meeskonda.

Määruses ei täpsustata jooksvate kulude ja elavdamiskulude vahet ja ning see sõltub kohalikule partnerlusele delegeeritud haldusülesannete arvust. Üldiselt peaksid partnerlused siiski eraldama elavdamisele ja kogukonna algatusvõime suurendamisele nii palju vahendeid kui võimalik.

4. peatükk. Miks ja kuidas rakendada kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit linnades?

4.1 Kogukonna juhitud kohalik areng linnades: sissejuhatus

Linnades annab kogukonna juhitud kohalik areng tohutuid võimalusi linnade konkreetsete probleemide lahendamiseks ning kodanike, ettevõtjate ja kodanikuühiskonna kasutamata potentsiaali ärakasutamiseks arengu nimel. Varem on paljudes linnapiirkondade rohujuuresandilt lähtuvates meetodites keskendunud majandusarengule ja sotsiaalsele kaasamisele. Need on olulised teemad, millega tegeletakse arvatavasti ka edaspidi, kui tõenäoliselt tekib kogukonnas ka uusi meetodeid avaliku ruumi ja elamumajanduse haldamiseks, säästva toidu ja kohaliku energia tootmiseks ja levitamiseks. Selle näiteks on muu hulgas kiiresti üle Euroopa leviv vähem CO₂-heidet tekitavate üleminekulinnade liikumine³⁸.

Kogukonna juhitud kohaliku arenguga sarnaseid meetodeid on välja töötatud mitmetes linnapiirkondades. 1990. aastatel keskenduti põhiliselt linnade keskel asuvatele ebasoodsamas olukorras olevatele linnaosadele. Aastatel 2014–2020 peaks kogukonna juhitud kohalik areng linnades muutuma mitmekesisemaks ja laienema erinevatele linnapiirkondadele, nagu lagunevad tööstus- ja käsitööpiirkonnad, kultuuri- ja loomelinnakud, naabruskond või kogu linn.

Kogukonna juhitud kohalik areng linnades on osa ülemaailmsest liikumisest

Kogukonna juhitud kohalik areng linnades sai alguse mitmesugustest kogukonna organiseerumisvormidest. Need ulatusid kogukondlikest arendusmeetoditest kuni sotsiaalmajanduseni. Kogukonna juhitud kohalik areng linnades toetub mitmetele erinevatest riiklikest ja rahvusvahelistest traditsioonidest pärit filosoofilistele koolkondadele.

- 19. sajandi asustusliikumine, milles osalevad üliõpilased abistasid vaeste linnaosade elanikke (Ameerika Ühendriikides ja Ühendkuningriigis).
- Kogukondlikud arendusmeetodid,³⁹ kus probleemist kõige enam mõjutatud rühmad kaasatakse probleemi lahendamisse; kogukonna seisukoha kujundamine probleemi kohta; kogukonna käsutuses oleva kapitali kindlakstegemine ja kasutusele võtmine; kaasava esindamise põhimõtete järgimine.
- Sotsiaalmajanduse mudelite (nt Itaalia sotsiaalühistud) laiendamine ühistranspordile, elamukooperatiividele ja kõigile ühiskonnaelu aspektidele, luues kindlatele sihtrühmadele töötamisvõimalusi.
- Naabruskondlik organiseerumine vastavalt Chicagos välja töötatud Saul Alinsky meetodile (mida rakendasid Londoni kodanikud oma elamisväärse palga kampaanias).
- Kapitalipõhine areng: luuakse kohalikke arendusettevõtteid, arendusfonde ja muid sarnaseid institutsioone, millel on tugev rahaline baas ning mis loovad töökohti ning pakuvad inkubatsiooni- ja muid teenuseid (nt Social Impact lab Berliinis⁴⁰ ja Creggan Enterprises Derrys/Londonderrys, vt allpool).

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Link üleminekulinnade veebisaidile.

³⁹ Vt näiteks viieetapilise New Oregoni mudeli kirjeldust:

<http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>.

Euroopa linnadel on eespool nimetatud kogemustest ning suuremast teabevahetusest teiste Euroopa ja muu maailma linnadega veel palju õppida selle kohta, kuidas pakkuda taskukohase hinnaga elamispiindu, parandada rahvatervist ning võidelda jõukude vägivalla vastu.

- Souli linnapea toetab linnapiirkondade kogukonna kasvatamist seoses oma „jagamismajanduse“⁴¹ poliitikaga, millega Souli sotsiaalse innovatsiooni pargi kaudu edendatakse ressursside jagamisel põhinevat alternatiivset majandusarengu mudelit.
- Jaapanis on välja töötatud naabruskonna tasandi kogukondlik ettevõtlusmudel, kus on suur rõhk keskkonnaküsimustel⁴².
- Tais, Indias ja teistes arenguriikides on kogukonna juhitud kohalik areng sageli olnud ainus vaeseid toetav peavoolu poliitiline suund linnapiirkondades. Bangkokis on mitteametlike asumite maaomandi keerulised probleemid lahendatud „jagatud ruumi“ mõiste abil; seda käsitatakse kogukonnaga sõlmitud pikaajalise rendilepinguna,⁴³ mis võimaldab slummide ümberpaigutamist.
- Colombia linn Medellin⁴⁴ võitis 2013. aasta parima linna auhinna ning on välja töötanud kogukondlikke meetodeid vägivalla, linnatranspordi, teenuste osutamise ja slummides valitsevate elamistingimustega seotud sotsiaalsete probleemide lahendamiseks.
- Maailmapank on koondanud ühte kogumikku⁴⁵ kõik oma kohaliku ja kogukondliku arengu meetodid, pöörates erilist tähelepanu lahenduste mastaabi suurendamisele.

Joonis 3. Ärihooned koos tagant paistva Rathmori kaubanduskeskusega, mis kuuluvad Ühendkuningriigis Derrys/Londonderrys asuvale sotsialettevõttele Creggan Enterprises⁴⁶



⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>.

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html.

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>.

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>.

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt and S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf.

⁴⁶ Vt „Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period” – [Derry Londonderry](#) juhtuuring.

Linnade kogukonna juhitud kohaliku arengu elemente on sisaldunud paljudes kogukondlikes algatustes, meetmetes ja uuendustes. Kohalik areng on olnud ERFi määruuses esindatud alates 1989. aastast.

- Linnaarengu katseprojektidega (1989–2006) toetati väikese ulatusega eksperimentaalseid meetmeid, milles keskenduti enamasti ebasoodsas olukorras olevatele linnaosadele.
- Ühenduse linnaarengu algatusprogrammid (1994–1999, 2000–2006) koosnesid piirkonnapõhistest meetoditest, mida rakendasid linnavalitsuste juhitud sidusrühmad. Projektipakettide ELi poolse rahastamise tüüpiline maht oli ligikaudu 10 miljonit eurot. Linnaarengu programmides keskenduti umbes 10 000 elanikuga ebasoodsas olukorras olevatele linnaosadele, kus on nõrk kodanikuühiskond ja ettevõtjate osalus⁴⁷. Mõnes programmis, näiteks Arhus, Le Havre ja Halifax, kasutati ennetavamalt lähenemisviisi kogukonnaorganisatsioonide suutlikkuse suurendamisele, et nad suudaksid projekte tulemuslikumalt hallata. Halifaxis teostasid programmi osi kõnealused organisatsioonid kohalike tellimuslepingute alusel.
- Linnaarengu mõõtmise peavoolustamine programmiperioodil 2007–2013, mille jooksul on umbes pooltes piirkondades kasutatud ERFi integreeritud linnaarengu eesmärkidel⁴⁸. Mõnes linnas on tehtud teostusahelatega märkimisväärseid eksperimente.
- Ka URBACTi programmis said kokku oma 500 kohaliku toetusrühma tegevuse erinevaid valdkondi esindavad sidusrühmad, kuid tuleb märkida, et võrreldes kogukonna juhitud kohaliku arenguga on linnadel URBACTis juhtivam roll⁴⁹. Iga rühm kasutab oma töös URBACTi meetodit,⁵⁰ mis sisuliselt tähendab kohalike tegevuskavade koostamist mitme sidusrühmaga osaluspõhises protsessis. Suures osas kõnealustest kohalikest tegevuskavadest käsitletakse kohalike piirkondade probleeme, mistõttu need on kasulikud näited sellist, milline võiks olla kogukonna juhitud kohalik areng linnades⁵¹ seoses mitmesuguste teemavaldkondadega paljudes eri kontekstides.

Tuginedes osutatud varasematele püüdlustele, esitatakse 2014.–2020. aasta ühissätete määruuses kogukonna juhitud kohaliku arengu mõiste. Seoses ERFiga tuleks kogukonna juhitud kohalik areng programmides kavandada spetsiaalse kogukonna juhitud kohaliku arengu investeerimisprioriteedi 9d kaudu, mis kuulub vaesuse vastu võitlemise ja sotsiaalse kaasamise valdkondliku eesmärgi 9 alla. Siiski võib tegevus hõlmata ka kõiki teisi valdkondlikke eesmärgi, millega tahetakse saavutada arukas, säästlik ja kaasav majanduskasv.

4.2 Linnade kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad

⁴⁷ Urban 2 lõpphindang, koostaja Ecotec (uue nimega Ecorys), 2006: [Urban 2 final evaluation http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf).

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm.

⁴⁹ URBACTi kohalik toetusrühm on linnavolikogu juhitud mitmest sidusrühmast koosnev rühm, mille ülesanne on koostada kohalik tegevuskava. Samas ei ole rühmale tagatud, et tegevuskava rakendamiseks eraldatakse ressursse, ning projektidele tuleb leida raha riiklikest ja ELi allikatest.

⁵⁰ URBACTi juhendamaterjalide 2. versioon: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>.

⁵¹ P. Soto with M. Houk and P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT*, http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf.

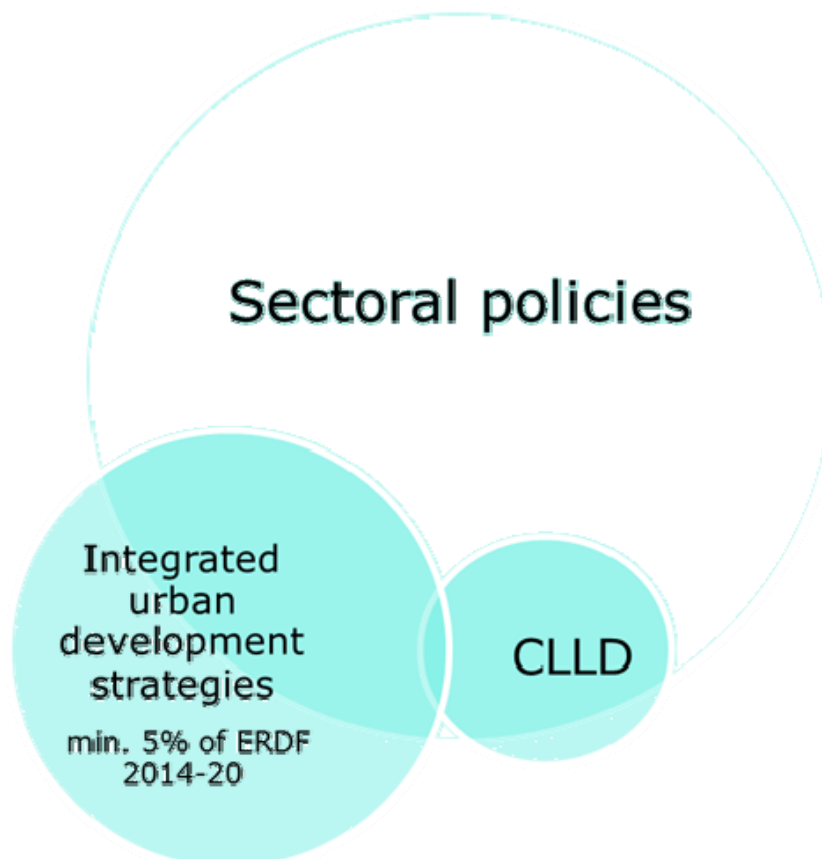
Kõigis valdkondades võib esineda valdkondliku poliitika, territoriaalse poliitika ja kogukonna juhitud meetodite kombinatsioone. Joonisel 4 on kõnealust suhet näitlikustatud skemaatiliselt.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit võib kasutada rohujuuresandilt lähtuvate meetmete töövahendina, mis aitab kaasa integreeritud linnaarengule kooskõlas ERFi määruse artikli 7 lõikega 1: „... integreeritud meetmed linnapiirkondade majanduslike, keskkonnaalaste, kliimaalaste, demograafiliste ja sotsiaalsete probleemide lahendamiseks, võttes arvesse linna- ja maapiirkondade vaheliste ühenduste edendamise vajadust.” Kõnealuste linnaarengu strateegiatega rakendamiseks tuleb kasutada vähemalt 5 % igale liikmesriigile eraldatud ERFi vahenditest ning strateegiaid rakendavate linnaasutuste ülesanne on vähemalt projektide valimine. Projekte võib kavandada konkreetse mitut valdkonda hõlmava linnaarengu prioriteetse suunana, integreeritud territoriaalse investeeringuna või eraldi linnaarengu programmina.

Linnade kogukonna juhitud kohalik areng võib täiendada kõiki nimetatud integreeritud linnaarenduse meetodeid, näiteks toimides naabruskonna tasemel osana suuremast linnaarengu strateegiast ning see võib laiendada valdkondlike lähenemisviiside haaret.

Lisaks saab linnade kogukonna juhitud kohaliku arengu abil terviklikumalt koondada ERFist ja ESFist rahastatud meetmeid, näiteks toetades linnapiirkondade taaselustamist taristuinvesteeringutega koos haridus- ja tööhõivemeetmetega või toetades naabruskonnas lastehoiutaristu rajamist ning noorte lapsevanemate koolitus- ja töötamisvõimalusi.

Joonis 4. Valdkondlike poliitikate, integreeritud linnaarengu strateegiatega ja kogukonna juhitud kohaliku arengu omavaheline seos



Linnade kogukonna juhitud kohaliku arengu jaoks strateegilise eesmärgi valmimine

Perioodil 2014–2020 kasutatakse linnade kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit tõenäoliselt paljude erinevate valdkondlike eesmärkide saavutamiseks. Selle abil võidakse vähendada naabruskondades CO₂-heidet, toota energiat, arendada jagamis- ja ringmajandust, integreerida sisserändajaid ja kasvatada sotsiaalset sidusust, luua kohalikke töökohti, vähendada kodutuse probleeme, võidelda uimastitega kaubitsemise ja tänavakuritegevuse vastu, parandada elanike tervist ja heaolu, luua ja hallata parke ja maa-alasid, kasvatada toitu. Need on kõigest mõned võimalikud strateegilised eesmärgid, mida kohalikud rühmad võivad valida. Sageli keskendub kohalik rühm kõigepealt ühele eesmärgile, kuid laiendab hiljem oma püüdlusi ja asub lahendama uusi probleeme.

Vähem CO₂-heidet tekitavad kogukonnad

Linnade kogukonna juhitud kohalik areng võib aidata kogukondadel vähendada oma CO₂-heidet ning aidata nii kaasa strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele. Paljud kõige tulemuslikumad meetodid eeldavad kohalike koostöövormide kasutamist. Selleks võivad olla uued moodused autode jagamiseks, suurema energiasäästu püüdluste viimine üksikisiku tasandilt tänava või naabruskonna tasandile, taaselustamine või taastuenergia (tuul, vesi, biomass) tootmine kogukonnas. Bologna piirkonna Monteveglio linna näitest ilmneb, mida on võimalik saavutada (vt Tabel 18).

Tabel 18. Monteveglio: linnavalitsuse toetatud üleminekuliikumine

Monteveglio on Bolognast 20 km kaugusel asuv väikelinn, mis on võtnud eesmärgiks lõpetada CO₂-heite tekitamine. Kohalik linnavalitsus sõlmis 2009. aastal kohaliku üleminekurühmaga partnerluslepingu ning nad töötavad koos paljude erinevate uuenduslike strateegiatega. Sellest väikelinnast ja sealsest territooriumist on saanud katselabor tänu tugevale partnerlusele kohaliku üleminekurühma ja linnavalitsuse vahel. Alates 2009. aastast kehtib nimetatud poolte vahel sõlmitud strateegiline leping, mille alusel on nelja aasta jooksul töötatud paljude erinevate valdkondadega, sealhulgas energeetika, põllumajandus, haridus ja sotsiaalne innovatsioon. Joonisel 5 kujutatud ringskeem näitlikustab sealse lähenemisviisi põhimõtteid.

Energia: rohelist energiat ja heite vähendamist soodustavaid fotogalvaanilisi süsteeme hankivate rühmade kujunemine eeldab teadlikkuse suurendamist, mitte üksnes puhtmajanduslikke stiimuleid. Linn algatas koos kuue teise kohaliku omavalitsuse ja 12 rahvusvahelise partneriga EII ENESCOMi projekti. Kohalikud omavalitsused ühinesid linnapeade konverentsiga ning katsetasid mitmeid uusi kodanike, ametnike ja poliitikute teadlikkuse suurendamise vahendeid. Rakendatud lähenemisviis on levinud üle kogu Emilia Romagna maakonna.

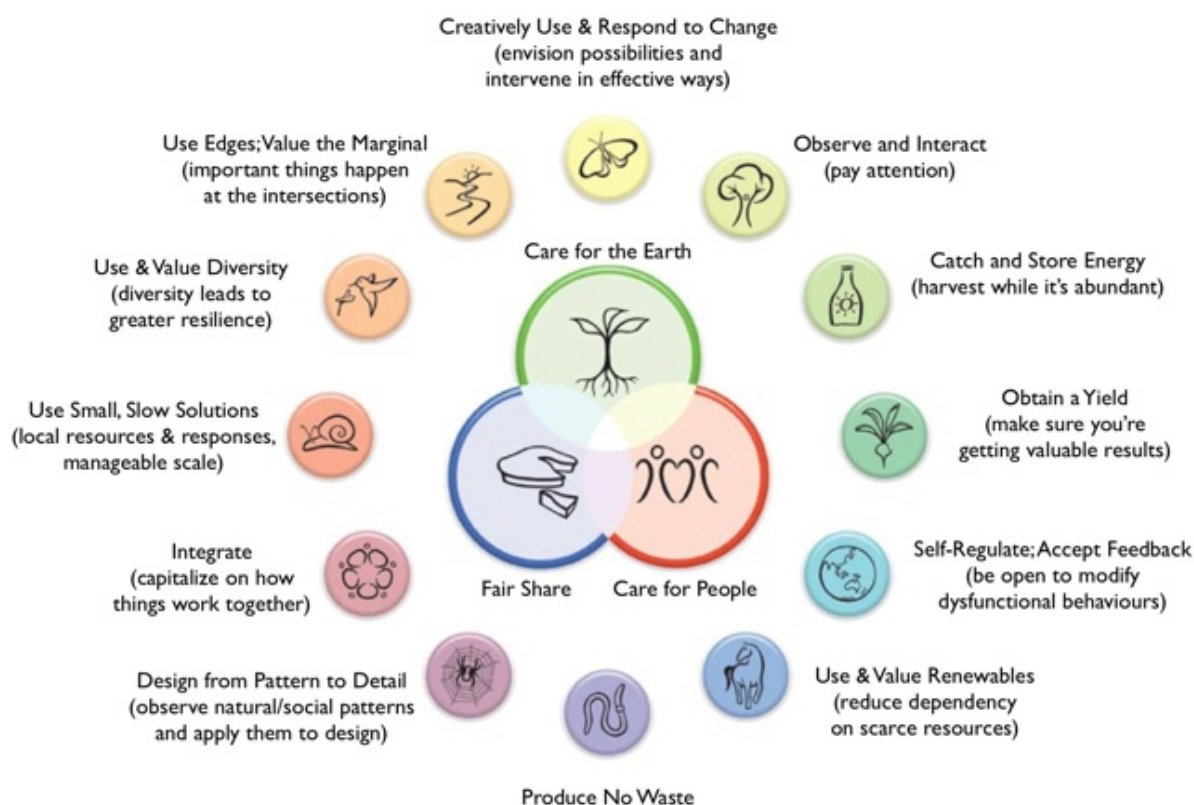
Põllumajandus: projekti „Streccapogn” arendamine, mille käigus loodi põllumajandustootjate ühendus ja mahepõllumajandusettevõtte, mis kasvatab kohalikel põldudel vanu nisu- ja teraviljasorte, köögi- ja puuvilju. Lisaks ühendab see kohalikke põllumajandustootjaid, pakub sotsiaalseid töökohti ning kuulub laiemasse säästva toidu programmi.

Haridus: energeetikaalase hariduse katseprogrammi väljatöötamine, et aidata keskkonnahariduse õpetajatel ja spetsialistidel tutvustada energeetikat. Pedagoogidele selgitati uusi mõisteid ning koostati õpetamisstrateegia nende mõistete edasiandmiseks õpilastele.

Säästva toidu kümne käsu⁵² koostamine, et teavitada kodanikke toiduainete tootmisest, selle mõjust kasvuhoonegaaside heitele ja üldisemalt majandusele ja ökoloogiale, seoseid toidu ja tervise vahel.

Sotsiaalne innovatsioon: viis omavalitsust, kaasa arvatud Monteveglio, kasutasid enne ühinemishääletust meetodit *Citizen Initiative Review*⁵³ (kodanikualgatuslik hindamine), et aidata kodanikel enne hääletust paremini mõista meetme mõju elanikkonnale.

Joonis 5. Monteveglis ringmajanduse põhimõtete tutvustamiseks kasutatud skeem



Kogukonna juhitud kohaliku arengu kasutamine linnade taaselustamiseks

Linnade taaselustamine on kuulunud ERFi meetmete hulka alates 1989. aasta esimestest linnarengu katseprojektidest, mida täiendasid kaks ühenduse algatusprogrammi URBAN.

Linnade taaselustamisel on kõige sagedamini tegeletud linnakeskusele lähemal asuvate vanemate piirkondadega, kus tihti elab suur sisserändajate populatsioon. Samuti on tegeletud äärelinnades asuvate elamurajoonidega, kaasa arvatud Ida-Euroopa süsteemselt ehitatud elamurajoonidega. Võimalik on kasutada suurt hulka erinevaid sekkumisi alates füüsilisest sekkumisest ja üldkasutatavate alade keskkonna parandamisest kuni pehmemate meetmeteni, milles keskendutakse koolitusele, kultuuritegevusele, lastehoiule jne. Parimates taaselustamisprogrammides, nagu lahtris 19 kirjeldatud Duisburgi näide, on õnnestunud kõvu ja pehmeid meetmeid koos kasutada.

Tabel 19. Duisburg Marxloh (Saksamaa) – osaluspõhine lähenemine integreeritud linnaarengule

Nordrhein-Westfalenis asuv Duisburg-Marxloh on näide naabruskonna tasandil rakendatud

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

⁵³ <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

osaluspõhisest integreeritud lähenemisviisist linnauuendusele, kus linnavalitsuse algatatud ülevalt alla linnaarenduse elemendid on ühendatud naabruskondade ja kodanike kaasamisega alt üles lähenemisviisi abil. Tööd alustati 1980. aastate keskel, kui ühtse strateegia rakendamiseks seostati omavahel erinevad rahastamisprogrammid.

Lähenemisviis hõlmab investeringuid rohelise võõndi loomisesse, et parandada füüsilisi ja keskkonnaga seotud elamistingimusi. See teostati elanike ja kaasatud isikute osalusel, võrgustike loomisel ja suutlikkuse suurendamisel põhineva strateegia abil. Füüsilise sekkumisega kaasnes aktiivne ja pidev dialoog, milles käsitleti kogu naabruskonna tulevikku.

Taaselustamistegevustest on kasu saanud kogu Marxloh. Need on parandanud keskkonna kvaliteeti ning loonud omavahel paremini ühendatud osadega avaliku ruumi. Lammutustöödest ja ümberasustamisest mõjutatud sihtpiirkonna elanike jaoks töötati välja negatiivset mõju vähendavad erilahendused. Aktiivsed naabrusvõrgustikud (nt ümarlaud, kohalike ettevõtjate ühendused) osalevad pikaajalistes aruteludes piirkonna stabiliseerimise üle ning neid kaasati üha enam partneritena säästva arengu strateegiate koostamisse. Naabruskonna paranenud maine oli kasulik ka kohalikus majandustegevuses osalejatele, näiteks sisserändajate asutatud idufirmadele ja teistele väikeettevõtjatele.

Naabruskond ühendati valitsemisahela abil vertikaalselt linnavalitsuse ja Nordrhein-Westfaleni liidumaa valitsusega, kes kaasrahastas kava koos ERFiga. Tänu osalemisele programmis Soziale Stadt⁵⁴ sai linn lisaks kasutada piirkonnas sarnast protsessi läbi tegeva 80 teise linna naabruskondade poliitilisi kogemusi. Duisburg on jaganud oma kogemusi teiste ELi linnadega võrgustikus URBACT REGGOV⁵⁵ ning on üks ELi linnaarengu juhturingus⁵⁶ vaadeldud 50 linnast.

Töö marginaliseerunud kogukondadega

Linnade kogukonna juhitud kohalik areng annab reaalse võimaluse töötada marginaliseerunud kogukondadega, kuid selleks on vaja tagada kohalike tegevusrühmade piisav haldussuutlikkus.

Programmi URBACT võrgustikku NODUS kuuluv Alba Iulia linn lähtus kohaliku strateegia koostamisel põhimõttest, et kaasata sealset roma kogukonda igakülgset ühte linnaossa rajatava sotsiaalelurajooni planeerimisse. Roma ja mitteroma kogukondade vahelise usalduse puudumise tõttu kasutati välist vahendamist. Saavutati olulisi mikrotasandi parendusi, kaasa arvatud hooletusse jäetud tagahoovi ümberehitamine laste mänguväljakuks (vt Joonis 6).

URBACTi projektis ROMANET keskenduti otseselt romadele ning üheksas partnerlinnas loodi kohalikud toetusrühmad ja koostati kohalikud tegevuskavad. Udine linnapea Furio Honsell kirjutas:

„Meil on nüüd integreeritud strateegia, et tegeleda Udine linna kõige ebasoodsamas olukorras olevate kodanike ehk roma kogukonna liikmete vajadustega. Romanet on muutnud haavatavad isikud nähtavaks ning on võimaldanud meil tervislikke eluviise tutvustavaid tervishoiustrateegiaid paremini suunata. Meil on endiselt vaja kõrvaldada ebaseaduslikud olukorrad, eriti seoses asumitega, kuid nüüd saame toetuda integreeritud strateegiale. Oleme

⁵⁴ Saksamaa riiklik programm Soziale Stadt (sotsiaalne linn) toimib üle kogu Saksamaa ning seda haldavad ja kaasrahastavad liidumaa valitsused koos ERFi ja ESFIGa. Sellega toetatakse rohujuuretasandi meetodit kasutavaid naabruskonna taaselustamise algatusi. Nordrhein-Westfaleni sotsiaalselt integreeriv linn aitab puudustkannatavad alad uuesti järjele: http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf.

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighborhoods/reg-gov/our-outputs/>.

⁵⁶ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat korraldas suure uuringu ERFist rahastatud linnaarendustegevuste kohta ELis: http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

saanud teadlikuks inimeste olukordade mitmekesisusest ning meil on kavandatud eeliskohtlemise meetmed, et tutvustada roma noortele paremaid eeskujusid.”

Joonis 6. Alba Iulia, elamublokk 2 enne ja pärast ümberehitust (allikas: ELi 50 juhtuuringu aruanne)



Projekti ROMANET raames koostati partnerlinnade kogemuste põhjal mitmeid juhendeid,⁵⁷ kuidas teha linnas elavate romadega koostööd konkreetsetes poliitikavaldkondades.

Tabel 20. Terrassa, Kataloonia, Hispaania

Kataloonias koordineerib ebasoodsamas olukorras olevatesse naabruskondadesse tehtavaid investeeringuid piirkondlikul tasandil Kataloonia regionaalvalitsus, kuid planeerimine ja rakendamine toimub kohalikul tasandil.

Terrassa 2. linnaosa kava on suurendanud sotsiaalset kaasatust naabruskonnas, kus varem esines suur konfliktide ja kodanikurahutuste oht sinna lühikese aja jooksul saabunud sisserändajate suure arvu tõttu. Kavas, mida toetab piirkondlik linnade taaselustamise programm, ühendati sotsiaalsed meetmed ja linnauuendus ühtseks ümberkujundusprotsessiks, millega vähenes linnaosa eraldatus ülejäänud linnast ning seda ei peetud enam sedavõrd pingeliseks ja konfliktiohtlikuks kohaks. Kava viidi ellu kodanike suure osalusega ning seda rakendati läbivalt linnavalitsuse eri talitustes. Kava hõlmas ka avaliku linnaruumi, näiteks väljakute ja parkide ümberkujundamist (vt joonis 7).

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>.



Joonis 7. Taastatud avalik ruum ühes Terrassa pargis

Loomeklastriid

Paljudes linnades leidub kultuuri- ja loomekvartaleid, mis on aastate jooksul orgaaniliselt välja kujunenud üksikprojektidele antud ebajärjekindla toetuse najal. Linnade kogukonna juhitud kohalik areng annab võimaluse töötada järjekindlamalt paljude erinevate sidusrühmadega ja eriti loovisikutest ettevõtjate endiga. Sellised linnaosad vajavad hoolikat planeerimist ja kaasamist, et kaitsta neid liiga kiire keskklassistumise ja elamuarenduse eest, mis võib hakata takistama majandusarengut. Kohalike strateegiate abil on võimalik kindlustada töökohti, uurida kogukonna maaomandi sihtfondide potentsiaali, parandada avaliku ruumi kvaliteeti ning teha koostööd teadmuskeskustega. Koos sellega kasutatakse rohkem ära veebikujunduse, mobiilirakenduste ja sotsiaalse innovatsiooni võimalusi.

Euroopa linnades on palju näiteid piirkondadest, kus selline lähenemisviis võiks tulemusi anda. Paraku kasutatakse neist enamikus endiselt ülevalt alla planeerimist.

Tabel 21. Londoni Shoreditch Trust ja loomekvartal

Shoreditch Trust⁵⁸ kasvas välja kümme aastat kestnud programmist *New Deal for Communities* (uus algus kogukondadele) selle naabruskonna juhatuse õigusjärglasena. Organisatsioon haldab paljusid erinevaid teenuseid ja projekte, sealhulgas restoranid, tööruumid ja ettevõtlusinkubaatorid, ning korraldab kohalikke festivale ja tänavauitust. Linnaosas asub üks Euroopa suurimaid loomeklastreid ning ERF toetas seda järjestikustel 2. eesmärgi programmitöö perioodidel aastast 1994 kuni aastani 2006.

Nüüd tegutseb linnaosas palju erinevaid kunstnikke, disainereid, veebivideote autoreid ja uue meedia spetsialiste. Tänavapildis annavad tooni ümberehitatud vanad töökojad (näiteks teevabrik), 1960. ja 1970. aastate bürood ja pööningukorterid, mida täiendavad klubid, baarid ja kohvikud. Ankurhooned, sealhulgas White Cube'i galerii ja Circus Space ehitati ümber 1990. aastatel. ERF toetas ka tugeva meediasuunitlusega Hackney Community College'i uue õppelinnaku ehitamist Shoreditchisse. Kvartali piiril Old Streetil asub nn „räniringtee”, kus paikneb hiljuti ERFist raha saanud ettevõtlusinkubaator IDEA London. Valitsus on hakanud piirkonda tutvutama nüüd uue nime Tech City all⁵⁹. Kogu see naabruskond on muutunud üheks Euroopa tähtsamaks uue meedia idufirmade piirkonnaks.

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Joonis 8. Vaade õhust Ida-Londonis Shoreditchi linnaosas asuvalle räniringteele

Tallinna Kultuurikatel on rajatud kesklinna lähedal asuva endise elektrijaama territooriumile. Projekti koostas sotsialettevõttena tegutsev loomenõukogu. Seal said kokku eksperdid ning paljude organisatsioonide ja valdkondade, sealhulgas ülikoolide, kunstnike ühenduste, ettevõtjate ja arhitektide esindajad. Projekti tulemusena valmisid ainulaadses keskkonnas 10 000 ruutmeetril töö- ja galeriiruumid ning avatud linnaruum, mille kujundamises osalesid aktiivselt kohaliku kunstnike ja disainerite kogukonna esindajad. See toimib nii etendus- kui ka inkubatsioonialana.



Joonis 9. Osa Eestis asuvast Tallinna Kultuurikatlast

Kogukonna juhitud kohalik areng linna- ja maapiirkondades

Tihti esinevad probleemsed alad linnaomavalitsusüksuste piiridel või hoonestatud ala serval, kus saavad kokku linna- ja maapiirkondade omavalitsusüksused. Need linnaümbruse alad võivad olla hooletusse jäetud ning nendega tegelemine võib olla ühe kohaliku omavalitsuse jaoks raske ääreala efekti, ülekanduva mõju või teenuste tasuta kasutamise tõttu kodanike või asutuste poolt.

Linna- ja maapiirkondade partnerlustel on kolm põhiliiki:

- teenuseid osutavad väikesed linnakeskused, mida ümbritsevad maapiirkonnad; Alston Cybermoor (Ühendkuningriik) on näide loomingulisest lähenemisviisist sellises olukorras;
- suuri linnu ümbritsevad äärealad; sellistel aladel võib arendus sageli olla halva kvaliteediga;
- maa- ja linnapiirkondade partnerlused, milles keskendutakse üksikteemadele, näiteks jäätmed, veevarustus ja -puhastus, transport. Neid korraldatakse tavaliselt omavalitsuste vahelise koostöö kaudu ning seal on vähem võimalusi kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodi kasutamiseks.

Maa- ja linnapiirkondade partnerlused annavad võimalusi töötada välja uusi partnerluse vorme seoses taastuvenergia tootmisega päikest, jäätmeid, tuult ja vett kasutades. Maa- ja linnapiirkondade partnerlused võivad luua võimalusi uut liiki kogukonna juhitud kohalikuks arenguks. Need võivad hõlmata uusi taastuvenergia projekte, jäätmete ringlussevõtu projekte, ressursitõhususe ja toidu tootmise uute meetodite väljatöötamist lühikeste ahelate põhjal, vaba aja veetmist ja turismi. Linnas elavate tarbijate ja maal elavate tootjate partnerlus on üks säästva toidu liikumise tunnus, nagu nähtub Monteveglio juhust (vt Tabel 18).

Tabel 22. Alston Cybermoor – digitaalne linn maapiirkonnas

Alston Cybermoor⁶⁰ on kogum kogukonna juhitud projekte, mis on koondunud Põhja-Ingliismaal asuva üksiku mäe ja nõmmemaastikul paikneva linna ümber. Kohalikud partnerid on loonud aktiivse küberkogukonna, mis tegeleb maa ja linna vaheliste sidemete loomisega ning püüab ületada linna ja seda ümbritseva nõmmemaastiku eraldatust. Linn on nimetatud sotsiaalse ettevõtluse klatriks, on võitnud mitmeid auhindu ning seda on kajastatud riiklikes ja üleeuroopalistes ajakirjandusväljaannetes.

Kuna suured telekommunikatsioonivõrgu operaatorid ei pakkunud linnas lairibateenuseid, asutas kohalik kogukond Alston Cybermoori, et võimaldada inimestele juurdepääsu lairibaühendusele. Algatusest on välja kasvanud arvukalt teis ettevõtteid, millest mõned uuemad tegelevad näiteks elektrijalgrataste, kogukondliku hüdroenergia ja kogukondliku kohaliku transpordi teemadega. Paljud erinevad kogukondlikud tegevused on korraldatud kogukonna või sotsiaallettevõtete poolt.

Alstonis on Ühendkuningriigi suurim lairibaühenduste osakaal. Ühendus on varustanud arvutitega 88 % piirkonna 670 kodust ning on pakkunud kasutajatele koolitust. Piirkonnas kasutab riigi keskmisest kaks korda rohkem inimesi (30 %) internetipanka ning 40 % on kasutanud arvutit õppimiseks. Alstoni veebisait on Inglismaa kõige aktiivsemalt kasutatav kogukonna veebisait⁶¹.

Kogukonnapartnerluse tegevus on ergutanud kohalikku loome- ja tootmismajandust ning see näitab, et sihikindlalt tegutsedes võib ka väikelinnal olla globaliseerunud maailmas tulevikku. Projekti on rahastatud mitmetest riiklikest, piirkondlikest ja ELi allikatest (nii LEADER kui ka ESF).

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>

Mõnes maapiirkonnas on esinenud ka probleeme sellega, et LEADERi lähenemisviisi järgiv maapiirkonnas asuv kogukonna juhitud kohaliku arengu rühm ei suuda mõjutada teatud piirist suuremaid linnalisi teenusekeskusi. Linna- ja maapiirkondade ühine kogukonna juhitud kohalik areng, kus kasutatakse rahastamist mitmest allikast, võib tekitada võimalusi ka sellist laadi koostööks.



Joonis 10. Amersfoorti säästva toidu partnerlused Madalmaades

Amersfoort kuulub Brüsseli juhitud URBACTi säästva toidu võrgustikku⁶². Selles keskendutakse toidu tootmisele, müümisele ja nautimisele. Amersfoortis on välja töötatud mitmeid kohalikke algatusi, sealhulgas taluturud, jalgrattakullerid, teadlikkuse suurendamine toidumessidel ja festivalidel, toidu kasvatamine ja jäätmete vähendamine. Amersfoort on partnerluses URBACTi projektis osaleva kümne Euroopa linnaga.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu koordineerimine linnapiirkonna tasandil

Naabruskondades tehtavad sekkumised võivad olla tulemuslikumad, kui neid koordineeritakse strateegiliselt linna- või suurlinnapiirkonna tasandil, mitte madalamal naabruskonna või omavalitsusüksuse tasandil. Selline kõrgema tasandi koordineerimine on vajalik lisaressursside saamiseks ja välismõju vähendamiseks. Varasematele URBANi programmidele iseloomulik keskendumine väikestele ebasoodsas olukorras olevatele aladele võib mõnikord nende alade olukorda parandada, kuid see võib toimuda naabruses asuvate linnaosade arvel. Linnade puhul esinev iseloomulik näide on politsei ja muude asutuste tegevus uimastikaubitsemise ja prostitutsiooni poolest tuntud tänavate puhastamisel jõuliste kontrollidega. Probleem ise aga ei lahene ning prostitutsioon ja uimastikaubandus kolivad mõnda lähedal asuvasse piirkonda.

Tavaliselt on ka valitsemisülesanded killustatud ning sageli saab üksnes linnapiirkonna tasandil eraldada piisavalt ressursse, mis võimaldavad mitme linnaosa probleemidega korraga tegeleda, et lähedal asuvate linnaosade olukord ei halveneks, kui ühe olukord paraneb.

URBACTi võrgustik NODUS on väitnud, et kõnealuste probleemide vältimiseks tuleb kogukonna juhitud kohaliku arengu alad määratleda linnapiirkonna või funktsionaalse linnapiirkonna

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

tasandil. See võimaldab seire ja uuringutega kontrollida, kas negatiivne välismõju ei kaalu üles positiivset mõju ning kas lahendused haakuvad üldisemalt linna majanduse ja tööturuga. Tegevuste korraldamine jääb endiselt kohalikule naabruskonna tasandile.

4.3 Partnerlus. Kuidas luua kogukonna juhitud kohaliku arengu abil linnades toimivaid ühendusi?

Kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlusi saab kohandada väga paljude linnades enam levinud partnerluse vormidega. Need võib liita olemasolevatele partnerlustele või nad võivad toimida üksteist täiendavalt.

Omamoodi rakkerühmana tegutsevates kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlustes, mis tegelevad konkreetsete probleemidega, on võimalik kasutada aruandva asutusena olemasolevaid avaliku sektori organisatsioone tingimusel, et kohalik tegevusrühm saab täita oma miinimumülesandeid seoses strateegia koostamise ja projektide valimisega. Seetõttu on oluline kaardistada teised võrgustikud, et linna kogukonna juhitud kohaliku arengu algatustel oleks lihtsam määratleda oma suhe juba toimuva tegevusega.

Partnerluste 49 % reegel (ühissätete määruse artikli 32 lõike 2 punkt b), mille kohaselt otsustamistasandil ei esinda riigiasutused ega ükski huvirühm üle 49 % hääleõigusest, ei vähenda kohalike ametiasutuste tähtsust. Õigesti kasutamise korral võib see neid tugevdada. Samal ajal võimaldab kogukonna juhitud kohaliku arengu mudel omavalitsusel kasutada erasektori sidusrühmade ja kodanikuühiskonna ressursse, oskusi ja energiat.

Linna kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlused võivad avardada mitmetasandilise valitsemise piire, kaasates tervishoiu, hariduse, vaba aja veetmise, spordi ja kommunaalteenuste valdkondade esindajaid.

Võrgustike kaardistamine ja suutlikkuse suurendamine naabruskondades

Linnad on oma rahvaarvu ja rahvastikutiheduse tõttu muudest piirkondadest keerulisemad inimtegevuse keskkonnad. Nende elanikkond on mitmekesisem ning seal tegutseb rohkem ettevõtjaid ja kodanikuühiskonna organisatsioone. Äsja loodud kohaliku tegevusrühma jaoks on oluline saada ülevaade sellest, mida piirkonnas juba tehakse. Alustuseks peaks uus kohalik tegevusrühm oma loomise väga varajases järgus kasutama osaluspõhiseid kaardistamismeetodeid, et teha kindlaks aktiivsed kogukonnapõhised organisatsioonid, loetleda nende suutlikkust iseloomustavad tunnused ja ressursid (personal, projektid) ning kirjeldada nende käsutuses olevat kapitali (käive, kogukonna omandis olevad hooned, tööruumid jne). See aitab saada hea ülevaate ning võimaldab vältida dubleerimist. Sellist tööd võivad teha teadlased, kes töötavad koos kohaliku kogukonna organisatsioonidega.

Ühissätete määruse kohaselt ei tohi ühelgi rühmal üksinda olla kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerluses häälteenamust. Linnapiirkondades tähendab see, et kodanikuühiskonna ja erasektori organisatsioonid peavad kohalike strateegiate koostamises ja rakendamises osalema suuremal määral kui varem näiteks ühenduse linnaarengu algatusprogrammides.

Kõik kogukonna juhitud kohaliku arengu tegevusrühmad kasutavad mingil kujul hõlbustamist, elavdamist või aktiveerimist. Kogukondliku planeerimise käigus on välja töötatud kasulikke osaluspõhise kaardistamise meetodeid. Üks näide on meetod *Planning for Real*⁶³ (tegelik

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

planeerimine), kus lauale asetatakse suure mõõtkavaga aluskaardi koopia. Seejärel saab kaarti täiendada olulisemate hoonete lihtsate mudelite või kohapeal tehtud fotodega. Joonisel 11 on kujutatud tegeliku planeerimise harjutuse kallal töötavaid lapsi ja täiskasvanuid. Osalejad kasutavad kaarti arutelu abivahendina, mis võimaldab neil lahata olemasolevas hoonestatud keskkonnas esinevaid probleeme ning ühtlasi arutleda, kuidas piirkond võiks tulevikus areneda ja muutuda. Tegeliku planeerimise meetodi väärtus ei seisne kaardis endas, vaid selle ümber toimuvates aruteludes. Meetodit saab kasutada üldise ülevaate saamiseks sellest, mida kogukonnas elavad inimesed tahavad muuta.

Joonis 11. Kohalikud elanikud töötavad tegeliku planeerimise harjutuse aluskaardiga (allikas: communityplanning.net)



Nüüd on olemas digitaalsed meetodid kohaliku kogukonna käsutuses oleva kapitali kaardistamiseks. Alston Cybermoori projekti veebisaidil on loetletud kõik kohalikud teenused ja ettevõtted⁶⁴. Välja töötatakse sotsiaalvõrkude rakendusi, mis aitavad kogukondadel sellist teavet koguda ühisloome korras. Kaamera ja positsioneerimisfunktsiooniga nutitelefoni võimaldavad andmeid, fotosid, intervjuusid ja muud materjali kohe üles laadida, et luua tegelikkusele vastav kogukonna kaart.

Suutlikkuse suurendamine kohaliku tegevusrühma koordinaatori abiga

Kohalikud koordinaatorid peavad ühendama empaatiavõime ja diplomaadioskused korraldaja, realisti ja unistaja isikuomadustega. See võib olla arendustegevuses kõige raskem roll. Suurtes partnerlustes võivad need ülesanded olla jagatud mitme meeskonnaliikme või vabatahtlike vahel.

Tüüpilisel koordinaatoril peab olema nii suhtlemis- kui ka projektijuhtimisoskus. Ideaalne kandidaat on avatud ja kaasahaarav suhtleja, kes suudab ühtlasi tegemist vajavad tööd ära teha.

Joonis 12. Linna kohaliku tegevusrühma koordinaator kui elavdaja



Berliini Neuköllni Kärnerparki piirkonna väikese rühma koordinaator on selles piirkonnas töötanud üle kümne aasta. Ta tunneb piirkonda süvitsi ning on loonud suhted paljude erinevate rühmadega. Ta juhib viiest töötajast koosnevat väikest meeskonda.

Nad on muu hulgas tegeleenud sellega, et

Berliini Kärnerparki piirkonna koordinaator (vasakul) kuulab kohalike naiste ettekannet projekti kohta

luua suhteid kohalike üksikisikute ja rühmadega. Samuti kutsuvad nad kokku ja aitavad läbi viia naabruskonna nõukogu koosolekuid. Oma ameti tõttu asuvad nad linnaasutuste ja naabruskonna nõukogu vahel ning tegutsevad seetõttu nendevahelise teabevahetajana. Nad aitavad naabruskonna esindajatel koostada tegevuskavasid ning haldavad naabruskonna eelarve koostamist viie kohaliku fondi põhjal. Samuti koostavad nad kohaliku kogukonna jaoks uudiskirju ja muid teavitusematerjale, et inimesed teaksid, mida rahastatakse ja millised sündmused on tulekul. Samuti tegelevad nad kontoritööga ja jälgivad projektide edenemist ning esitavad aruandeid rahastajatele.

Naabruskondade kohalikud tegevusrühmad võivad olla väga struktureeritud ja ametlikult registreeritud organisatsioonid või ka pigem mitteametlikud reguleerimata partnerlused.

Ülal osutatud Berliini näite puhul tellitakse naabruskonna büroo juhtimise teenust eraettevõtjalt või sotsialettevõtelt kolmeks aastaks. Konkursi võitnud organisatsioon moodustab väikese kohapealse meeskonna ja teeb tihedat koostööd naabruskonna nõukoguga. Naabruskonna nõukogu ei ole registreeritud juriidiline isik, kuigi selle enamik liikmeid on määratud kohalike kogukonnast valimiste teel. Naabruskonna nõukogu võib kaasata tegevusse muid isikuid, kes ei pea tingimata samas piirkonnas elama, näiteks koolide õppealajuhatajad või kohalike ettevõtete omanikud või juhid. Naabruskonna nõukogu koosolekud toimuvad tavaliselt kord kuus ning nõukogu teeb otsuseid kohaliku tegevuskava rakendamise kohta naabruskonnafondide süsteemi kaudu.

4.4 Piirkond: kuidas määratleda linnas toimiv tegevuspiirkond?

Kogukonna juhitud kohaliku arengu mudelit saab mitmel viisil kohandada vastavalt linnapiirkonna keerukale ja muutuvale geograafilisele struktuurile. Üldiselt peaks piirkond olema strateegia toetamiseks piisava suurusega (üle 10 000 elaniku), kuid samal ajal piisavalt väike kohaliku suhtluse võimaldamiseks (vähem kui 150 000 elanikku). Siiski võib neid piire strateegia vajadustest tulenevalt muuta tingimusel, et järgitakse kogukondliku juhtimise põhimõtteid. Nimetatud elanikkonna suuruse piirmäärasid võib muuta liikmesriigi ettepanekul piisavalt põhjendatud juhtudel, näiteks et võtta arvesse tihedalt asustatud ala eripära⁶⁵.

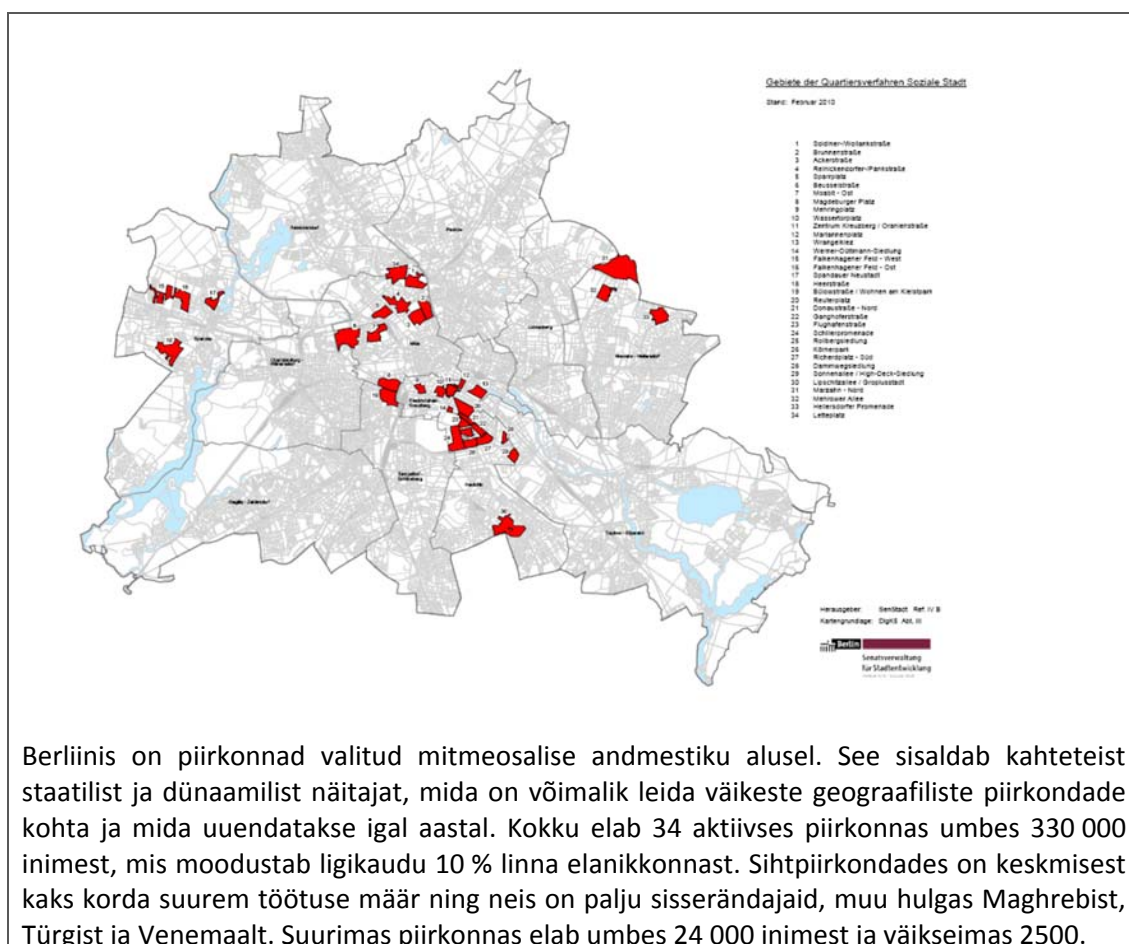
⁶⁵ Ühissätete määruse artikli 33 lõige 6.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodiga võib lahendada paljude erinevate linnapiirkondade probleeme. Seni on kogukondlikku lähenemisviisi rakendatud peamiselt probleemsetes piirkondades, kus esineb getostumise oht. Uus lähenemisviis võimaldab välja töötada uusi mooduseid, kuidas siduda probleemseid piirkondi kasvavate ja enam võimalusi pakkuvate piirkondadega. Seda võidakse teha ülelinnaliselt nii, et omavahel seotakse erinevat tüüpi piirkonnad, või korraldada linna- ja maapiirkondade tihedama sidumise abil. Tulevikus võivad linna- ja maapiirkondade partnerlustest saada suure potentsiaaliga olulised üleminekutsoonid, kuna linnades valitsev maanappuse probleem on seal väiksem.

Linnade ametiasutused on varem kaldunud tegelema eelkõige linnakeskuse lähedal asuvate piirkondadega. Hea oleks alustada sellest, et tehakse kindlaks, kus asuvad linnas abi vajavad piirkonnad, mida saaks kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit kasutades aidata.

Linnades on mõistliku suurusega ala piiritlemine mõnikord raskem kui maal või muudes piirkondades. Ala piiritlemiseks on vähem looduslikke piiritähiseid. Lisaks ei pruugi naabruskonna kohaliku identiteedi ala alati kattuda statistilise piirkonna, valimisjaoskonna või haldusüksuse alaga. Varem on alasid sageli piiritletud kombineeritud hindamismeetodiga, mis põhineb erinevate näitajate kogumitel. Taolise meetodi eelis seisneb selles, et see jätab õiglase mulje. Teisalt võib see töötada vastu kodanike endi poolt tunnustatud elujõuliste naabruskondade loomisele. Mõistlik kompromiss oleks määrata alade kese esialgu kindlaks statistiliste näitajate alusel ning seejärel olla territooriumi täpsete piiride paikapanekul teataval määral paindlik. Joonisel 13 on kujutatud piirkondade kaart, mis koostati näitajatepõhiselt Berliini naabruskondade juhtimise programmi raames.

Joonis 13. Berliini 34 piirkonda, mis valiti välja naabruskondade juhtimise programmi jaoks

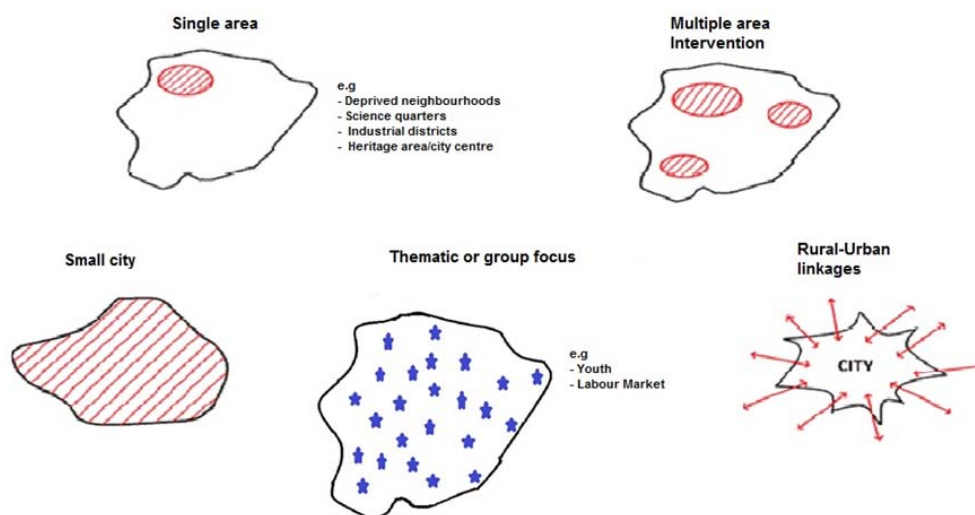


Berliinis on piirkonnad valitud mitmeosalise andmestiku alusel. See sisaldab kahteteist staatilist ja dünaamilist näitajat, mida on võimalik leida väikeste geograafiliste piirkondade kohta ja mida uuendatakse igal aastal. Kokku elab 34 aktiivses piirkonnas umbes 330 000 inimest, mis moodustab ligikaudu 10 % linna elanikkonnast. Sihtpiirkondades on keskmisest kaks korda suurem töötuse määr ning neis on palju sisserändajaid, muu hulgas Maghrebist, Türgist ja Venemaalt. Suurimas piirkonnas elab umbes 24 000 inimest ja väikseimas 2500.

Joonisel 14 on kujutatud linna kogukonna juhitud kohaliku arengu piirkonna võimalikke ruumilise paiknemise vorme. Suurtes linnapiirkondades on tõenäoliselt palju kogukonna juhitud kohaliku arengu piirkonnaks sobivaid alasid. Tavaliselt kasutatakse alade valimiseks nende materiaalse puuduse näitajaid, kuigi selle tagajärjel võib tekkida elujõuetuid alasid. Tavaliselt on kõige parem kasutada neid näitajaid üksnes lähtekohana ning lasta seejärel kogukonnal endal piire kohandada ja moodustada ala, mis tundub inimeste endi jaoks mõistlik.

Väiksemates linnades ja näiteks kahanevates linnades⁶⁶ võidakse kogu linn määratleda kogukonna juhitud kohaliku arengu piirkonnana. Ka juhul, kui keskendutakse konkreetsele sihtrühmale, näiteks noored või aktiivse vananemise meetmete sihtrühm, võib piirkonnaks olla kogu linn, kuid samal ajal tuleb järgida 150 000 inimese ülempiiri. Linna- ja maapiirkondade ühisalad on tõenäolisemalt keerulise struktuuriga, kuna ületavad ühe või mitme omavalitsusüksuse piire.

Joonis 14. Kogukonna juhitud kohaliku arengu alade ruumiline ülesehitus linnades ning maa- ja linnapiirkondade piiril



Piirkondade suurus ja piiride määratlemine

Piirkondade suurus on samuti oluline. Selles seoses on oluline kriitilise massi mõiste. Määruses öeldakse, et piirkonnas ei tohi üldjuhul olla vähem kui 10 000 ega rohkem kui 150 000 elanikku. Samas võib olla raske hallata nii väga suuri kui ka väga väikeseid piirkondi. Väikeses piirkonnas asub sageli vaid üks elamurajoon ja mõned kauplused ning seal on vähe võimalusi ettevõtluseks või kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevuseks. Enam kui 50 000 elanikuga suurte piirkondade haldamine on samuti osutunud raskeks, sest neis sisaldub tihti mitu kohalike elanike poolt tunnustatud naabruskonda, millel on oma eristuv identiteet. See võib muuta partnerlused killustunuks ja kohmakaks.

Ala piiritlemisel tuleb sageli otsustada, kas lähtuda vajadustest või võimalustest. Ideaaljuhul peaks piirkond sisaldama mõlemat elementi. Ka suure potentsiaaliga piirkondades ei ole enamasti võimalik kõiki probleeme kohalike vahenditega lahendada. Enamik võimalusi paikneb laiali üle kogu linna. Kui piirkonnas on vähe võimalusi, tuleb neid otsida väljastpoolt, ning projektides on oluline siduda piirkond ja selle elanikud piirkonnast välja jäävas linnaosas või

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

linnapiirkonnas leiduvate majanduslike võimalustega. Sellised sidemed võivad olla füüsilised (paremad transpordiühendused) või kultuurilised (kultuuriliste barjääride kaotamine, et inimesed ei tunneks tõrksust teises linnaosas töötamise või sinna sõitmise suhtes). Piirkonnad peavad olema sidusad. Neid ei tuleks käsitada enklaavidena, vaid linna kui terviku aktiivsete osadena. Üks põhjus, miks varasemad sekkumised ebasoodsas olukorras olevates naabruskondades ebaõnnestusid, oli liigne keskendumine kohaliku suletud majanduse loomisele⁶⁷.

5. peatükk. Miks ja kuidas peaks toimuma sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohalik areng?

5.1 Sissejuhatus

Sotsiaalsele kaasamisele ja tööhõivele suunatud kogukonna juhitud kohalik areng pakub suuri võimalusi jõuda inimesteni, kelleni üldine tööturg ja kaasamise meetmed ei küündi. Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu keskmes võib olla kindel sihtrühm nagu kodutud, kuid nendeni jõutakse territoriaalsete vahenditega, mille juures keskendutakse nende kohalikele ja sotsiaalsetele tingimustele.

Võrreldes maapiirkondadega (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond), kus kogukonna juhitud kohalikuks arenguks rakendatakse LEADERi lähenemisviisi, ning kalanduspiirkondadega (Euroopa Merendus- ja Kalandusfond), kus kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiatele on ette nähtud konkreetne liidu prioriteet (kalanduse kohalikud tegevusrühmad), on sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohalik areng hõlmatud vähemates liikmesriikide ja komisjoni vahelistes partnerluslepingutes. Sellegipoolest võib sotsiaalne kaasamine täita ka olulist rolli kui maa-, ranniku- või linnapiirkondade kogukonna juhitud kohaliku arengusse integreeritud horisontaalne vahend. See võib olla jätkuvalt oluline ka seal, kus kogukonna juhitud kohaliku arenguga seotud piirkondades tegutsevad organisatsioonid ja ühendused taotlevad otse Euroopa Sotsiaalfondi põhiprogrammide prioriteetide raames makstavaid vahendeid.

Jõuliselt on põhjendatud seisukohta, et sotsiaalne kaasatus peaks olema kõikide kogukonna juhitud kohaliku arengu piirkonnatüüpide horisontaalne eesmärk. Maa- ja rannikupiirkondades toimivate kogukonna juhitud kohaliku arengu praeguste partnerlussuhete raames, mille juures varem keskenduti peamiselt võimalustele, oleks võimalik vastavate piirkondade sotsiaalse kaasatuse probleemi lahendamiseks rohkem ära teha. Kogukonna juhitud kohaliku arengu kohalike tegevusrühmade eesotsas on sageli kohaliku kogukonna aktiivsed liikmed, kes võivad vahel eirata kogukonna vähem nähtaval olevaid osi. Sotsiaalse kaasamise lisamine kohalikesse strateegiatesse võib parandada nende strateegiate tasakaalustatust ja võimaldada neil paremini kohalikele vajadustele vastata.

Kohaliku sotsiaalse innovatsiooni soodustamine

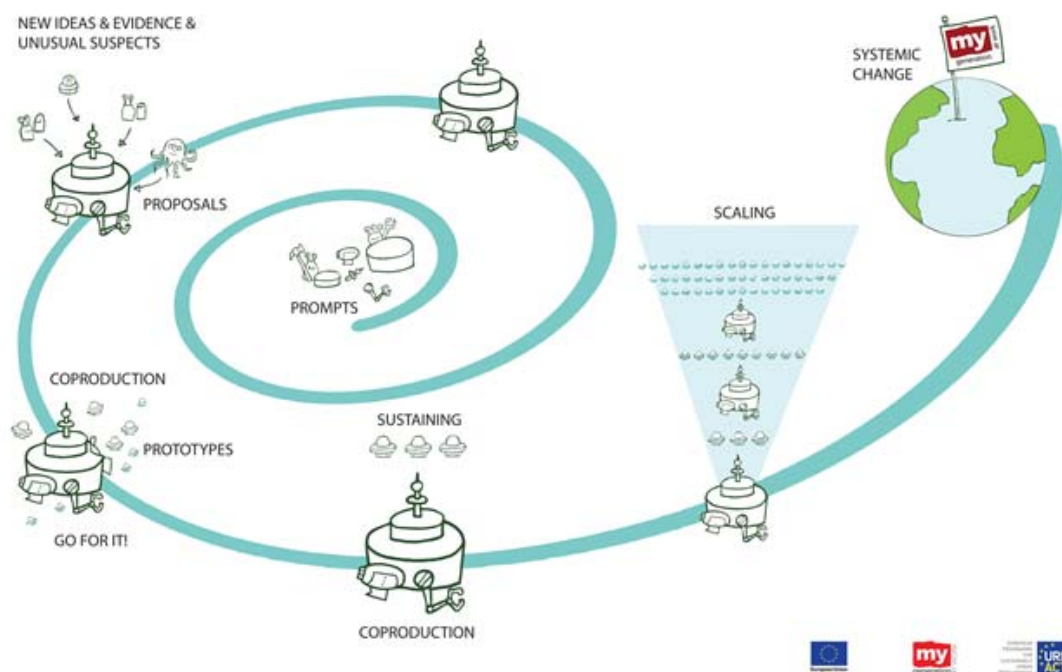
Nii Euroopa Sotsiaalfondi kui ka Euroopa Regionaalarengu Fondi määrustes märgitakse eraldi sotsiaalset innovatsiooni kui vahendit, millega kohalikke teenuseid ümber kujundada ja kohalikke probleeme lahendada. Sotsiaalne innovatsioon tähendab uuendusi, mis on nii oma eesmärkidelt kui ka vahenditelt sotsiaalse iseloomuga. Täpsemalt on need uued tooted, teenused ja mudelid, mis vastavalt samaaegselt sotsiaalsetele vajadustele ja loovad uusi sotsiaalseid sidemeid või koostöövorme. Need on kogukonna juhitud kohaliku arenguga

⁶⁷ Vt näiteks Jan Vrancken, 2005. „Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe”, in Y. KAZEPOV (ed), Cities of Europe. London, Blackwell, lk 255–276.

tihedalt seotud, sest tegemist on uuendustega, mis ei too kasu mitte üksnes ühiskonnale, vaid suurendavad ka ühiskonna tegutsemisvõimet. Hulk sotsiaalse innovatsiooni käsitlusi on esitatud hiljutises juhendis sotsiaalse innovatsiooni kohta ühtekuuluvuspoliitikas⁶⁸, kus tõstetakse esile mitmeid Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Euroopa Sotsiaalfondist toetatud eeskujusid. Juhendis selgitatakse ka, kuidas sotsiaalse innovatsiooni laagrid, eluslaborid ja disainmõtlemine võivad parandada kliendi nn teenuse teekonda. Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu puhul, kus sageli tegeldakse vigade ja puudujääkidega üldpoliitiliste eesmärkide saavutamises, on see ülimalt asjakohane. Sotsiaalse innovatsiooni käsitlused võivad 21. sajandi kogukonna juhitud kohaliku arengu ümberkujundamisel põhirolli täita.

Sotsiaalsest innovatsioonist lähtuv mõtteviis mõjutab juba praegu kohalikke partnerlussuhteid. URBACTi õppevõrgustiku noortele keskenduvast projektist „Minu põlvkond töö!“ („My Generation at Work“) kasutatakse kohaliku tasandi sotsiaalse innovatsiooni meetodeid, et aidata oma partnerlinnadel parandada koolist tööle ülemineku tugisüsteeme. Selle võrgustiku eestvedaja on endine noortepealinn Rotterdam. Partnerlinnad on kasutanud innovatsioonispiraali, et analüüsida, missugusesse etappi nad on jõudnud ja kas nende uuenduste puhul on tegemist prototüüpide või laiendamisega (vt joonis 15).

Joonis 15. Projekti „Minu põlvkond töö!“ innovatsioonispiraal



Spiraalil on näidatud, kuidas ideed ajenditena arenevad. Need ajendid võivad lähtuda mitmesugustest allikatest, nagu dialoog kasutajarühmadega, konverentsilt või visiitidelt saadud ideest. Koos kohaliku tugirühmaga (kohalikele tegevusrühmale sarnanev sidusrühm) luuakse prototüübid, et töötada välja väikesemahulised katseprojektid, mida võib minimaalse

⁶⁸ Juhend sotsiaalse innovatsiooni kohta ühtekuuluvuspoliitikas: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>.

eelarvega ja lühikese ajavahemiku jooksul järele proovida. Edukad neist siirduvad järgmisesse toetusetappi ja sealt edasi laiendamisetappi ning lõpuks (kuid harva) süsteemse muutuse etappi. Sotsiaalse innovatsiooni valdkond pakub arvukalt meetodeid ja meetmeid, mille abil võib ebaõnnestunud poliitikat kohalikul tasandil radikaalselt ümber kujundada.⁶⁹ Uut huvi tuntakse teenusedisaini kui vahendi vastu, mille puhul laenatakse mitmed meetodid tootedisainist, kuid kohaldatakse neid teenuseosutamise raames.

Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohalik areng varasemates programmides

Varasemad üldprogrammid, ühenduse algatused ja uuenduslikud meetmed on pakkunud kohaliku strateegia arendamise ja kohalike tööhõivealgatuste kohta mitmeid näiteid. Mõned neist on järgmised:

- ajavahemikul 1989–1994 rakendatud programm „Vaesus III” („Poverty III”). See hõlmas 29 näidisprojekti, mille keskmeks olid ebasoodsas olukorras olevad piirkonnad. Mitmed organisatsioonid, millest kujunesid hiljem kohaliku arengu olulisim osa, said programmi „Vaesus III” raames oma esimese ELi rahalise toetuse;
- ühenduse majandusarengu prioriteetid Ühendkuningriigis ajavahemikul 1994–2006 rakendatud 1. ja 2. eesmärgi programmides olid kindlalt suunatud tööturu elavdamiseks ettenähtud alt-üles kohalikele strateegiatele. Kõige täielikumalt viidi seda ellu 1. eesmärgi programmide Merseyside'i „Integratsioonivõimaluste” meetmetes ja Strathclyde'i 2. eesmärgi programmis;
- Euroopa Sotsiaalfondi ühenduse algatused (NOW, YOUTHSTART ja HORIZONT 1994–1999), samuti programmi „EQUAL” (2000–2006) mitu teemat, sealhulgas sotsiaalmajanduse ja ettevõtete asutamise algatused olid tugevalt kohaliku suunitlusega. Programmi „EQUAL” innovatsioonipõhimõttega edendati ettevalmistavat kohaliku tasandi sotsiaalse innovatsiooni ideed kogu Euroopas ja selle tulemusel jõuti „EQUALi” lõppkonverentsil „Heade mõtete vaba liikumine” tunnuslauseni;
- kohalik sotsiaalne kapital ja uute töövõimaluste loomine, mida mõlemat rahastati artikli 6 kohaste uuenduslike meetmete raames, tõid kaasa teenusevautšerite, mikroprojektide ja uute rahastamisvahendite katsetamise;
- 89 piirkondlikku tööhõivepakki, mida rahastati Euroopa Sotsiaalfondi, Euroopa Regionaalarengu Fondi ning Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisefondi (maaelu areng) tehnilise abiga alates 1990. aastate lõpust. Kuigi enamik pakke oli seotud poliitika kooskõlastamisega kõrgematel ruumilistel tasanditel, võeti neist umbes kolmandikus kindel suund kohalikele tasandile (vt näiteks nelja lirimaal Limerickis, Westmeathis, Dundalkis ja Droghedas ning Dublinis sõlmitud kokkulepet) ja töötati välja uusi kohaliku töövahenduse ja nõudlusega seotud tegevuse võimalusi, muu hulgas tööalast kaasamist võimaldavate sotsiaalsete ettevõtete kaudu. Pakke rakendatakse jätkuvalt Saksamaa teatavates osades (nt Berliinis) ja Austrias (Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastusega) ning need integreeriti ka Euroopa Sotsiaalfondi programmidesse Ungaris, Itaalias ja Hispaanias;
- programmist „Progress” (2007–2013) on rahastatud kohalikke sotsiaalse kaasamise tegevuskavasid. Mõned „Progressi” raames tehtud sotsiaalsed eksperimendid on andnud kohaliku arengu seisukohalt olulisi huvitavaid tulemusi.

Ühenduse algatuste puudumise ja „EQUALi” peavoolustamise vastakate tulemuste tõttu vähenesid ajavahemikul 2007–2013 andmed Euroopa Sotsiaalfondi raames rakendatud

⁶⁹ Eddy Adamsi ja Bob Arnkili koostatud töösuuna aruanne sotsiaalse innovatsiooni ja noorte kohta (2012), URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf.

kohaliku arengu meetodite kohta. Kohalikul tasandil kasutatakse aga endiselt elavalt võimalust Euroopa Sotsiaalfondi toetuse nimel rahastamisaotlusi esitada. Mitmed projektide elluviijad näevad selle ilminguid varasemates kohaliku arengu eksperimentides.

Kogukonna juhitud kohalik areng õigusaktides

Euroopa Sotsiaalfondi määruse alusel toetatakse sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengut 9. temaatilise eesmärgi raames, milles käsitletakse sotsiaalse kaasatuse edendamist ja vaesuse vastu võitlemist. Tähelepanu keskmes on kohalike strateegiate ettevalmistamine, juhtimine ja elavdamine; toetatakse tegevust, mida kavandatakse ja rakendatakse kohaliku strateegia raames Euroopa Sotsiaalfondi tegevusulatusse kuuluvates piirkondades tööhõive, hariduse, sotsiaalse kaasatuse ja institutsioonilise suutlikkuse suurendamise valdkondades. Nagu Euroopa Regionaalarengu Fondi puhul, võib kogukondlikult juhitava kohaliku arenguga toetada aga kõiki temaatilisi eesmärke ja investeerimisprioriteete, ehkki see on kavandatud vastavalt ühele temaatilisele eesmärgile.

Euroopa Sotsiaalfondi määrukses toetatakse selgesõnaliselt ideed tuua kohalikud sidusrühmad Euroopa 2020. aasta eesmärkide saavutamiseks kokku:

„Selleks, et viia ellu Euroopa 2020. aasta strateegia ja selle peamised eesmärgid, tuleb kaasata piirkondlikud ja kohalikud sidusrühmad. Piirkondlike ja kohalike ametivõimude, linnade, sotsiaalpartnerite ja valitsusväliste organisatsioonide aktiivsemaks kaasamiseks programmide rakendamisse võib kasutada ja toetada piirkondlikke pakke, tööhõive ja sotsiaalse kaasamise kohalikke algatusi, kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaid ja säästva linnaarengu strateegiaid.” (Euroopa Sotsiaalfondi määrus, põhjendus 23)

5.2 Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiad

Sotsiaalse kaasamise võib lisada kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiatesse mitmel eri viisil. Programmide alguses on nende äsjasõlmitud partnerlussuhete jaoks võimalik ettevalmistavat toetust saada. Asutamisetapis on vaja ulatuslikku suutlikkuse suurendamist ja teavitamist, et luua kohalike probleemide seisukohast asjakohased kohalikud tegevusrühmad ja tugevdada kohalike organisatsioonide suutlikkust projekte ellu viia ja vahendeid hallata.

Kuna „kohalik” tähendab seda, kus inimesed elavad ja töötavad, on tööturupoliitika jaoks tegemist otsustava tähtsusega asukohaga. Kogukonna juhitud kohalik areng pakub võimalusi eri juhtimistasanditelt lähtuvad poliitikasuunad ühendada. Paratamatult esineb kõikides keerulistes avalike teenuste süsteemides teenuseosutamise seotud lünki ning kogukonna juhitud kohaliku arengu rühmad võivad neid analüüsida ja lahendusi välja pakkuda (näiteks küsimuses, kuidas kombineerida lapsehoid nii, et vanemad saaksid koolituskursustel osaleda). Kohalik analüüs võib tuua esile ka negatiivsed rahastustsüklid, mis tähendab, et organisatsioonid, mis teevad kõige rohkem selleks, et aidata inimesed tööle, saavad harva proportsionaalset tasu.

Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu kese

Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu tähelepanu keskmes on tavaliselt olnud kohaliku tööhõive probleemi mõne aspekti käsitlemine – tavaliselt on see seotud ulatusliku pikaajalise töötusega. Varasemast ajast on siiski olemas näiteid suuremast sihtrühmale suunatusest. Näiteks programmi „Vaesus III” projektides lirmaal keskenduti paremate suhete rajamisele travelleride ja väljakujunenud kogukondade vahel Dublini linnas.

Ajavahemikul 2014–2020 kujunevad kohalikud strateegiad tõenäoliselt varasemast laiaulatuslikumaks. Kuigi mõned neist alustavad tööd sihtrühmadega, toimub see piirkonna puhul eeldatavasti integreeritumas raamistikus. Järgmised osad hõlmavad mitmeid teemasid.

- Sotsiaalse tõrjutuse ja töötuse vastu võitlemine
- Kodutuse vastu võitlemine
- Marginaliseerunud kogukonnad
- Sisserändajate lõimimine
- Ettevõtlikud kogukonnad: sotsiaalne ettevõtte ja ettevõtete asutamine
- Rahaline kaasamine ja mikrokrediit
- Noorte algatused
- Tervena elavad kogukonnad
- Aktiivsena vananemine

Sotsiaalse tõrjutuse ja töötuse vastu võitlemine

Töötus ja sotsiaalne tõrjutus on varasemal ajal olnud mitmete kohalike kaasamisstrateegiatega keskmes. See oli tähelepanu keskpunktis nii Merseyside'i integratsioonivõimaluste käsitluses kui ka mitmetes piirkondlikes tööhõivepaktides.

Alates kriisist on lirimaa Limericki põhja- ja lõunapoolsetes linnaosades ilmnenud äärmuslik sotsiaalne segregatsioon (vt Tabel 23).

Tabel 23. Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodid lirimaa Limerickis

Limerickis on pikka aega rakendatud kohaliku arengu meetodeid, mille juured ulatuvad programmi „Vaesus III”. PAUL Partnership juhtis 1990. aastatel linna tööd piirkondliku tööhõivepakti küsimuses.

Keldi tiigri ajajärgul koges linn õitsengut, mis kajastus ka suurenevas sotsiaalses lõhes. Sotsiaalelamupiirkonnad muutusid üha vaesemaks, seal levisid uimastid ja kuritegevus, samas kui ülejäänud Limerick kinnisvarabuumi pealt tulu teenis. Languse tulles tõusis töötuse tase järsult. 2012. aastal oli kogu linna töötuse määr 29 %, kuid vanuses 15–19 noorte puhul oli see üle kahe korra suurem (68 %), 20–24aastaste puhul oli määr 45 %.

Ebasoodsas olukorras olevad linnaosad on umbes 6 200 elanikuga sotsiaalelamupiirkonnad linna lõuna- ja põhjaosas. Nendes piirkondades on töötuse määr 52 %, samal ajal sõltub 80 % leibkondadest sotsiaalhoolekandest ning 50 %-l on üksnes esimese astme haridus.

Esialgselt 3 miljardi euro suurusest taastamisprogrammist on kärbeta tõttu loobutud. Selle asemele on kavandatud tagasihoidlikum integreeritud taastamisprogramm.

Suurtele probleemidele vaatamata on tehtud tõelisi edusamme. 2007. aastal loodi põhjaosas kingitud hoonet ja avaliku sektori, erasektori ja heategevuslikest allikatest pärinevaid vahendeid kasutades õppekeskus. Keskus on laiendanud õppevõimalusi, et püüda koolist väljalangemist vähendada ja teist võimalust pakkuda. Õppimiseks kasutatakse lõbusaid õppemeetodeid – muusikakeskust, teaduskeskust ja digitaaltehnoogia jaoks ettenähtud nn digikeskust. 2012. aastal külastas keskust 9 700 last ja 1 300 täiskasvanut. Vabatahtlikult panustati üle 12 000 töötundi. Kõige selle eelarve oli vaid 288 000 eurot.

Lõunaosas asuv Southill Development Cooperative on 1984. aastal loodud pikaajaline arendusorganisatsiooni tüüpi asutus (*development trust*), mis kuulub osakute väljalaskmise kaudu kogukonnale. See haldab lapsehoiuteenuseid, korraldab isolatsiooni paigaldamist ja

energia säästmist, pakub kinnisvarahaldust ja ühiskondlikke teenuseid, töötab teavitustöö kaudu noortega, tegeleb autohooldusega ning haldab kohalike ettevõtete inkubaatorit ja tööruume. 2012. aastal oli asutusel 103 töötajat ja 3 700 kasutajat. Isolatsioon paigaldati 720 majja, krediidiühistus oli 1 000 liiget ja koolitusega aidati 400 inimest. Organisatsiooni käive oli 1,5 miljonit eurot, sh müügitulu.

Grand Narbonne'i kohalikku tööhõive- ja integratsioonikava rakendatakse 38 omavalitsusüksust hõlmaval laiaulatuslikul territooriumil ja sellest rahastatakse sotsiaalse kaasamise ja tööhõive edendamise projekte (vt Tabel 24).

Tabel 24. Kohalik tööhõive- ja integratsioonikava Prantsusmaal Grand Narbonne'is

Grand Narbonne'i kohalikku tööhõive- ja integratsioonikava on rakendatud alates 1995. aastast. See on üks 182st Prantsusmaal elluviidavast kohalikest tööhõive- ja integratsioonikavast. Kava hõlmab 38 omavalitsusüksusega piirkonda, kus elab 122 000 inimest. Piirkonnas on keskmisest kõrgem töötuse tase. Kava eesmärk on pakkuda igal aastal 800 integratsioonivõimalust ning saavutada 42 % suurune positiivse integratsiooni määr, mida määratletakse vähemalt kuueks kuuks tööle läinute või vähemalt üheks aastaks füüsilisest isikust ettevõtjaks hakanute järgi. Veel 8 % läbib koolituse, millega kaasneb diplomiga tõendatud kvalifikatsioon.

Integratsioonivõimaluse paljude võimalike sammude hulgas pakub „Ateliers et Chantiers d'Insertion” (ACI) välja tööelu olukordadega sarnaseid tegevusi, võimaldades osalejatel omandada oskusteavet, lõigata kasu kvalifitseeritud koolitustest ja osaleda piirkondlikus arengus.

Peamist juurdepääsupunkti pakub osalejatele *Maison de l'emploi*, mis on riiklike tööturuasutusi ja muid partnereid kokku toov ühtne kontaktpunkt. See organisatsioon pakub töötutele tuge, jälgib tööhõive ja koolitusvõimalusi ümbruskonnas ja toetab ettevõtteid. Oma 2013. aasta projektikonkursil suunas Grand Narbonne'i kohalik tööhõive- ja integratsioonikava kandidaati kasvupotentsiaaliga töökohtade juurde põllumajanduses/viinamarjakasvatuses, ehitussektoris, hooldusteenuste, rohealade ja turismi valdkonnas.

Kodutuse vastu võitlemine

Kodutus on linnade probleem, mis võib ohustada sealset sotsiaalset ühtekuuluvust. Kodutud inimesed on elavad äärmises tõrjutuses, mis takistab neil ühiskonnas täiel määral osaleda. Sageli on nende eluvõimalused terviseprobleemide tõttu jäädavalt kahanenud ja juurdepääs teenustele on raske või võimatu. Enamik tavalisi abinõusid keskendub ajutisele öömajale, sageli institutsioonilises keskkonnas, mistõttu on raske kohalike kogukondadega püsivaid sidemeid luua. Ajutised öömajad võivad hõlmata toetust ja ravi ainesõltuvuse ja muude probleemide puhul, kuid asjaomaste inimeste ebastabiilsed majutustingimused tähendavad, et nad ei saa sellest toetusest täit kasu, jätavad sageli programmi pooleli või pöörduvad pärast programmi lõppemist sõltuvuse juurde tagasi.

Tihti on kodutud on mitmesugustel põhjustel öömaja institutsioonilise keskkonna vastu (keerulised tingimused, sotsiaalsete probleemide koondumine, eraldatus perekondadest, puuduvad sidemed laiema kogukonnaga, ühistranspordi kättesaamatus jne) ning nad naasevad tänavaellu või jäävad muus vormis ebakindlate elamistingimuste juurde. Lähenedamisviisiga, kus absoluutne prioriteet antakse eluasemele (*Housing First*), püütakse sellest ringist välja murda, tegeldes esmajoones elukohaprobleemiga, leides otse kogukonnas majutuslahendused (mis on

hajali kogu linnapiirkonnas, mitte ei koonda kõiki ajutisse öömajja). Sellest punktist alates võib hakata korraldama muid teenuseid. Eluaseme absoluutne prioriteetsus ei tähenda üksnes majutust. Olemuselt paiknevad sellised elamispiinnad kogukondades ja võimalused arendada kodutusega võitlemiseks kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodit on seal, kus kogukonnad pakuvad kas majutusvõimalusi (nt eraisikutest üürileandjad, sotsiaalkorterid) või toetust (sotsiaalsete võrgustike rajamine, stardikomplektide pakkumine majutuskohtadesse kolivatele inimestele). Lissaboni näide selgitab, kuidas lähenemise viis, kus absoluutne prioriteet antakse eluasemele, võib kodutud uuesti kogukondadesse tagasi tuua ja nii üksikisikutele kui ka ühiskonnale muud pikaajalist kasu tuua.

Tabel 25. „Casas Primeiro” (eluaseme absoluutne prioriteetsus), Portugal, Lissabon

„Casas Primeiro” on projekt, mille eesmärk on majutada ümber Lissaboni tänavatel elavad kodutud, kel on vaimse tervise ja ainesõltuvuse probleemid. Lissaboni piirkondades ilmneva kodutuse probleemi lahendamiseks on kasutatud esmajoones eluaset tähtsustavat meetodit ning projekti, mida ka praegu hinnatakse, on peetud mitmesuguste kriteeriumide alusel kordaläinuks. Calouste Gulbenkiani sihtasutus on andnud sellele parima projekti auhinna. Projekti puhul on kantud eluaseme absoluutse prioriteetsuse põhimõtted Lissaboni konteksti:

- kohalikud tegevusrühmad kui algatajad: kodanikuühiskond, usulised heategevusorganisatsioonid, kohalikud volikogud, eraisikutest üürileandjad, samuti elanikud ise;
- alaline ja terviklik majutus: programmiga edendatakse juurdepääsu stabiilsetele elukohtadele, mis ei ole üleminekulist laadi. Eluasemeprogrammist tasutakse üüri- ja majapidamiskulud, nt vee ja elektri eest. Elanikud maksavad 30 % oma kuusissetulekust eluasemekuludeks;
- kogukonnapõhisus: kogukonna lõimituse nimel ei üürita programmi kaudu rohkem kui üht kohta ühes korterelamus või tänaval, liikudes sel viisil institutsioonilise keskkonna asemel kogukonnapõhise keskkonna poole;
- individuaalne tugi: osalejad võivad jagada oma kodu teise inimesega oma isiklikust võrgustikust või perekonnast, kuid see sõltub neist endast;
- hajali asuvad elukohad: korterid üüratakse eraisikutest üürileandjatelt, julgustades sel viisil kohaliku kogukonna liikmeid kortereid kättesaadavaks tegema. Kortерid asuvad hajutatult Lissaboni eri piirkondade tavalistes linnaosades, et vältida koondumist konkreetsetele tänavatele;
- eluasemete ja ravi eraldatus: programm pakub kohest juurdepääsu majale või korterile. Eluaseme saamiseks ei pea inimesed psühhiaatrilises ravis osalema või kained olema; tugiteenused on paindlikud ja kohandatud iga inimeste isiklikele vajadustele ning kättesaadavad ööpäev läbi seitse päeva nädalas;
- sidemed kogukonnaga: programmis osalejad võivad kasutada ära muid kogukonnas ja lähikonnas osutatavaid teenuseid (kohalikud tegevusrühmad), näiteks toidupanka, sest osalejate sissetulek on väga väike ega võimalda kõiki oma kulutusi katta. Mitmed kohalikud organisatsioonid pakuvad kultuuri-, vabaaja- ja sporditegevust, et aidata luua eraldatust ennetavaid sotsiaalseid võrgustikke.

Hindamistulemused näitavad, et programmis osalejate uuesti ühiskonda lõimimisel on saavutatud suurt edu. Osalejatel on korrapärane sissetulek, parem juurdepääs teenustele ning nad saavad turvaliselt ja kindlalt ööbida.

„Tänaval elamine rõhus mind väga. Tänaval olles mõtlesin, et see on maailma lõpp. Nüüdse stabiilse eluasemega tunnen end palju rahulikumalt.” (programmis „Casas Primeiro” osaleja)

Marginaliseerunud kogukonnad

Euroopas on mitmeid marginaliseerunud kogukondi. Hinnanguliselt 11 miljonit roma on aga Euroopa vaeseim ja kõige marginaliseerunud kogukond. Nende kogukondade kaasamise piirkondlikul meetodil võib olla eeliseid, sest inimesi ei ole vaja etniliselt määratleda. Enamik romasid elab segakogukondades ja soodustada võib ka suhete parandamist roma kogukonda mitte kuuluvate inimestega.

Kogemused on näidanud, et kõik ressursid asjaomase kogukonnaga töötamiseks ei ole neis piirkondades veel saadaval. Väline hõlbustamine, suutlikkuse suurendamine ja konfliktide lahendamine on kasulik. Tööks Ungari-Slovakkia piiri ääres asuvas Csereháti mikropiirkonnas töötati ÜRO Arenguprogrammi raames välja võimestamismudel (vt Tabel 26).

Tabel 26. Romade lõimimine Ungaris Csereháti

Cserehát on väike Slovakkia külgnev maapiirkond Ungaris. Seal on 116 asulat ja ligikaudu 100 000 elanikku. ÜRO Arenguprogrammi raames väljatöötatud Csereháti mudeli puhul on keskmes kohalike kogukondade võimestamine juhendamismudeli abil. Mudel toimib eneseabirühmade, kohaliku sotsiaalse arengu ressursikeskuse ja seonduvate piirkondliku arengu võrgustike kaudu, mis ei koosne üksnes romadest. Ühe tulemusena on paranenud romade ja mitte-romade koostöö, piirkonnas elavate ebasoodsas olukorras roma kogukondade hääl on muutunud märkimisväärselt jõulisemaks ja kohalikes kogukondades on loodud sotsiaalseks innovatsiooniks jätkusuutlikud tingimused. Võimestamisprotsessi keskmes oli enamuse ja vähemuse vahelise suhtluse tugevdamine konfliktide vahendamise, arengule suunatud enamuse-vähemuse partnerlussuhete loomise ning kohalike romade ja enamusrühvuse juhtide arenguks vajalike oskuste parandamise kaudu.

Esimest Csereháti programmi rahastati peamiselt ÜRO Arenguprogrammist ja LEADER-programmi mõningasest toetusest. Selle tulemusel loodi Ungari valitsuse programm (LHH), mida rahastati Euroopa Sotsiaalfondist ja mida Ungari valitsus rakendas programmiperioodil 2007–2013 piirkonnapõhise vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse leevendamiseks. Mõlema programmi eesmärk oli parandada ebasoodsates piirkondades elavate valdavalt roma kogukondade elamis- ja töötingimusi.

Sisserändajate lõimimine

Sisserändajate lõimimine on sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodite jaoks viljakas teema. Eriti oluline on see linnades, sest just seal elab enamik ELi sisserändajaid, kuid küsimus võib olla oluline ka maapiirkonnas asuvate väiksemate kogukondade jaoks (vt Tabel 27). Sisserändajate ja vastuvõtivate kogukondade sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamine võib parandada kogukonna suhteid ja lahendada ka pikaajalisi vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse probleeme ning suurendada tööhõivet mõlemas kogukonnas.

Tabel 27. Positiivne integratsioon Itaalias Calabria piirkonnas Riaces

Itaalias Calabrias asuvast Riacest on saanud sisserändajate vastuvõtulinna.⁷⁰ Vaenulikkuse asemel ootab sisserändajaid linnapea Domenico Luciano soe vastuvõtt. Enne nende saabumist

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

oli küla kahanemas ja välja suremas, põhiteenuste nappus üha suurenes. Nüüd linn kasvab ja elukvaliteet paraneb, sest sisseränne on linna uuesti elavdanud.

Mittetulundusühendus leiab ja renoveerib pagulaste majutamiseks tühjad eluasemed. Varjupaigataotlejatele antavaid ja pikaajaliselt hilinevaid sotsiaaltoetusmaksid oodates võivad sisserändajad kasutada linnas kasutuselevõetud kohalikku väeringut, mille kupüüridel on kujutatud Gandhi, Martin Luther Kingi ja Che Guevara pilte. Kui raha saabub, saadavad kauplused kupüürid kohalikku omavalitsusse tasumiseks. Sisserändajad saavad tasustatud tööd rõivaste valmistamise, tislari- ja keraamikatöökodades, mis on loodud piirkondliku omavalitsuse vahenditega.

Aastate jooksul on linnast läbi käinud üle 6 000 sisserändaja. Mõned on otsustanud jääda ja selle pikaajalisele elavdamisele kaasa aidata.

Sisserändajate integreerimisele ja kogukonna ühtekuuluvusele suunatud kogukonnapõhist tegevust iseloomustavad järgmised näited:

- Calabrias asuv Riace on uuesti elavnenud, kujunedes sisserändajate nn vastuvõtukülaks (Tabel 27);
- programmiga „Valikud” („Programa Escolhas”) tegeldakse Portugali sisserändajate kogukondade probleemidega, eeskätt töö kaudu naiste, noorte ja lastega. See toimib alt-üles lähenemisviisi kaudu, et võita sihtrühma kuuluvate osalejate usaldus, kaasates nad kohalike meetmete kindlaksmääramisse ja rakendamisse. Tegeldakse koolist väljalangemise, noorte töötuse, mitteformaalse hariduse, digitaalse tõrjutuse ja noorte kuritegevusega. Üle saja omavalitsuse on töötanud selle programmi kaudu välja kohalikud kavad.
- STEP (The South Tyrone Empowerment Programme): Lõuna-Tyrone'i võimestamisprogrammis (vt

Tabel 28) käsitletakse sissereändajate integreerimist õigustel põhinevate ja võimestamismeetmetega ja kasutatakse kogukonna arengu vahendeid, et üksikjuhtumite põhjal üldistusi teha.

Tabel 28. Lõuna-Tyrone'i võimestamisprogramm (STEP), mille raames integreeritakse sisserändajaid võimestamise ja õigustel põhinevate meetmetega

Lõuna-Tyrone'i võimestamisprogrammi rakendatakse Dungannonis, mis on Põhja-Iirimaa asuv 10 000 elanikuga väikelinn. Programm sai alguse 1990. aastatel, mil töötati mitmesuguste kogukonnaprobleemidega ebasoodsas olukorras olevates linnaosades. 2000. aastate alguses pärast suure reede kokkulepet ja vägivalda vähenemist hakkasid Dungannoni saabuma ELi sisserändajad, et töötada lihatöötlemis- ja muudes kohalikes ettevõtetes. Suurimad rühmad saabusid Poolast, Leedust ja Portugalist, sealhulgas inimesed, kelle juured ulatusid Ida-Timorisse. Probleemid, millega sisserändajad elukoha leidmisel, tööhõive ja tervishoiu valdkonnas kokku puutusid, survestasid oluliselt kohalikke teenuseid, mida uustulnukate aitamiseks ei tõhustatud. STEP reageeris sellele vajadusele ja töötas inimõigustel põhineva käsitusviisi kaudu selle nimel, et muuta seotud eluasemete poliitikat, tagada tööalased õigused ja parandada eluasemete kättesaadavust. Programmi raames tegeldakse ka linnaosades esinevate naabrite vaheliste vaidluste ja konfliktide lahendamisega.

Praegu on STEP üks suurimaid valitsusväliseid organisatsioone, mis osutab Põhja-Iirimaa sisserändajate õigustega seotud teenuseid. Programmiga on suudetud luua õigusabiteenus, mida kasutavad kogu piirkonna sisserändajad. Selle programmi meetodeid eristab osalejate võimestamine ja valmisolek lahendada kollektiivseid probleeme tööandjate, üürileandjate ja teenuseosutajatega. Programm ristfinantseerib oma mudelit, hoides käigus mitut sotsiaalset ettevõtet, sh 200 tõlgile tuginevat suuremahulist tõlketeenistust, mis pakub riigiametitele paljudes keeltes lepingulisi teenuseid. Programmi omandusse ja juhtimise alla kuulub ka kohalik tööruum, samuti mitmekesistatakse oma tegevust muude teenustega, näiteks kohalikule nõudlusele vastavate lapsehoiuvõimalustega.

Ettevõtlikud kogukonnad: sotsiaalne ettevõte ja ettevõtete asutamine

Ettevõtte tähendab väga paljude töötute jaoks tõrjutusest väljapääsu. Lisaks on üha rohkem inimesi huvitatud sotsiaalsest ettevõttest ja sotsiaalsest ettevõtlusest kui võimalusest vastata sotsiaalsetele vajadustele.

Töökoha loomine töökoha saamise asemel on muutumas tänapäeva töötute juhtmõtteks. Enamik tugiteenuseid ei ole aga naisettevõtja ja noore ettevõtja seisukohalt hästi kavandatud. Naiste, puudega inimeste, noorte, eakate, endiste seadusrikkujate ja muude ettevõtluses alaesindatud rühmade idufirmadeloomiseks on olemas väga suur potentsiaal. Üheks näiteks võib tuua tõsiasja, et enamikus ELi liikmesriikides on naised asutanud poole vähem ettevõtteid kui mehed. Kogukonna juhitud kohaliku arengu vahenditega võib selle potentsiaali rakendamiseks toetada kohalikul tasandil ettevõtlikke kogukondi, pakkudes välja ettevõtlustoetuse kaasavaid mudeleid, mis on paremini seotud ja integreeritud:

- kaasava ettevõtluse praktikakogukond on Euroopa Sotsiaalfondi õppevõrgustikuna selle probleemi kallal viimased kuus aastat tööd teinud. Võrgustiku vahendid⁷¹ hõlmavad diagnoosivahendit, mille abil võib hinnata, kas kohalikud ettevõtlusteenused on kaasavad.
- Andaluusia on soodustanud ettevõtlust oma kohaliku arenduse ATIPE vahendiga, mis hõlmab aktiivse kaasamise meetmeid ja füüsilisest isikust ettevõtjate tegevuse edendamist toetuste abil. 2009. aastal laiendati neid toetusi kavatsusega tugevdada vähem kui viie töötajaga mikroettevõtteid, mis tegutsevad jätkusuutlikes

⁷¹ Kaasava ettevõtluse praktikakogukonna vahendid <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

majandussektorites, nagu ülalpeetavate inimeste hooldusteenused, keskkonna ja taastuvenergia edendamine ja avalike hoonete restaureerimine. Samuti anti otselaene kuni 11 000 euro ulatuses.

- Stockholmist lõunas paiknev Basta Arbetskooperativ on osalejate juhitud sotsiaalne ettevõtte, mis pakub kohalike töövõimalusi luues pikaajalistele uimastisõitlastele uut algust. Osalejad töötavad kuni neli aastat mitmes ettevõttes.
- Poolas asuv, kuid ka Ühendkuningriigis ja Madalmaades tegutsev Barka sihtasutus on asutanud mitmesuguseid kohalike kogukonnapõhiseid sotsiaalseid ettevõtteid, mille eesmärk on lõimida uuesti inimesed, kes on jäänud kodutuks ja kes kannatavad muude kaasnevate probleemide käes, nagu ainesõltuvus ja halb vaimne tervis. Sihtasutusel on õnnestunud muuta Poolas sotsiaalset ettevõtlust käsitlevaid riiklikke õigusakte.
- Programmist „EQUAL” rahastatud EVU-projektiga pakuti ettevõtlusalast tuge Kopenhaagenis tegutsevatele etnilise taustaga poepidajatele ja restoranidele, rakendades kogukonnapõhist teavitumudelit, et aidata ettevõtetel kujuneda jätkusuutlikuks ja muuta oma teenuseid paremaks.⁷² EVU tegi koostööd kogukonnapõhiste ettevõtlusnõustajate ühendusega, mis tegeleb ettevõtlusküsimusega Põhja-Londoni pagulaste ja sisserändajate kogukondades, koolitades kohalikesse rühmadesse kuuluvaid ettevõtlusnõustajaid.

Rahaline kaasamine ja mikrokrediit

Vaestel ja sotsiaalselt tõrjututel puudub juurdepääs õiglase hinnaga kõrgetasemeliste finantsteenustele. See kehtib füüsilisest isikust ettevõtjate ja inimeste suhtes, kes võtavad laenu isiklike vajaduste tarbeks. Üks kriisi ajal kõige kiiremini kasvavaid ettevõtlusvorme on olnud kasuühine palgapäevalaenu ja kiiralaenu andmine, mis kasutab ära väikese sissetulekuga vaevu ots otsaga kokku saavaid inimesi. Riikides, kus ei ole kehtestatud liigkasuvõtmist käsitlevaid õigusakte, võib nende laenude aastane intressimäär ulatuda 5 000 %ni.

Ühenduse finantsasutused püüavad selle suundumusega võidelda ning vaeseid ja tõrjutuid aidata, soodustades säästmist ja muid isikliku vara soetamise vorme. Näiteks väikehoiuste abil võib suurendada vaeste perede rahalist vastupidavusvõimet. Govani linnaosas Ühendkuningriigis Glasgows on tehtud palgapäevalaenu andjate tõrjumiseks kooskõlastatud pingutusi, julgustades elanikke avama säästukontosid krediidiühistustes, ning 2013. aastaks oli neljandikul elanikest sellised kontod olemas.⁷³

Olemas on hulk kaasavaid finantstooteid: hoiused, isiklikuks tarbimiseks ettenähtud laenud, ettevõtte asutamise laenud, tagatised ja kindlustused, samuti finantsnõustamisteenused ja tähelepanu pööramine finantsoskuste ja finantspädevuse parandamisele. Neid pakuvad mitmed kogukonna arengule suunatud finantsasutused, mikrofinantseerimisasutused ja kohalikud finantsnõustamiskeskused. Kogukondlikust aspektist on need kaugemaleulatuvad:

- Torinos asuv PerMicro on spetsialiseerunud ettevõtlusega alustamise laenu andmisele ja füüsilisest isikutest ettevõtjate kasvule. Peaaegu pool asutuse klientidest on sisserändaja taustaga ja see tegutseb juba tosinas Itaalia linnas. Usalduse garantii pakkumiseks toimib PerMicro laenumudel koostöös kohalike rühmadega.
- Rootsi organisatsioon NEEM annab laenu sisserändajatest naistele, kes soovivad ettevõtet asutada, kuid rakendab seejuures madalat ümberarvestuskursi. Pakutakse *wraparound*-toetust, et aidata naistel esimesi samme teha.

⁷² Kopenhaageni EVU-projekti praktilise teavitustegevuse juhend:

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

- Londonis asuv Fair Finance pakub eralaene ja finantsnõustamist, püüdes haarata palgapäevaalaenu andjate turuosa. Ettevõtte on praegu üheksa kontorit kõikjal Ida-Londonis ja see teeb tihedat koostööd kohalike rühmadega, mis kliente nende juurde suunavad.

Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress” rakendati tööle 2009.aastal ning see pakub hulgrahastamist mikrofinantseerimisasutustele ja pankadele, mis annavad laenu peamistele sihtrühmadele, nagu pikaajalised töötud, naised ja sisserändajad.

Paljud rahastamisvahendid, nagu mikrokrediidifondid toimivad tõenäoliselt kõrgemal ruumilisel tasandil kui tavaline kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlus. Sellegipoolest on võimalik rakendada kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlussuhteid nendega ühendumiseks ja täiendava toetuse (nt nõustamisteenused ja suunamised) pakkumiseks. Kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlussuhete abil on kõige tõenäolisemalt võimalik teha koostööd piirkondlike või kohaliku kogukonna rahandusametustega, mille hulka võib kuuluda krediidiühistuid, kuid ka mikrokrediidi ja eralaenude andjaid. Enamik krediidiühistuid on ühise geograafilise seotuse tõttu kohalikud.⁷⁴

Ka alternatiivsed vääringud võivad kohalikul tasandil sügavat kaasavat mõju avaldada. Ajapangad võimaldavad inimestel kaubelda oma oskustega, mis on arvestatud tunni aja pikkustesse ühikutesse. See võib luua sotsiaalset kapitali ja viia tööturule lähemale. Kohalikul vahetuskaubandussüsteemid on muutunud CO₂-heite vähendamisele suunatud üleminekulinnade projekti keskseks osaks. Linnad nagu Totnes Ühendkuningriigis kasutavad kohaliku ostmise edendamiseks kohalikku vääringut, Riace Itaalias Calabrias on kasutanud kohalikku vääringut, et aidata integreerida pagulasi, kes peavad pikka aega sotsiaaltoetusmaksid ootama (vt Tabel 27).

Noorte algatused

Noori on avalikes aruteludes sageli halvas valguses näidatud ja kohati välisrühmana käsitletud. Kaadrid rahutuste kohta Londonis, Stockholmis, Ateenas ja Madriidis näitavad Euroopa noori avalikult mässamas ja väljendavad üha suuremat võõrandumist. Mittetöötavaid ja mitteõppivaid noori on 14 miljonit ning mitmes liikmesriigis ületab noorte töötuse määr 50 %.

Noorte tööpuudusele keskenduv kogukonna juhitud kohalik areng võib püüda seda probleemi lahendada, ühendades kogukonna sees põlvkonnad ja töötades välja uusi töövõimalusi. Hiljutises Eurofoundi aruandes⁷⁵ rõhutati, et vaja on teavitustegevuse uuenduslikkust, kõikide sidusrühmade kokkutoomist, eeskätt tööandjatega ühendamist ja pakkujakeskse käsitlusviisi vältimist.

⁷⁴ Mõned krediidiühistud põhinevad siiski teenistusalasel seotusel, mitte geograafilisel seotusel.

⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

Joonis 16. Job Point Berliinis



Berliinis on noored Berliini piirkondlike paktide tähelepanu keskpunkt. Paktid toimivad kohalike sidusrühmade kaudu ja nende puhul kasutatakse osalemist võimaldava otsusetegemise vormi, et määrata kindlaks poliitiliste lünkade täitmiseks vajalikud projektid. Näide paktide uuest algatusest on Job Pointi asutused⁷⁶, mis on kahes ebasoodsas olukorras olevas linnaosas, Neuköllnis ja Mittes asuvad kasutajasõbralikud töövahendusasutused, mis püüavad töötuid tööle aidata. Asutused tegutsevad paralleelselt ametliku töökeskuste süsteemiga, kuid nende eelis on see, et usaldust on kergem luua, sest Job Point ei kehtesta sanktsioone ega langeta inimeste kohta hinnanguid. Job Point on mitteametlikum ja selle kavandamisel võeti arvesse noortega peetud laiaulatuslikke konsultatsioone nimetatud teenuse vajalikkuse üle.

URBACTi võrgustiku projekti „Minu põlvkond töö!“ linnad töötavad radikaalsete lahenduste kallal koolist tööle ülemineku probleemile. Need hõlmavad „Tee seda“-projekte („Go For It“), mis on sotsiaalse innovatsiooni eksperimendid, mida linnad teevad ja juhivad koos noortega. Nende eksperimentide keskmes on kolm valdkonda: õppekava, vahendus ja ruumid. Mõned „Tee seda“-eksperimentide näited on päev ettevõttes, töökohvikud, dünaamilised duod, koostöö hariduses, karjäärisuunal, ettevõtjad koolis. Igaüht neist katsetatakse prototüübi kujul ühes osalevas linnas ja edukaid projekte laiendatakse (vt joonis 17).

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

Joonis 17. Projekti „Minu põlvkond töö” eksperimendi „Tee seda” illustratsioon



Aktiivsena vananemine

Meie ühiskond vananeb, kuid eeldatavate tervena elatavate lisa-aastate arv ei kasva nii kiiresti kui oodatav eluiga. Mitteaktiivsete eakate kasvav arv tekitab lisakoormuse ka pensionisüsteemidele ja kohalikele teenustele. Osa lahendusest on aidata vanemaealistel inimestel jääda pikemaks ajaks aktiivseks kas siis osalise tööajaga töö või vabatahtliku tegevuse ja muude ühiskondliku tegevuse vormide kaudu. Nn ajapangad, kus kohalikud inimesed jagavad ja vahetavad oma eriteadmisi ja aega, on näidanud, et need võivad koondada kõiki põlvkondi. Nimetatud rühmade heaolu parandamiseks pakub olulisi võimalusi ka kogukonna ühtekuuluvuse edendamine väikesemahuliste kogukonnapõhiste projektide kaudu, mis tugevdavad põlvkondadevahelist solidaarsust.

Aktiivsena vananemisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu eeskuju näitab USA Bostonis asuv Beacon Hill⁷⁷. Beacon Hill on osa kasvavast nn külaliikumisest (*The Village Movement*), mis aitab eakatel inimestel väärikalt vananeda, hõlbustades sotsiaalse ja teenustega seotud tugisüsteemi paremat toimimist ning võimaldades samas inimestel jätkuvalt oma kodus elada. Nn pensionäride getode asemel püütakse selle poole, et samades linnaosades või isegi tervetes linnades elavate inimeste rühmad on kõik võrgustiku kaudu omavahel ühenduses.

Euroopas on Soome kogukonnapõhiste aktiivsena vananemise strateegiatega juba eeskuju näidanud. Helsingis on eluslabor uute tervishoiuteenuste väljatöötamiseks eakatega koostööd teinud. Lõpuspurt (*Loppukiri*) kujutab endast koos elanikega kavandatud uut toetatud eluaseme mudelit. Espoo linn on olnud teerajajaks eakatele suunatud CaringTV-projektiga. Kõikjal Euroopas töötatakse välja selliste digitaalteenuste pakkumist, mis ühendavad vanemaealised inimesed kohalike sotsiaalvõrgustikega, et aidata võidelda üksinduse ja eraldatusega. Hispaanias töötab Cornella linnalabor uute õppelahenduste kallal, Ühendkuningriigis korraldab University of Third Age kohalikke kursusi. Kõik need on kohaliku

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

tasandi vahendid, mis näitavad, et aktiivsena vananemisele suunatud kogukonna juhitud kohalik areng võib olla märkimisväärne jõud.

5.3 Sotsiaalse kaasamise partnerlussuhted

Kohalikud partnerlussuhted on sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu jaoks hädavajalikud. Need partnerlussuhted koondavad kõiki sidusrühmi, kes on probleemi määratlemise ja lahendamise kaasatud. Kogukonna juhitud kohalik areng loob võimaluse kaasata osalejaid ja kodanikuühiskonna organisatsioone otse. Määruses nõutakse, et ükski sektor ei tohiks partnerlussuhetes domineerida, mis tegelikkuses tähendab seda, et nii avaliku sektori, kodanikuühiskonna kui ka erasektori esindatus peab igaüks eraldi hõlmama vähem kui 50 % hääleõigusega liikmetest.

Partnerlussuhted peavad olema dünaamilised ja elavad ning toimima kaasamisel põhinevate vahenditega, et kõik osalejad saaksid oma panuse anda. Kogemus on näidanud, et üle 20 osalejaga rühmi on raske juhtida. Võimalik on luua alarühmi, et muuta põhikohtumised paremini juhitavaks. Kõikide partnerite aktiivse ja kaasatuna hoidmiseks on vaja elujõulisi lihtsustamis- ja modereerimismeetodeid.

Sooline võrdõiguslikkus ja mittediskrimineerimine

Seades prioriteediks soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise lõimimise kohaliku arengupoliitikasse, tunnistatakse, et naistel ja meestel, sisserändajatel ja etnilistel vähemustel, eakatel, noortel ja puudega inimestel on ebavõrdne juurdepääs ühiskonna ressursidele ja võimalustele. Lisaks kalduvad mõne rühma vajadused sageli erinevama nn üldiste teenusekasutajate vajadustest.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodiga võib praktiliste sammude abil saavutada soolise võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise lõimimisel edu. Kohalikud tegevusrühmad võivad olla muutuste olulised käivitajad, tehes kuuldavaks ja nähtavaks rühmad, mis muidu jääksid varjatuks ja teadvustamatuks. Näiteks Zaragoza kohalikud kogukonnarühmad konsulteerisid äsjasaabunud sisserändajate rühmadega sisserände integratsioonikava osas. Kogukonna juhitud kohaliku arengu puhul tuleb tunnistada, et sageli on inimesed ise oma olukorra asjatundjad. See ei tähenda aga, et neil on kõik vastused olemas: ekspertide ja asjatundjate abil võib uurida võimalusi, samas kui näited mujal toimunud edukast rakendamisest võivad olla väga vajalikud, et aidata rühmadel mõelda väljaspool raame.

Innovatsioon partnerlussuhetes ja projektidega seotud otsuste tegemine

Valitsusväliste organisatsioonide ja kohalike rühmade kaasamine projektide juhtimisse on teinud ELi-rahastatud projektide elluviimisesse olulisi uuendusi. Need hõlmavad mikroprojektide teostamise võimalusi, lihtsustatud kuluarvestuse kasutamist, mille eesotsas on Euroopa Sotsiaalfond, ja eelarve koostamises osalemist. Lihtsustatud kulused, katusprojekte ja mikroprojekte käsitletakse põhjalikumalt 5. peatükis.

Mõnes Euroopa linnas on kasutatud eelarve koostamises osalemist, et süvendada ja laiendada partnerlussuhteid ja kaasata laiemat hulka kodanikke. Eelarve koostamises osalemise idee töötati algselt väljas Brasiilias Porto Alegres, kus seda on järgitud 20 aastat. Oma kõrgajal jaotati sel viisil kuni 10 % omavalitsuse eelarvest. Meetodit on jäljendanud ja arendanud mitmed organisatsioonid kõikjal maailmas ja nüüd on sel Maailmapanga toetus. Aluspõhimõtte on korraldada avalikke projektikonkursse, et pakkuda välja mitmesuguseid projektivõimalusi. Tavaliselt neid analüüsitakse eesmärgiga selgitada välja, missugused projektidest on

teostatavad. Kolmandas etapis hääletavad kodanikud selle üle, missuguseid projekte nende kohalikus piirkonnas tuleks toetada. Oma algsel kujul hääletavad kodanikud projektide üle otse. Mõnes Euroopa linnas langetab otsuseid kohalikult valitud linnaosa nõukogu (nt *Quartiersmanagement* Berliinis).

Portugalis Cascais'is on valitsusväline organisatsioon *In Loco* töötanud välja eelarve koostamises osalemise meetodi, mida omavalitsus kasutab nüüd kohalikul tasandil eelarveprioriteetide üle otsustamiseks. Esimesel aastal hääletas rohkem kui 6 000 inimest 30 projekti üle. Teisel aastal hääletas rohkem kui 30 000 inimest 32 projekti üle, mis oli suurim omavalitsusüksuses saavutatud osalemismäär.

Projektide kohta tehakse ettepanekuid üheksal piirkonnades toimuval avalikul koosolekul, kus arutatakse projektiideid. Ettepanekud sisaldavad eelarve üksikasju, meetodikat,



Joonis 21. Eelarve koostamises osalemine Portugalis Cascais'is

meeskonda, osalemisvahendite kasutamist, küsimust, missugused asutused kaasatakse ja kuidas tulemustest teada antakse. Selle protsessi tulemusel tehakse projektide hulgast valik, mis saadetakse tehnilisse analüüsi. Tehnilise analüüsi käigus vaatavad omavalitsusüksuse siseosakonnad standardvormi kasutades üle projekti rahastamiskõlblikkuse ja analüüsivad selle teostatavust. Seejärel saadetakse rahastamiskõlblikud projektid järgmisesse etappi, st avaliku hääletamise etappi.

5.4 Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu piirkondade määratlemine

Määruse kohaselt peab piirkonnas elama minimaalselt 10 000 inimest ja maksimaalselt 150 000 inimest, kuigi asjakohase põhjenduse korral on erandid lubatud. Need arvud viitavad piirkonna elanikkonna koguarvule, mitte sihtrühmade suurusele.

Sotsiaalsele kaasamisele suunatud kogukonna juhitud kohaliku arengu piirkondade kindlaksmääramiseks on kasutatud mitmeid viise.

- mõnel piirkonnal, näiteks elamupiirkondadel on loomulik piir, kuigi vaid vähesed eramupiirkonnad hõlmavad 10 000 inimese suurust elanikkonda;
- vahel kasutatakse mugavuse nimel halduspiire, kuid sellega kaasneb oht, et need piirkonnad ei vasta kohaliku tööturu tegelikele tingimustele. Pendelrände piirkonnad (mida kirjeldatakse ka funktsionaalsete linnapiirkondadena) võivad võimaliku kogukonnapõhise käsitusviisi jaoks siiski liiga suured olla;
- sageli on piirkondi määratletud konkreetsete puuduse näitajate abil. Nende mõõtmete keskmes on tavaliselt töötus, sissetulek, teenuste kättesaadavus, eluasemed ja keskkond. Seda meetodit kasutati Merseyside'i võimaluste projekti 38 piirkonna kindlaksmääramisel, kuigi kohalike tingimusi arvestades muudeti täpseid piire oluliselt. Berliinis kasutatakse valimiseks ja 34 *Quartiersmanagementi*-piirkonna jälgimiseks 12 staatilise ja dünaamilise näitaja kogumit. Linna tööhõivepaktide keskmes on 12 linnaosa halduspiirid;
- piirkondi on kindlaks määratud konkreetse sihtrühma ülekaalu tõttu. Sel viisil on piiritletud suure romade osakaaluga piirkonnad.

Piirkondade kindlaksmääramine on tundlik tegevus. Iga piiritõmme kaardil kaasab osa inimesi, kuid jätab teised välja. Tekkida võib nn postiindeksi loterii, mille puhul koolitusele juurdepääs või muud projekti ressursid otsustatakse selle järgi, kus inimene elab, mitte selle alusel, kes ta on. Sotsiaalse kaasamisega seotud kogukonna juhitud kohaliku arengu vahendid on määratluse kohaselt geograafiliselt suunatud. Neid määratlusi tuleb siiski paindlikult tõlgendada.

6. peatükk. Kuidas kooskõlastada teiste fondidega?

6.1 Sissejuhatus. Miks on vaja kooskõlastamist ELi fondide vahel?

Kooskõlastamine fondide vahel on vahend eesmärgi saavutamiseks, mitte eesmärk iseenesest. Kõikidel tasanditel peab olema selge, mida püütakse kooskõlastamisega saavutada, ja tuleb meetodeid vastavalt kohandada. Paremal kooskõlastamisel võivad olla järgmised eelised.

Esiteks võib kollektiivne kogukonna inventuuriprotsess meetodite suhtes, kuidas olemasolevat fondide ja algatuste mosaiiki kasutatakse, aidata tagada, et kohaliku arengu strateegiad suudavad paremini vastata esilekerkivatele uutele väljakutsetele ja keskenduda sellele, mida kogukond tõesti tahab ja saab muuta kohalikul tasandil.

Teiseks saab see tagada, et eri algatustega püüeldakse samas suunas ja need pigem tugevdavad üksteist kui võistlevad projektide pärast, üksteist korrates või koguni töötades üksteisele vastu. Seda tüüpi siduspoliitika on oluline selleks, et parandada eri kohalike algatustega saavutatud tulemusi üldiselt, ning et tugevdada panust, mille annab kohalik areng piirkondlikesse ja riiklikesse kavadesse.

Lõpuks võib parem kooskõlastamine aidata olemasolevate materiaalsete ja inimressursside kasutamist ratsionaliseerida. Hooneid ja haldussuutlikkust saab ühiselt kasutada, transpordikulud vähendada ja välistada topelttööd. See võib anda üleüldise kulude kokkuhoiu ja/või ressursse uuesti kasutusele võtta, et saavutada tähtsamaid kohalikke prioriteete.

Samas võib halvasti planeeritud fondide integreerimine suurendada keerukust ja viia kohalike tegevusrühmi kõrvale nende peamistest eesmärkidest kohalike vajaduste ja võimalustega tegelemisel. Seepärast peaksid sidusrühmad hoiduma keerukate kooskõlastamismehhanismide sisseadmisest ise enda pärast, kui neil ei ole just selgeid eeliseid tulemuste saavutamiseks kohapeal.

6.2. Millisel tasandil peaks fondidevaheline kooskõlastamine toimuma?

Selleks et fondidevaheline kooskõlastamine töötaks hästi, peab see lõppkokkuvõttes toimuma kõikidel tasanditel – Euroopa, riigi, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. On siiski võimalik, et üks tasand kompenseerib kooskõlastamise puudumist teistel tasanditel. Näiteks püüavad kohalikud agentuurid sageli toimida toetusesaajate jaoks ühtse kontaktpunktina, võttes arvesse eri riiklike kavade ja rahastamisallikate haldamise keerukust. Ent kui kooskõlastamine ei parane ka eelnevas etapis, on siiski risk, et kohalik tasand upub haldusmenetlustesse. Tegelikult on fondidevahelise kohalikul tasandil kooskõlastamise tingimused ja võimalused seatud ELi, riikide ja piirkondade tasandil.

Parem ELi raamistik kooskõlastamiseks

Komisjon hõlbustas kooskõlastamist, tehes ettepaneku ühe ühtlustatud määruse kohta, mis hõlmab maaelu arengu, kalandus-, regionaal- ja sotsiaalfondidest rahastatavaid kogukonna juhitud kohaliku arengu algatusi (ühissätete määruse artiklid 32–35) aastateks 2014–2020.

Ühissätete määruse artikli 32 lõikega 4 luuakse võimalus rahastada sama kohaliku arengu strateegiat rohkem kui ühest fondist (mitu rahastajat) või ainult ühest fondist (üks rahastaja). Mõlemal variandil on eelised ja puudused, mida selgitatakse „Euroopa struktuuri- ja

investeeringisfondide raames kogukonna juhitud kohaliku arengu juhendis”, mille komisjon koostas korraldusasetuste jaoks.

Kui liikmesriigid valivad mõne või kõikide kohaliku arengu strateegiate jaoks mitme rahastaja variandi, on neil ka valikuvõimalus märkida valitud strateegia raames „juhtfondi” (harilikult kõige suurem fond), millest saab katta kõik kohaliku tegevusrühma jooksvad ja oskuste arendamise kulud. See võib asju lihtsustada, välistades vajaduse põhjendada jooksvate kulude ja oskuste arendamise kulude eraldamist vastavalt igast fondist rahastatavatele projektidele.

Kuid isegi kui liikmesriigid valivad ühest allikast rahastamise, peavad nad ikkagi tagama kooskõlastamise mitmel viisil: „Asjaomaste Euroopa struktuuri- ja investeeringisfondide toetus kogukonna juhitud kohalikele arengule peab olema järjepidev ja asjaomaste Euroopa struktuuri- ja investeeringisfondide vahel kooskõlastatud. Selle tagab muu hulgas kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiate ja kohalike tegevusrühmade koordineeritud suutlikkuse suurendamine, valik, heakskiit ja rahastamine” (ühissätete määruse artikli 32 lõige 3).

Selles määruses ei ole öeldud, kuidas seda tuleks teha. Üksikasjalikud menetlused, mis loovad tingimused kohalikul tasandil kooskõlastamiseks, sõltuvad institutsioonilisest kontekstist igas liikmesriigis ja need kehtestatakse riigi või piirkonna tasandil.

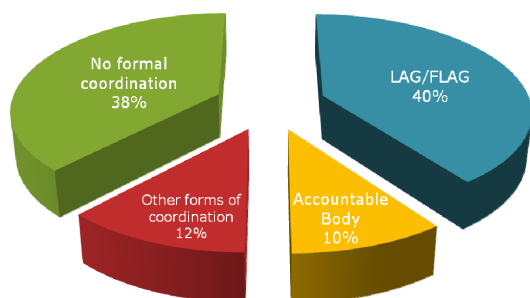
Kooskõlastamisvõimalused riigi ja piirkonna tasandil

Liikmesriigid peavad oma partnerluslepingus märkima, milliseid fonde nad kogukonna juhitud kohaliku arengu jaoks kasutavad, miks nad valivad need fondid, mis tüüpi valdkondades neid rakendatakse ja kuidas need fondid koos töötavad.

Vähemalt 5% EAFRDst tuleb pühendada kogukonna juhitud kohalikele arengule maapiirkondades (LEADER). Selle tulemusel tõenäoliselt jätkab tööd märkimisväärne osa 2300 olemasolevast LEADERi kohalikest tegevusrühmast (kuigi võimalik, et muudatustega partnerlustes ja piirides). Mõnel kohalikest tegevusrühmadest (eelkõige endistes lähenemispiirkondades) võidakse EAFRDst saadavaid rahastamisvahendeid vähendada ja nemad on seepärast tõenäoliselt huvitatud juurdepääsust muudele fondidele.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu kasutamine on ülejäänud kolmas fondis täiesti vabatahtlik. Umbes 300 partnerlust (kohalikud kalanduse tegevusrühmad) kalanduspiirkondades, mida rahastab aastatel 2007–2013 EKF, on siiski saavutanud kõrge vastuvõetavuse taseme ja eeldatakse, et vähemalt kaks kolmandikku liikmesriikidest toetavad nende jätkamist.

Joonis 19. Kohalike tegevusrühmade ja kohalike kalanduse tegevusrühmade koordineerimine



Joonis 19 (FARNETi varasema kohalike kalanduse tegevusrühmade esialgse uuringu põhjal) näitab, et ligi 40% kohalikest kalanduse tegevusrühmadest ja kohalikest tegevusrühmadest kuulusid samasse partnerlusse ja veel 10% neist oli ühine kohalik aruandev organ. Veel 10% kohalikest kalanduse tegevusrühmadest praktiseerisid muus vormis koordineerimist LEADERi kohalike tegevusrühmadega.

Lisaks mitme rahastaja võimalusele ja muudele kohalike tegevusrühmade vahel koordineerimise vormidele maapiirkondades ja kohalikele kalanduse tegevusrühmadele kalanduspiirkondades on suur potentsiaal täiustada koordineerimist kogukonna juhitud kohalikkude arengusse kaasatud fondide vahel järgmistel juhtudel

- ✓ ERFi ja ESFi kasutamine maaelu arengu strateegiate täiendamiseks. See võib toimuda ühe kohaliku tegevusrühma tasandil või koos mitmes kohaliku tegevusrühma piirkonnas, kui see on kohasem probleemide puhul, millega ERF ja ESF tegelevad (näiteks strateegiate puhul, milles tegeletakse laiemal tööturu probleemidega või reisimisega tööpiirkonda, mis hõlmab mitut kohaliku tegevusrühma piirkonda);
- ✓ ERFi, ESFi ja EAFRD kooskõlastamine linna- ja maapiirkondade partnerluste jaoks. Need võiksid hõlmata väikesi turulinnu, suurlinna- ja äärelinnaalasid ja/või linna- ja maapiirkondade partnerlusi konkreetsetel teemadel (toit, vesi, energia, transport jne);
- ✓ ERFi ja ESFi kasutamine EMKFi rahastatavate strateegiate täiendamiseks kalanduspiirkondades. See võiks olla eriti oluline suuremates sadamates või kus kohalikud kalanduse tegevusrühmad otsustavad enda peale võtta rolle laiemas ranniku arengus või meremajanduse kasvus;
- ✓ Kooskõlastamine ERFi ja ESFi vahel, et tegeleda puudust kannatavate linnanaabruse komplekssete probleemidega ja muude majanduslike, ühiskondlike või keskkonnavalaste väljakutsetega linnades.

Mõned regionaliseeritud liikmesriigid võivad jätta valikuvõimalused kogukonna juhitud kohaliku arenguga seotud fondide kooskõlastamiseks oma partnerluslepingutes üsna lahtiseks, et võimaldada piirkondadele ja linnadele rohkem paindlikkust oma kavade ja menetluste väljatöötamisel sellisel viisil, mis sobib kõige paremini nende spetsiifiliste vajadustega. Valida on siiski kaks suurt valikuvõimalust

Mitme rahastaja variandi puhul peab olema kõrgel tasemel kooskõlastatus eri ministriumide ja korraldusasutuste vahel kõikides määrustes nimetatud valdkondades, sealhulgas: suutlikkuse arendamises, strateegiate ja piirkondade valimine ja heakskiitmine, rahastamine, juhtimis- ja kontrollisüsteemid ning seire ja hindamine. Mitu liikmesriiki uurib huvitavaid korraldusviise selle saavutamiseks, sealhulgas ühiste vahendusasutuste loomist, üht ainsat korraldusasutust teatud fondide jaoks (ERF ja ESF), ühiseid seirekomisjone ja ühiseid valikukomisjone, ühiseid kriteeriumeid ja ühiseid või sünkroniseeritud projektikonkurse. Üks meetod on, et fondid jõuavad kokkuleppele nende partnerluste tunnustamises, mis saavad seejärel kasutada eri fonde – kas ühes ühises pakendis – või etapi kaupa.

Nagu märgitud, on juhul, kui eespool nimetatud kooskõlastamismehhanismid ei ole sisse seatud ja ei tööta tõhusalt, siiski oht, et partnerluste kohustamine kasutama mitut rahastajat võib keerukust mitmekordistada ja vedada kohalikke partnerlusi eri suundades, moonutades seega nende algset otstarvet.

Ühe rahastaja variandis on riiklik või piirkondlik fondide vahel kooskõlastamise raamistik nõrgem ja ajutisem. Ühissätete määruks on siiski märgitud, et liikmesriigid peaksid parandama kooskõlastamist samades valdkondades nagu mitme rahastajaga variandi puhul: suutlikkuse arendamine (nt ettevalmistava toetuse ja tehnilise abi kooskõlastamine), strateegiate ja piirkondade väljavalimine ja heakskiitmine (vähemalt selge teabe andmine ja võimaluse korral projektikonkursside ajakavade, menetluste ja valikukriteeriumide kokkuvõtte) ning juhtimis- ja kontrollisüsteemid. Kooskõlastatuse määr ja ulatus on tõenäoliselt siiski palju rohkem varieeruv.

Tabelis 3 siin all on antud ülevaade peamistest meetmetest, mis tuleb võtta, et tagada fondide kooskõlastamine mitme fondi ja ühe fondi variantide puhul.

Tabel 3. Kooskõlastamismeetmed mitme rahastaja ja ühe rahastaja variantide puhul

	Kooskõlastamine mitme rahastajaga	Kooskõlastamine ühe rahastajaga
Sekkumise ulatus	<ul style="list-style-type: none"> Fondide vahel valdkonnatüüpide ja projektitüüpide kokkuleppimine Juhtfondi jaoks kriteeriumide kokkuleppimine, kui kasutatakse seda varianti 	<ul style="list-style-type: none"> Kavade algusest alates teabe levitamise tagamine selle kohta, mis rahastamisvahendid on kättesaadavad, mille jaoks, kus ja millal
Suutlikkuse arendamine, strateegiate ja valdkondade valimine ja heakskiitmine	<ul style="list-style-type: none"> Ühised projektikonkursid ettevalmistava toetuse jaoks Ühine suutlikkuse arendamine Ühised projektikonkursid strateegiate ja valdkondade kohta Kokkulepitud valikukriteeriumid Ühised valikumenetlused Ühised valikukomisjonid 	<ul style="list-style-type: none"> Võimaldamine kasutada ettevalmistavat toetust selliste strateegiate koostamiseks, mis hõlmavad ka teiste fondide toetuse kohaldamisala Projektikonkursside võimalikult ühtlustamine ja vähemalt ajakava esitamine Töörühmadel kooskõlastada valikukriteeriumid ja –menetlused Teabevoogude koordineerimine valikukomisjonide vahel
Rahastamise juhtimine ja kontroll	<ul style="list-style-type: none"> Kokkulepitud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid projektide väljavalimiseks. Ühised funktsioonid kohalike tegevusrühmade jaoks projektide valimises Ühised funktsioonid korraldusasutuste jaoks rakendamises Ühised korraldusasutused mõne fondi jaoks Ühised vahendusasutused Ühised seirekomisjonid või allkomisjonid Ühised juhtimise kontrollimise menetlused 	<ul style="list-style-type: none"> Iga fondi puhul tagamine, et ulatuslikud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid on kajastatud asjaomastes dokumentides Fondidevahelised kogukonna juhitud kohaliku arengu töörühmad täiendavuse, rahastamiskõlblikkuse küsimuste ja kohalike tegevusrühmade rolli ühtlustamiseks ja selgitamiseks Ühisplatvormid, tehnilised töörühmad ja võrgustikud heade tavade jagamiseks fondide vahel (ühised või koordineeritud üleriigilised võrgustikud) Juhtimise kontrolli menetlused

Jälgimine ja hindamine	<ul style="list-style-type: none"> Sünkroniseeritud kavad, milles tehakse kõigi fondide vahel vahet 	<ul style="list-style-type: none"> Nagu mitme rahastaja puhul
------------------------	--	--

Tabel 29. Kooskõlastamine piirkondlikul tasandil Poolas

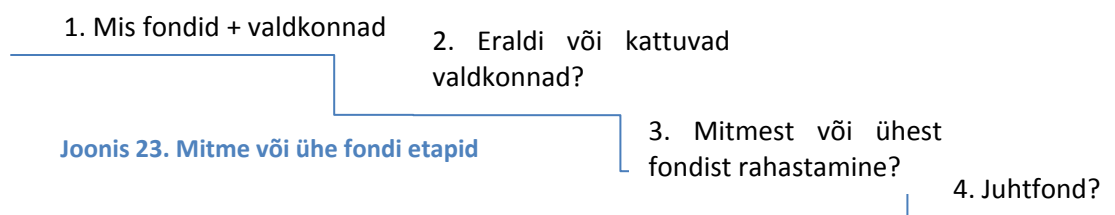
Poolas tegelevad kogukonna juhitud kohaliku arengu koordineerimisega piirkondlikud ametiasutused (Voivodship), millel on kahekordne roll: need on ESFist ja ERFist rahastatava piirkondliku kava jaoks korraldusasutused ning EAFRD ja EMKFi eest vastutav korraldusasutus on neile delegeerinud teatavad vahendusasutuste ülesanded. Ühise lähenemisviisi tagamiseks kehtestatakse siiski riigi tasandil eeskirjad valikuprotsessi kohta, sealhulgas valikukriteeriumid ning need on kõikide piirkondade jaoks ühised. Piirkondlikud ametiasutused saavad kooskõlastada ettevalmistavat toetust ja võimalikult ühist valikuprotsessi ühe valikukomisjoniga piirkonna tasandil. Pärast valimist täidab see komisjon samuti kogukonna juhitud kohaliku arengu rakendamise piirkonnas koordineerimise rolli.

Mitu piirkonda kavatsevad kasutada seda varianti; eelkõige Kujawsko-Pomorskie voivodship on määranud oma piirkondlikud rakenduskavas kaks kogukonna juhitud kohaliku arengu prioriteetset suunda (üks hõlmab ERFi investeerimisprioriteeti 9d ja üks hõlmab ESFi artikli 3 lõike 1 punkti b alapunkti vi). Kui see ettepanek kiidetakse heaks, siis saaksid kohalikud tegevusrühmad integreerida kummagi nendest kahest fondist EAFRD ja EMKFIGa, märkides oma strateegiates, millist tegevust hakatakse rahastama, millisest fondist.

6.3 Kaks stsenaariumit fondidevaheliseks kooskõlastamiseks kohalikul tasandil.

Kohalikes partnerlustes on vaja selgitada nelja küsimust enne, kui nad saavad otsustada, kuidas parandada fondidevahelist kooskõlastamist kohalikul tasandil.

Arv alla 20 näitab, et kõigepealt on neil vaja teada, millised võimalikust neljast fondist hakkavad toetama kogukonna juhitud kohalikku arengut ja mis tüüpi valdkondades. Teiseks on neil vaja teada, kas need valdkonnad tohivad kattuda või kas need hoitakse täiesti lahus



Joonis 23. Mitme või ühe fondi etapid

Kolmandaks on neil vaja teada, kas on kavandatud mitu rahastajat – ja kui ei ole, siis mis on täiustatud menetlused fondide vahel kooskõlastamiseks? Ja lõpuks on neil vaja teada, kas on lubatud juhtfondi variant.

Kui kogukonna juhitud kohalikku arengut toetab ainult üks fond ja/või kogukonna juhitud kohaliku arenguga seotud fondid tegutsevad erinevates valdkondades, siis ei ole ruumi fondidevaheliseks kooskõlastamiseks kohalikul tasandil (ainult koostööks eri valdkondade vahel). Kui aga teiselt poolt kogukonna juhitud kohaliku arengu toetamiseks kasutatakse kahte või mitut fondi ja valdkonnad, milles need tegutsevad, kattuvad, siis on ruumi fondide kooskõlastamist täiustada kohalikul tasandil, *isegi ühe rahastaja stsenaariumis*.

Kastis 30 siin all on näidatud, et **mitme rahastaja** korral saavad kohalikud partnerlused kavandada ulatusliku arengustrateegia, mis hõlmab algusest peale kõikide fondide kohaldamisala. Protsessi lihtsustab asjaolu, et on ainult üks projektikonkurss ettevalmistava toetuse jaoks ja peamiste strateegiate jaoks, samade kriteeriumide ja menetlustega, üks valikukomisjon ja ühised korraldusasutused või vahendusasutused. ON ka ühtlustatud kriteeriumid projektide valimiseks ja selgus iga fondi rolli osas. Strateegias, tegevuskavas ja rahastamiskavas tuleb siiski märkida, mis osi rahastatakse, millisest fondist, ning järelevalve ja aruandlus peavad jääma eraldi. See protsess on üldiselt lihtsam kohalikul tasandil, tingimused et need kooskõlastamismehhanismid on adekvaatselt sisse seatud riigi või piirkonna tasandil. Kui ei ole, siis võib see olla keerukam.

Ühe rahastaja korral võivad kohalikud partnerlused ikkagi saada oma kohaliku arengu strateegiate rahastamiseks toetust mitmest fondist, kuid eri rahastamispakettide kooskõlastamise koormus on suurem kohalikul tasandil. Kohalikud partnerlused on alati otsinud viise oma põhirahastamist täiendada, võttes enda peale lisaulesandeid, mida rahastatakse teistest fondidest. Näiteks haldavad liri maaelu arengu partnerlused olulisi sotsiaalse kaasamise programme, mida rahastatakse ESFist, ja paljud Hispaania partnerlused juhtisid või kuulusid EQUALi partnerlustesse ja juhtisid INTERREGi projekte. Ligikaudu 40 % kohalikest kalanduse tegevusrühmadest olid algselt ka LEADERi rühmad ja nüüd haldavad nii LEADERit kui ka EKFi 4. suunda.

Kuid võimalused seda teha sõltuvad väga palju õigel ajal õiges kohas olemisest. Selles olukorras peavad kohalikud partnerlused kindlustama oma põhirahastamise ühest fondist ja püüdma lisada teisi rahastamisvooge, nagu võimalused tekivad.

Kuna kohalikud partnerlused võivad või ei pruugi saada toetust teistest fondidest, soovitab komisjon teatud paindlikkust antud õigusraamistikus fondide vahel, mis võimaldab kohaliku arengu strateegiatel rahastada tegevusi, mis on ka teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kompetentsis, tingimusel et need on kooskõlas vastava fondi spetsiifiliste eeskirjadega ning samuti kohaliku arengu strateegia ja seda toetava kava eesmärkidega. Kui enamikku tegevusi saab juba rahastada ühest fondist – siis on teistest fondidest toetuse saamise motivatsiooniks rohkem lisavahendid (mis võib iseenesest olla kasinusaegadel väga oluline).

Kastis 30 siin all on kokku võetud kahe peamise ELi fondide kooskõlastamise stsenaariumi järelmid kohalike partnerluste jaoks.

Tabel 30. Mitme ja ühe rahastaja järelmid fondide kooskõlastamisele kohalikul tasandil

	Mitme rahastaja kohaliku tasandi järelmid	Ühe rahastaja kohaliku tasandi järelmid
Sekkumise ulatus	<ul style="list-style-type: none"> Kohalikud strateegiad võivad katta kogukonna juhitud kohaliku arengusse kaasatud fondide täielikku kohaldamisala 	<ul style="list-style-type: none"> Kohalikud strateegiad keskenduvad ühele konkreetsele fondile ja seejärel püüavad lisada partnerlusi või koordineerida partnerlustega, milles tegeletakse teiste fondidega. Teise võimalusena võivad nad välja arendada ulatusliku strateegia ja püüda kaasata rahastamist eri allikatest

Suutlikkuse arendamine, strateegiate ja valdkondade valimine ja heakskiitmine	<ul style="list-style-type: none"> • Ühine ettevalmistav toetud kõikide fondide jaoks • Ühine suutlikkuse arendamine • Üksikud projektikonkursid kõikide fondide jaoks koos • Ühised valikukriteeriumid • Ühised valikumenetlused • Ühised valikukomisjonid • Strateegias, tegevuskavas ja rahastamiskavas peab olema märgitud, millisest fondist milliseid osi rahastatakse 	<ul style="list-style-type: none"> • Eraldi projektikonkursid, valikukriteeriumid ja valikukomisjonid • Strateegia eri osi saab ajutiselt rahastada eri fondidest • Ja/või erinevad partnerlused ja alamvaldkonnad võivad koos eksisteerida samal territooriumil. • On palju alternatiive kohalikuks koordineerimiseks (vt allpool)
Rahastamine, juhtimine ja kontroll	<ul style="list-style-type: none"> • Üks kogum rahastamiskõlblikkuse kriteeriumeid projektide valimiseks • Selged kriteeriumid ja menetlused otsustamiseks, milliseid projekte rahastatakse millisest fondist • Ühised kohalike tegevusrühmade ülesanded kõikide fondide puhul • Ühised juhtimise kontrolli sätted 	<ul style="list-style-type: none"> • Erinevad rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ja menetlused projektide valimiseks • Ideaalselt peaksid rahastamiskõlblikkuse tingimused iga fondi puhul olema kindlaks määratud laialt ja paindlikult • Juhtimise kontrolli menetlused iga fondi puhul
Seire ja hindamine	<ul style="list-style-type: none"> • Sünkroniseeritud kavad, milles tehakse kõigi fondide vahel vahet 	<ul style="list-style-type: none"> • Aruandlus, järelevalve ja hindamine peab olema kehtestatud iga fondi puhul

Tabel 31. ELi fondide kooskõlastamine Tiroolis Austrias

2007.–2013. aasta perioodil said kaheksa LEADERi kohalikku tegevusrühma Austria Tirooli piirkonnas juba kasutada ELi fondide integreeritud kooskõlastamise mudelit, milles olid ühendatud nii ülevalt alla kui ka alt üles jooned. Kohalikelt valdkondadelt eeldati selliste strateegiate kavandamist ja elluviimist, mis oleksid kooskõlas piirkondlike eesmärkidega, järgides samas teatud ühiseid põhimõtteid (noorsugu, soolise aspekti arvestamine, hool energiaprojektide eest, IKT, jne) ning sama kvaliteedijuhtimissüsteemi kasutamine. Kohalikud tegevusrühmad omakorda said rakendada kõiki Leaderi põhimõtteid, et edendada innovaatilisi kohalikke algatusi.

2013. aasta märtsis kiitis Tirooli valitsus heaks ettepanekud „2020. aasta piirkondliku juhtimise” kohta, mis rajaneb varasemal kogemusel. Eesmärk on rahastada kogukonna juhitud kohaliku arengu partnerlusi kolmest eri kavast: 5 % EAFRDst, 16 % ERFi piirkondlikust kavast ja kuni 15 % Euroopa territoriaalse koostöö programmist (piiriülene) Austria ja Itaalia vahel (ka ERF). ERFi piirkondliku kava puhul on prioriteetideks väiksemad linnad ja kohalikud keskused, VKEd ja innovatsioon, kliimamuutus ja sotsiaalne kaasatus.

Piirkondlik valitsus on juba korraldusasutus nii LEADERi kui ka ERFi puhul ning üks üksus toimib ühtse kontaktpunktina, mis tagab koordineerimise nii strateegilisel kui ka projekti

tasandil erinevate haldusosakondade vahel. On olemas ühine seiresüsteem kõikide kohalike tegevusrühmade projektide jaoks ja püütakse oluliselt lihtsustada taotlemis- ja kontrollisüsteemi ühiste eeskirjade ja kontrollnimekirjade kaudu.

6.4. Mida saab kohalikul tasandil ette võtta fondidevahelise kooskõlastamise parandamiseks?

Kui kohaliku arengu strateegiad ja partnerlused kujundatakse vältimatult ELi rahastamisvõimaluste arhitektuuri järgi, on põhisõnumiks kohalike osalejate jaoks, et strateegiad peavad juhinduma kohalikest vajadustest. Strateegiad ei peaks lihtsalt manduma selliste projektide soovinimekirjadeks, mida saab rahastada valdavate finantskorralduste raames. Need peavad põhinema sellel, „mida kohalik kogukond tahab muuta” ja „kuhu ta tahaks jõuda aastaks X”. Pigem kui lihtsalt vormida ennast ülevalt alla mudelitesse sobivaks, peavad kohalikud partnerlused arendama koordineerimisvormid, mis sobivad kõige paremini nende asjaoludega ja nende strateegiate eesmärkidega.

Fondidevaheline kooskõlastamine kohalikul tasandil võib toimuda strateegia väljaarendamise, partnerluse korraldamise, valdkonna määraltamise ja juhtimise kontrollide kontekstis.

Tabel 32. Kogukonna juhitud kohaliku arengu planeerimise kaart

Ungaris on riiklik maaelu võrgustik koostanud kogukonna juhitud kohaliku arengu planeerimise kaardi, mis on malliks, mis aitab kohalikel partnerlustel tegeleda nii erinevate teemadega nagu kliimamuutus ja vaesus ühes kohaliku arengu strateegias. Mall on töövahendina kättesaadav, et aidata kohalikel partnerlustel kasutada kogukonna juhitud kohalikkude arengut ja mitme rahastaja lähenemisviisi parimal viisil.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

Kuidas kasutada fondidevahelist kooskõlastamist kohaliku arengu strateegiate tugevdamiseks?

Fondidevaheline kooskõlastamine võib võimaldada kohaliku arengu strateegiates võtta rohkem integreeritud, terviklikumat lähenemisviisi ja laiendada nende ulatust, et tegeleda eri tüüpi probleemidega. Isegi kui igas eraldi fondis on kogukonna juhitud kohaliku arengu jaoks suur paindlikkus, veavad peamised fondi kaasatud sidusrühmad seda tõenäoliselt teatud suunas. Näiteks maapiirkondade sidusrühmad tõenäoliselt ei taha, et linna- ja maapiirkondade partnerluses absorbeeriks linn suurema osa EAFRD rahastamisest, ning kalandusorganisatsioonid tõenäoliselt ei soovi, et suur osa EMKFi rahastamisest kulutataks üldisele infrastruktuuri arendamisele. Seega üldiselt võimaldab juurdepääs eri fondidele (eraldi või mitme rahastaja kaudu) kohalikel partnerlustel mitte ainult laiendada nende ulatust – vaid ka pöörata rohkem tähelepanu teatud valdkondadele või küsimustele, mida neil oleks muidu raskem katta.

Lisaks, kui kohalikud partnerlused saavad vastutavaks meetmete eest, mida tavaliselt rahastatakse mitmest eri fondist, on nad rohkem võimelised tagama kooskõla peamiste kohalikkude arengut mõjutavate poliitikameetmete vahel. Näiteks saavad nad tagada, et otsused väikese ulatusega infrastruktuuri kohta (mida rahastab näiteks ERF) on kooskõlas püüdlustega luua töökohti toidusektoris (mida rahastab näiteks EAFRD).

Neid punkte arvesse võttes, on strateegia arendamises koostöök fondide vahel kaks peamist lähenemisviisi:

1. Alustada suurelt ja keskenduda kitsamalt.

Esimene lähenemisviis hõlmab terviklikku lähenemisviisi kõikidele peamistele vajadustele ja väljakutsetele konkreetses valdkonnas ning seejärel keskenduda kitsamalt nendele, mille puhul on kõige suurem võimalus saavutada tulemusi kohalikul tasandil kättesaadavate eri fondidega.

Selle lähenemisviisi eelis on, et see annab rohkem integreeritud, süsteemsema ülevaate kõikidest probleemidest ja nende vahelistest seostest, mida saab seejärel prioriseerida kohaliku arengu strateegias. Nendele prioriteetidele saab tugineda selliste rahastamispakettide väljaarendamiseks, mis vastavad ELi eri fondide nõuetele, kuid sobivad ikkagi sidusasse üldisesse raamistikku. Kui on mitu rahastajat, saavad partnerlused ikka kasutada sama üldist katusstrateegiat, et taotleda rahastamist eri fondidest, nagu võimalused tekivad.

Tabel 33. Mitut valdkonda hõlmav planeerimine Andalusias ja Kagu-Corki mitme fondi platvorm

Andalusias Hispaanias on EAFRD 4. suuna (LEADER) korraldusasutus praktikas rakendanud ulatuslikumat territoriaalset planeerimist, et tagada poliitika kooskõla ja parandada eri fondide kaudu rakendatud kõikehõlmavate mitme valdkonna kohaliku arengu strateegiate kavandamise ja jälgimise mehhanismi. Paljudel kohalikel partnerlustel Andalusias on juurdepääs paljudele erinevatele ELi, riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele fondidele, nagu ka EAFRD-le. Korraldusasutus annab tuge mitut valdkonda hõlmava analüüsi jaoks igale LEADERi territooriumile ja selle põhjal koostab ta ka üldise tegevuskava, milles on täpsustatud kõik võimalikud sekkumised, mida võib subsideerida LEADERi kaudu. Mitut valdkonda hõlmava analüüsi ja üldise tegevuskava abil koostavad kohalikud partnerlused seejärel laiapõhjalised kohaliku arengu strateegiad, mis kajastavad valdkonna laiemaid vajadusi ja mitmesuguseid kindlaks tehtud rahastamisallikaid. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

SECADi (Kagu-Cork) mitme fondi platvorm

Iirimaa kaguosas tegutsev kohalik partnerlus *South East Cork Area Development* (SECAD) tugineb oma kohaliku arengu strateegia eri aspektide rakendamiseks paljudele erinevatele rahastamisallikatele. Strateegia keskendub neljale peamisele tugisambale: maaelu areng, mida rahastab EAFRD koos riigipoolse kaasrahastamisega; sotsiaalne kaasamine, mida rahastavad ESF ja riiklik algatus; transport, mida rahastatakse ELi (Euroopa aruka energeetika programm) ja riiklikest allikatest; ning tööturu aktiveerimine, mida rahastatakse riiklikest allikatest. Mõned selle strateegia meetmetest, nagu noorte filmitegemise algatus, tuginevad nende rahastamisallikate kombineerimisel, et katta eri aspekte, nagu transport, tehnika ostmise, ja tagada üldine juhtimine.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Tuleb siiski olla ettevaatlik, et vältida teatud riske. Esimene on surve suurendada sekkumise geograafilist ulatust, et asjakohaselt katta kõiki probleeme. Kuna majanduslikud, ühiskondlikud ja keskkonnaprobleemid avaldavad mõju eri tasanditel, on kalduvus suurendada ala suurust, et käsitleda nii palju probleeme kui võimalik. Teine on risk, et nõrgemate sidusrühmade mured hajuvad suuremas plaanis.

Üks viis seda vältida on lisada strateegiasse teatud teemad, sihtrühmad või valdkondlikud suunad, millest juhivad nende pärast muretsevad kohalikud sidusrühmad. Need

tegevusklastrid võivad edasi areneda „huviringkondadeks”, mis viivad strateegia teatud osi edasi ja töötavad üles projekte. Samuti võib olla kasulik luua konkreetsed valikukomisjonid või „allpartnerlused” strateegia eri osade jaoks, mis tagab hääle teatud rühmadele. Selliste lähenemisviiside näiteks on muu hulgas olemasolevad partnerlused, mis tegelevad nii maaelu arengu kui ka kalandusega, ja liri LEADERi partnerluste integreeritud strateegiad (vt näide üleval pool ja IRD Duhallow’ näide 5. peatükis). Wales’i LEADERi rühm Menter Mon rajas samuti mitme sidusrühmaga huviringkonna tegelema oma kohaliku arengu strateegias kindlaks tehtud võimalusega „muuta kõndimine tööstuseks”.

2. Alt ülespoole integratsioon

Alternatiivne lähenemisviis on alustada olemasolevatest energiafookustes ja tegevusest kogukonnas ja ehitada laiem strateegia üles alt üles. Näiteks võib üks kogukond olla eriti puudutatud ja aktiivne noorte tööhõive ümber. Strateegia alustaks noorte endi kokkuviiemisest koolide, karjääriteenuste, tööturuametite, spordi- ja sotsiaalklubidega, sotsiaalteenistuste, töödandjate, arenguagentuuridega ja nii edasi. Projektid võiksid hõlmata erinevaid sekkumisvaldkondi, nagu ettevõtetus, koolitus, sotsiaal- ja kultuuriinfrastruktuur, elamumajandus ja nii edasi. See viiks noorsoo alal tegevad kohalikud inimesed kokku inimestega, kes tegelevad muude seotud küsimustega, mis võiksid omakorda saada täiendavateks kogukonnaaktiivsuse ja projektide sõlmpunktideks (vt näiteks 5. peatükis nimetatud URBACTi projekt *My Generation on Youth* (Minu põlvkond noorte kohta) ja 3. peatükis nimetatud kohalikud romade lõimimise projektid (Alba lulia, Rumeenia – Nodus URBACTi võrgustikust ja Udine, Itaalia – Romanet Urbacti võrgustik).

Aastatel 2007–2013 on üks seda liiki lähenemisviisi avaldumine olukord, kus maapiirkondades olemasolevad LEADERi rühmad taotlesid rahastamist EKFi, et katta ranniku- ja kalanduskogukondadele suunatud või nende valdkondadega külgnevat tegevust (vt allpool näide Ida-Almeria LEADERi kohalikust tegevusrühmast Andalusias Hispaanias, mis arendas välja strateegia ja rakendas seda edukalt EKFi 4. suuna juhtimiseks).

Aastatel 2014–2020 on võimalus võtta neid mureküsimusi arvesse algusest peale ja viia läbi palju süstemaatilisem olemasolevate poliitikameetmete ja kohalikul tasandil tegutsevate organisatsioonide kaardistamine. Prantsuse ametiasutused näiteks on kaardistanud ELi fondide eri valdkondades sekkumise mosaiigi. See peaks võimaldama kohalikel organisatsioonidel luua sidusamaid liite ja jõuda kokkuleppele, kuidas kasutada eri fonde palju tõhusamalt kui enne.

Kuidas kasutada fondidevahelist kooskõlastamist kohaliku arengu partnerluste tugevdamiseks?

Üks suuremaid takistusi fondide omavahel paremini kooskõlastamisele tekib seetõttu, et olemasolevad sidusrühmad on vastu ja kardavad ümberkorraldamise tulemusel kaotada võimu, mõjuvõimu, vahendeid ja lõppkokkuvõttes oma töökohti. Järelikult avaldavad nad vastuseisu igasugusele muutusele või sekkumisele oma „haldusaladesse”. Selline kaitsva hoiakuga oma huvi on sageli segunenud siira murega, et nende organisatsiooni põhiväärtused ja -prioriteedid hajutatakse nende integreerimise kaudu teiste (võimsamate) organitega. Need mured toimivad igal tasandil, ELi tasandist riiklike ja piirkondlike organiteni ning mõistagi on need olemas kohalikul tasandil.

Väljakujunenud sidusrühmade kaitsva hoiakuga oma huvist ja nende õiguspärastest kartustest nende põhieesmärkide hajumise pärast üle saamine on äärmiselt delikaatne ülesanne, mida

tuleb käsitleda peenetundeliselt, et vältida kogukonna vastaspoolteks lahutamist. Seepärast on oluline tunnistada, et parem koordineerimine ei pea alati tähendama materiaalsete ja inimressursside liitmist või kärpimist. On hulk alternatiivseid lähenemisviise, mis võivad viia kohalike organisatsioonide ja sidusrühmade seas vastutusalade ja ülesannete efektiivsemini jagamiseks laiemas asjakorralduses, millest kõik võivad. Mõned peamistest korralduslikest võimalustest fondide kooskõlastamise parandamiseks on järgmised.

- *Integreerimine ühisesse õigusstruktuuri.*

Paljud LEADERi või EKFi 4. suuna rahastatud kohalikud partnerlused on võtnud sõltumatu juriidilise isiku kuju. Kõige levinum vorm on mittetulundusühing, kuid on ka näiteid sihtasutustest ja avalik-õiguslikest ettevõtjatest või muul kujul kasumit mitte jaotavad ettevõtjad. Juriidilisest vormist olenemata on selle lähenemisviisi põhimõte, et üks isik – tavaliselt esimene, mis asutatakse – võtab vastutuse teisest fondist rahastatava strateegia kavandamise ja rakendamise eest.

Nagu juba märgitud, oli ligikaudu 40 % kohalikest strateegiatest, mida rahastatakse EKFi 4. suunast, kavandatud partnerluste poolt, mis neid nüüd juhivad ja mis algselt alustasid LEADERi kohalike tegevusrühmadena. Nüüd on siiski samamoodi võimalik kohalikel kalanduse tegevusrühmadel asuda juhtima meetmeid, mida rahastavad ESF, ERF või EAFRD.

Olemasolevad muud partnerlused kui kohalikud tegevusrühmad või kohalikud kalanduse tegevusrühmad, mida rahastab ESF või ERF, võivad samuti teha sama, tingimusel et nad järgivad kogukonna juhitud kohaliku arengu kohalike tegevusrühmade põhimõtteid. Kõikidel nendel juhtudel on parim viis tagada, et iga fondi põhiväärtustest ja –eesmärkidest peetakse kinni, asutada strateegia eri osade ja projektide valimise eest vastutavad eraldi allkomisjonid.

Tabel 34. Koordineerimine kohalike kalanduse tegevusrühmade ja kohalike tegevusrühmade vahel Ida-Almerias Hispaanias

2009. aastal vastas Ida-Almeria LEADERi kohalik tegevusrühm Andaluusia projektikonkursile kohalike kalanduse tegevusrühmade jaoks. Tuues kokku asjaomased tegevusrühmad, koostas see kohaliku arengu strateegia Carbonera ja Garrucha kalurikogukondade jaoks. Selle kiitis piirkonna kalandus- ja vesiviljelusministeerium heaks koos vast asutatud partnerlusega. LEADERi kohaliku tegevusrühma tunnustati seejärel „maaelu ja kalanduse arendamise rühmana”, mis tegutseb edasi juriidilise isikuna ja mille juht teeb mõlema kava suhtes järelevalvet. Kohalikul kalanduse tegevusrühmal on siiski spetsiaalne juht, eraldi raamatupidamine ja eraldi juhatus tema EKFi 4. suuna strateegia jaoks oluliste sidusrühmadega. Kohaliku kalanduse tegevusrühma juhatus valib EKFi 4. suuna projektid ja kohaliku tegevusrühma juhatus valib LEADERi projektid.

- *Integreerimine ühisesse aruandvasse organisse*

Mõnes riigis ja piirkonnas on juba „ülerahvastatud tegevusväli”, kus on suur hulk kohalikul tasandil tegevaid organisatsioone ja agentuure. Nendel juhtudel võib olla takistav ja vastuoluline luua veel üks juriidiline isik. Teistes riikides ei ole kodanikuühiskonna organisatsioonidel kogemust või suutlikkust kohaliku arengu strateegiat ise üksi juhtida. Mõlemal juhul on üks lahendus kasutada aruandva organina olemasolevat kogenud kohaliku organisatsiooni – harilikult omavalitsusüksuse või avalik-õiguslik. Aruandev organ võtab kogu

vastutuse strateegia haldamise, juhtimise ja finantskontrolli eest, kuid delegerib selle kavandamise ja rakendamise (nt projekti valimine) partnerlusele või valikukomisjonile, mis vastab kogukonna juhitud kohaliku arengu eeskirjadele.

Mõlemal juhul: ühisesse õigusstruktuuri integreerimise ja aruandva organi kasutamise korral on oluline punkt tagada, et strateegia igat komponenti edasi viivad ja projekte valivad inimesed kajastavad tõesti kohaliku kogukonna huve ja väldivad strateegia selle spetsiifilise osa hajumist. Nagu märgitud, saab seda teha eraldi allpartnerluste või projektide valimise komisjonide abil.

Joonis 21. Nelja fondi kooskõlastav üks ainus aruandev organ



Kui kasutatakse avalik-õiguslikku aruandvat organit, siis tuleb hoolitseda selle eest, et oleks tagatud, et finantshaldus ja järelevalve ei viiks välja olukorrani, kus avaliku sektori huvid hakkavad strateegias või partnerluses domineerima.

Tabel 35. Kohalike tegevusrühmade ja kohalike kalanduse tegevusrühmade juhtimine ühe ainsa organi kaudu – Pays, Prantsusmaa, kohalikud arenguagentuurid Kreekas

Pays on Prantsusmaal omavalitsusüksustevahelised organid, mis paljudel juhtudel toimivad juriidilise isikuna nii kohalike tegevusrühmade kui ka kohalike kalanduse tegevusrühmade jaoks. Nii on see Pyrénées Méditerranée' *Pays*' puhul, mis juhib kohaliku tegevusrühma partnerlust ja kohaliku kalanduse tegevusrühma partnerlust, millest kummalgi on oma enda projektide valimise komisjon. Peaaegu 50% kohaliku kalanduse tegevusrühma valikukomisjoni liikmetest on kalandussektorist, näiteks, mis seepärast mängib tugevat rolli kohaliku kalanduse tegevusrühma töö juhtimiseks. Juriidilise isikuna garanteerib *Pays* nende kahe kava usaldusväärse juhtimise ja tagab nende strateegiate vahelise kooskõlastamise. *Pays*' president allkirjastab kõik juriidilised dokumendid kohaliku kalanduse tegevusrühma ja kohaliku tegevusrühma nimel.

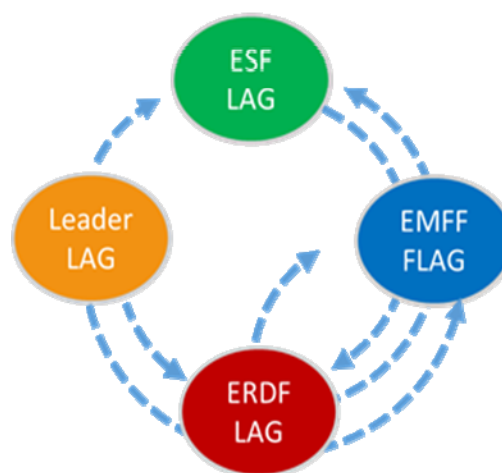
Kreekas juhivad kohalikke tegevusrühmi ja kohalikke kalanduse tegevusrühmi kohalikud arenguagentuurid, mis on aktsionäridest koosnevad eraettevõtjad. Kohalikud arenguagentuurid on seaduslikult vastutavad kohaliku arengu strateegiate haldamise ja elluviimise eest. Kohaliku arenguagentuuri aktsionärid ja muud sidusrühmad asutavad kohaliku tegevusrühma ja kohaliku kalanduse tegevusrühma peassambleed, mille juhatused toimivad otsuseid tegeva organina oma vastavate kavade jaoks ja annavad aru kohalikule arenguagentuurile.

- Muud organisatsioonilise koordineerimise vormid

Erinevate ELi fondide juhtimine ühe ainsa katusorganisatsiooni poolt, olgu see siis eraldi juriidiline isik või ühine aruandev organ, on kõige täielikuma ja kindlam koordineerimismvorm. On siiski palju muid koordineerimismvorme, milles ei ole seda liiki organisatsioonilist liitmist. Põhimõtteliselt on erinevatel kohalikel organisatsioonidel võimalik kokku leppida üldine strateegia, mille erinevaid temaatilisi või sihtrühma spetsiifilisi suundi toetavad eri fondid ja seejärel delegeerivad iga suuna igapäevase juhtimise ja otsuste tegemise eraldi partnerlustele. Isegi sel juhul ei peaks partnerlused siiski näitama ainult seda, et ei toimu topelttööd, vaid ka seda, et eri komponendid täiendavad üksteist. Seda saab saavutada ühel järgmistest meetoditest

- ✓ Iga organisatsiooni esindajad võivad ametlikult kuuluda üksteise juhatusse ja otsuseid tegevasse organisse
- ✓ Nad võivad pidada korralisi strateegilisi ja tehnilisi koordineerimiskoosolekuid
- ✓ Nad võivad kokku leppida kriteeriumid, menetlused ja viitamissüsteemid projektide jaoks
- ✓ Nad saavad jagada kogukonnateenuseid osutavaid töötajaid ja projektituge
- ✓ Nad saavad jagada haldus- ja finantstöötajaid ja -süsteeme
- ✓ Nad saavad ühiskasutada ruume

Joonis 22. Potentsiaalsed suhted eri fondide toetatud kohalike tegevusrühmade juhatuste vahel



Tabel 36. Tehnilised koordineerimiskomiteed Jerte orus Hispaanias

Hispaania LEADERi rühm Jerte orust on asutanud „tehnilise koordineerimiskomitee”, mis toob kokku töötajad partnerlusest endast töötajatega kõikidest teistest kohalikest projektidest, kes tegelevad sotsiaalse kaasamisega, koolide, tervishoiu, keskkonnakaitse ja ruumiplaneerimisega. Poola LEADERi rühm „Carp’i org” tegutseb samas valdkonnas ja kasutab samu ruume ja veebisaiti koos kohaliku kalanduse tegevusrühmaga. Kooskõlastamise tagamiseks osalevad Soome ja Iiri LEADERi rühmad sageli nende kohalike kalanduse tegevusrühmade juhatustes, mis kattuvad nende valdkondadega.

Kuidas kasutada fondidevahelist kooskõlastamist, et paremini määratleda kohalikke valdkondi

Nagu varem mainitud, on kaks põhjust, miks võivad püüdlused parandada fondidevahelist kooskõlastamist viia suuremate rakendusvaldkondadeni. Esimene on, et majanduslikud, sotsiaalsed ja keskkonnaprotsessid toimivad erineva geograafilise ulatusega ja kergeim viis neid hõlmata on valida kõige suurem ühine nimetaja (s.o valdkond, mis hõlmab kõiki aspekte). See võib kokku langeda survega vähendada rakenduskulusid kitsamates riikliku eelarve oludes. On siiski tõsine oht, et liiga suureks ulatumine võib ohtu seada kogukonna juhitud kohaliku

arengu keskse eelise – nimelt ühise huvi, identiteedi- ja lähedustunde, mis on nõutav selleks, et kogukond tõesti juhiks protsessi.

Seepärast on oluline, et kohalikud osalejad ning piirkondlikud ja riigi haldusasutused oleksid teadlikud, et on hulk alternatiive piiride määratlemiseks, mis ei eelda tingimata lõputut laienemist. Neid alternatiive saavad kasutada eespool nimetatud erinevad partnerlusvormid.

- *Identsed või samalaadsed piirid fondide vahel.*

Kui probleemid, millega tegelevad kaks või rohkem fondi, jagunevad üle sarnase valdkonna, võivad ka kogukonna juhitud kohaliku arengu piirid olla laias laastus sarnased. Näiteks mõnel Leaderi kohalikul tegevusrühmal Poolas ja kõikidel neil Lätis on kohalike kalanduse tegevusrühmadega identsed piirid.

See on ilmselt kõige selgem ja lihtsam variant. Kuid on oluline mõista, et piirid ei pea olema täpselt samad. Näiteks ei ole mõistlik jätta olulist puudust kannatavat või majandustegevuse soppi ühest fondist välja puhtalt ühtsuse nimel.

Joonis 23. Sama piiriga kohalikud tegevusrühmad ja kohalikud kalanduse tegevusrühmad



Põhimõtte peaks alati olema tagada, et piirid on sobivad strateegia rakendamiseks.

- *Piiritlemine*

See on veel üks suhteliselt lihtne variant, mida saab kohaldada näiteks, kui projekte rannikul või ranniku lähedal rahastab EMKF, samas kui projekte maapiirkondades sisemaal rahastab EAFRD. Strateegiat võiksid rakendada sama partnerluse kaks valikukomisjoni või kaks tihedas koostöös tegutsevat partnerlust.

Joonis 24. Territoriaalne piiritlemine



Tabel 37. Itaalia kohalike tegevusrühmade ja kohalike kalanduse tegevusrühmade kasutatav piiritlemisepõhine lähenemine täiendavatele strateegiatele

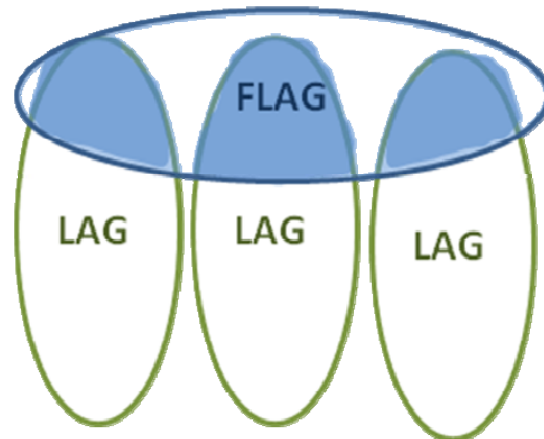
2007.–2013. aasta perioodil tähendas piiritlemine teatud Itaalia piirkondades, et LEADERi rühma alla kuuluvad omavalitsused ei olnud rahastamiskõlblikud EKFi 4. suuna toetuse saamiseks. Abruzzos näiteks tegutseb Costa dei Trabocchi kohalik kalanduse tegevusrühm Chieti maakonna rannikuala omavalitsustes, samas kui Maiella Verde LEADERi kohalik tegevusrühm katab kohaliku kalanduse tegevusrühma naabruses sisemaal asuvaid omavalitsusi. Need kaks organisatsiooni hoolitsevad selle eest, et tagada oma strateegiate koordineerimine ja täiendavus. Näiteks kohalik tegevusrühm keskendub sellele, et jõuda välja selle ala kaugematesse osadesse ja väga väikeste, käsitööstuslike tootjateni, samas kui kohalik kalanduse tegevusrühm püüab integreerida kalanduskogukondi laiemasse territooriumi arengu protsessi.

Lisateave lk 9 väljaandes [FARNETi ajakiri, Kalanduskogukonnad kohaliku arengu südames](#).

- *Jagatud geograafilised piirid või väljakutsed*

See olukord esineb siis, kui eri aladel on ühine piir. Näiteks, kui mitmel maapiirkonnal on ühine rannikujoon, estuaar, jõgi või mäeahelik – või kui need on linnakeskuse piiriks.

Nendel juhtudel võib olla kasulik kasutada iga maapiirkonna jaoks eraldi strateegiaid või suundi, mida rahastab näiteks EAFRD, koos ühiselt kokkulepitud strateegiaga, mis katab jagatud piiri ja mida rahastab mõni teine fond või mõned teised fondid (näiteks EMKF ranniku puhul või ERF ja ESF linna puhul).



Joonis 25. Jagatud geograafilised piirid

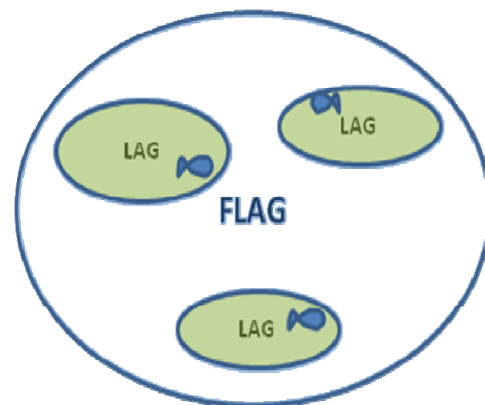
Näiteks kõik kuus liri kohalikku kalanduse tegevusrühma asuvad piki rannikut ja kulgevad üle mitme liri LEADERi kohaliku tegevusrühma ala. Nagu nimetatud, kuuluvad kohaliku tegevusrühma juhatuse liikmed koordineerimise tagamiseks ka kohaliku kalanduse tegevusrühma juhatusse.

- *Koostöö ühistes küsimustes*

See võib olla kasulik viis hoida alles alad, mis on piisavalt väikesed selleks, et ergutada kogukonna kaasamist; see võimaldab kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiatel samaaegselt saavutada ulatust, mis on nõutav selleks, et lahendada laiemal alal seotud ühiseid küsimusi.

See lähenemisviis arendati algselt välja Soomes, et tegeleda üle paljude LEADERi alla kuuluvate maapiirkondade laiali hajutatud kalurikogukondadel esinevate probleemidega.

Joonis 26. Ühistes küsimustes koostööd tegevad kohalikud kalanduse tegevusrühmad ja kohaliku tegevusrühmad



Sisuliselt toimib üks maapiirkondade kohalikest tegevusrühmadest juhina kalandusvaldkondade ühisstrateegia jaoks, koos teiste alade osalemisega. Seda tüüpi lähenemisviisi võiks kasutada näiteks mitu maaelu- või kalandusrühma, mida rahastab EAFRD või EMKF ühisstrateegia väljaarendamiseks selleks, et tegeleda majandustegevuse klastriga või tööturu valdkonnaga, mida rahastab ERDF ja/või ESF. Seda võiks samuti kasutada mitu naabruskonda teatud ühiste linnaulatusega probleemidega.

Tabel 38. Koostöö kohalike kalanduse tegevusrühmade ja kohalike tegevusrühmade vahel Soome idaosas

Soome idaosas katab kohalik kalanduse tegevusrühm 11 LEADERi ala, osaliselt seepärast, et kohaliku kalanduse tegevusrühma identiteet põhineb alal asuvate järvede veesüsteemil (Saimaa järve ala), mis peeti vajalikuks tervikuna sisse võtta, ja osaliselt selleks, et tagada strateegia alla kuuluvate kalurite kriitiline mass. Kõik 11 LEADERi kohaliku tegevusrühma on kohaliku kalanduse tegevusrühma partnerluse liikmed ja järgivad seepärast kalandusstrateegia toetatud tööd. Üks kohalikest tegevusrühmadest, Rajupusu LEADERi kohalik tegevusrühm, toimib ka juriidilise isikuna Soome idaosa kohaliku kalanduse tegevusrühma jaoks.

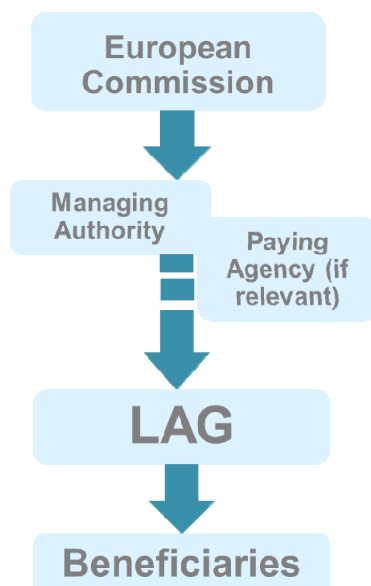
7. peatükk. Kuidas muuta kogukonna juhitud kohalik areng kohalike tegevusrühmade jaoks turvalisemaks, kiiremaks ja lihtsamaks?

7.1 Sissejuhatus

Kuigi käesolev juhend on suunatud peamiselt kohalikele tegevusrühmadele ja teistele kohalikele osalejatele, võib sellest peatükist olla eriti kasu ka korraldusasutustele, kes peavad töötama välja kogukonna juhitud kohalikule arengule sobilikke teostamissüsteeme.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele kohaldatavas ühissätete määruses määratletud teostamissüsteemide puhul on kogukonna juhitud kohaliku arengu üks selgemini eristuvaid jooni see, et lisaks strateegia väljatöötamisele ja projektide arendamisele osaleb kohalik kogukond ka teostamises, s.t projektide väljavalimises, heakskiitmises ja rahastamises. Tavapäraste teostamissüsteemide puhul lasub projektide hindamise, väljavalimise ja heakskiitmise täielik vastutus korraldusasutusel või makseasutusel. Kogukonna juhitud kohaliku arengu puhul on siin põhimõtteline erinevus – kohaliku tegevusrühma roll ei ole pelgalt nõuandev. Kohalikud tegevusrühmad valivad ka tegevusi ja määravad kindlaks tegevustele antava toetuse määrasid. Nad võivad langetada isegi ametlikke otsuseid toetatavate tegevuste kohta.

Joonis 27. Kogukonna juhitud kohaliku arengu teostamissüsteem



Kogukonna juhitud kohaliku arengu teostamissüsteemi alusmudel toimib järgmiselt: Euroopa institutsioonid kehtestavad iga fondi ühised eesmärgid ja põhimõtted; riigi või piirkondliku tasandi korraldusasutus töötab välja programmi rakendamise põhieeskirjad; korraldusasutus kuulutab välja kohalike tegevusrühmade valimise konkursi; kohalik tegevusrühm kuulutab välja projektikonkursi, võtab taotlused vastu ja hindab neid ning valib välja kohaliku strateegia eesmärgi saavutamiseks toetatavad tegevused; toetusesaajad viivad projektid ellu ja saavad vastava rahastuse.

Iga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi haldamiseks on oma kindel struktuur, kord ja tava. Ühissätete määruses on kehtestatud alusraamistik, kuid liikmesriikides on kasutusel mitmeid eri süsteeme. Korraldusasutused võivad tegutseda riigi või piirkondlikul tasandil sõltuvalt riigi suuruselt, asjaomasest fondist ja teistest teguritest, nagu näiteks sellest, kui detsentraliseeritud või föderaalne on vastav riik. Korraldusasutus töötab välja teostamissüsteemi ja määratleb tööjaotuse. Kohalike tegevusrühmade määrustekohased miinimumülesanded on esitatud punktis 3.3.2.

Teostamissüsteemi toimimispõhimõtte avaldab suurt mõju kohaliku tegevusrühma tegevusele ja sellele, milliseid projekte lõpuks rahastatakse.

Kui teostamissüsteem ei ole kooskõlas kogukonna juhitud kohaliku arengu põhimõttega, võib sellest saadav kasu jääda kesiseks või olematuks. Näiteks võib saada vähem kasu kohalike tegevusrühmade kohalikule otsustusprotsessile omasest kiirest reageerimisest, kohaliku teabe rakendamise projektide valikul ning kohaliku partnerluse omandi- ja vastutustundest sündivast motivatsioonist ja pühendumusest, kui makseasutus dubleerib neid otsustusfunktsioone. Samas tuleks rakendada asjakohaseid meetmeid, et leevendada võimalikke huvide konflikte ja tagada kohalikus otsustusprotsessis osalejate ülesannete lahusus.

Kohalike tegevusrühmade töö kõige väärtuslikum osa on kogukondlike algatuste elavdamine. Eriti kehtib see keerukamate ja rohkete partneritega projektide puhul, mis on sageli just kõige uuenduslikumad ja suurima muutuste potentsiaaliga. Seega on oluline tagada, et kohalikud tegevusrühmad ei peaks keskenduma eelkõige administratiivülesannete täitmisele, kuna see kahandab nende elavdamisvõimekust. Projektide teostamine kogukonna juhitud kohaliku arengu põhimõttel võib lisaks tuua kaasa vajaduse kohandada rahastusmehhanisme (k.a riiklik osalus, ettemaksud jne), et kohalikud tegevusrühmad ja nendelt toetuse saajad, sageli vabauhendused, VKE või mitteametlikud kooslused, saaksid projekte ellu viia.

Järgnevalt toome välja mõned viisid, kuidas kogukonna juhitud kohaliku arenguga kaasnevat kasu saaks suurendada ja taolisi probleeme vältida. Peatükis keskendutakse järgmistele küsimustele:

- kohalike tegevusrühmade ja nendelt toetuse saajate vajadustega kohandatud rahalised lahendused, kaasa arvatud ette- ja vahemaksud ning avaliku sektori kaasrahastamise mehhanismid (punkt 7.2);
- halduskoormuse vähendamine selliste vahendite nagu väikeprojektide kavade ja raamkavade abil (punkt 7.3);
- projektide hindamise ja kontrolli lihtsustamine (punkt 7.4);
- aruandluse lihtsustamine ja bürokraatia vähendamine lihtsustatud kuluvõimaluste abil (punkt 7.5).

7.2. Parem juurdepääs rahastamisele kohalikul tasandil

Kohalikud tegevusrühmad on sageli eraõiguslikud juriidilised isikud (ühendused, mittetulundusühingud või ka õiguslikult määratlemata üksused), kellelt tellitakse avalikku teenust. Kogukonna juhitud kohaliku arengule suunatud vastavaid avaliku sektori rahastamise vahendeid tuleks seda arvestades kohandada. Arvesse tuleks võtta ka mitmete nende kohalike toetusesaajate eripärasid, kelle projekte kohalikud tegevusrühmad toetavad. On mitmeid viise, kuidas hõlbustada kohalike osalejate juurdepääsu rahastamisele.

Kaasrahastamine

Riikliku kaasrahastamise kohene võimaldamine. On soovitatav tagada, et kogukonna juhitud kohaliku arengu raames jagab vastutav ministeerium või piirkondlik asutus riigi rahalise osaluse välja samal ajal, kui toetusesaaja saab ELi toetuse. Sellised lahendused muudavad teostamissüsteemi lihtsamaks ja läbipaistvamaks ning panevad kõik kohalike tegevusrühmade partnerid võrdsesse olukorda.

Üks kogukonna juhitud kohaliku arengu oluline põhimõte on, et partnerid peavad teadma ette oma kogueelarvet, kaasa arvatud riikliku kaasrahastamise suurust, et elavdada ja valida välja strateegiliselt prioriteetsemaid projekte.

Mitmes liikmesriigis jagavad ELi rahastamise täiendamiseks nõutavat riiklikku kaasrahastust piirkondlikud või kohalikud asutused, tehes seda väga sageli projektipõhiselt. Kuigi see võib olla õigustatud näiteks suurte taristuprojektide või oluliste äriinvesteeringute puhul, ei pruugi see sobida kogukonna juhitud kohaliku arengu konteksti. Täiendavaid probleeme võib tekitada ka see, kui kohalik omavalitsus eraldab riiklikku kaasrahastust projektipõhiselt, kuna see suurendab kohaliku omavalitsuse otsustusulatust ja nihestab võimujao kohaliku tegevusrühma partnerluses.

Tihti on toetusesaajate rahalised vahendid ja rahavood piiratud. Nii võib neil tekkida probleeme, kui nad peavad enne toetuse saamist projekti lõpule viima ja saama arvestatud. Sama võib kehtida ka mõnede kohalike tegevusrühmade jooksvate ja elavdamisega seotud kulude kohta. Selliseid probleeme võib püüda lahendada vahe- või ettemaksete abil, kasutades vajaduse korral tagatist.

Vahemaksed

Vahemaksed või maksmine mitmes osas. Suuremad projektid saab jagada etappideks, nii et iga etapi lõpus ja pärast vastavat aruandlust tekib võimalus taotleda teatud osa toetusest. Nii ei pea toetusesaaja makse saamisega ootama, kuni kogu projekt on lõppenud ja arvestatud, mis aitab vähendada probleeme rahavoogudega. Eelarveperioodil 2007–13 kasutasid seda lahendust mitmed liikmesriigid.

Eelrahastamise vahendid

Eelrahastamise vahendid, nagu näiteks ettemaksed. See võimaldab kohalikel tegevusrühmadel ja teistel toetusesaajatel saada rahastamist kohe pärast projekti heakskiitmist, et alustada rakendamist. Ühissätete määrusega hõlmatud fondidest saab iga programm komisjonilt eelrahastuse, millele järgnevad kuludeklaratsioonidel põhinevad vahemaksed ja lõpuks viimane makse. Liikmesriigid võivad soovi korral kasutada nende eelrahastamise maksete pakutavat paindlikkust, nt teha riiklikest vahenditest ettemakseid, et katta kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegiaid teostavate kohalike tegevusrühmade jooksvaid kulusid. Täpsemalt nähakse EAFRDi⁷⁸ ja EMKFi⁷⁹ määrustega ette, et ettemaksega kantakse üle kuni 50 % jooksvate kulude ja elavdamisega seotud avaliku sektori toetusest. EAFRDi määruse järgi on võimalik selliseid ettemakseid teha ka investeeringutega seotud toetuste saajatele.⁸⁰ Ettemakse taotlemiseks võidakse kohalikelt tegevusrühmadelt ja toetusesaajatelt nõuda asjakohast tagatist.

⁷⁸ EAFRDi määruse artikli 42 lõige 2.

⁷⁹ EMKFi määruse artikli 62 lõige 2.

⁸⁰ EAFRDi määruse artikli 45 lõige 4.

Kui ettemakseid ei ole võimalik teha, võivad toetusesaajad taotleda finantsasutustelt üleminekurahastamist, et katta projektikulused enne ELi rahastuse saabumist; toetusesaaja omaosaluse katmiseks võib osutada vajalikuks võtta ka laenu. Seetõttu peaksid kohalikud tegevusrühmad looma head suhted kohaliku finantssektoriga (nt kohalikud pangad, krediidiühistud), et hõlbustada kogukonna juhitud kohaliku arengu projektide juurdepääsu laenudele ja tagatistele.

Tabel 39. Kogukonna juhitud kohaliku arenguga kohandatud finantslahendused Poolas

Poolas on riiklik kaasrahastamine liidetud kokku ELi rahastamisega. Kui projekt on heaks kiidetud, on sellele tagatud samaaegne rahastamine ELi ja riigi poolt. ELi vahendite kaasrahastamise leidmine on üks peamisi riigieelarve prioriteete, mis on ka mõistetav, kuna Poola kuulub riikide hulka, mis saavad ühtekuuluvusfondidest enim toetusi, ning eelarveperioodil 2007–2013 liigitus terve riik lähenemiskiirkonnaks.

Euroopa Kalandusfondi 4. prioriteetse suuna raames toetusi taotlevates Poola kalanduspiirkondades on nii kalanduse kohalikel tegevusrühmadel kui toetusesaajatel juurdepääs ettemaksetele, mis võivad hõlmata kuni 100 % projektile antavast toetusest. Ettemakseid rahastatakse riigieelarvest.

Ühel Poola kalanduse kohalikul tegevusrühmal (Obra-Warta) on kokkulepe kohaliku ühistupangaga, mille raames annab pank laenu kalandusprojektide toetust taotlevatele vabaühendustele. Laenutingimused ja otsuste langetamise aeg on kohandatud 4. prioriteetse suuna toetusesaajate vajadustega ning kalanduse kohalik tegevusrühm on leidnud ka täiendavat rahastamist, mille abil hüvitatakse toetusesaajatele pool intressimaksetest.

Tänu **kiirele otsustusprotsessile** jõuab rahastamine kohalike tegevusrühmade ja projektideni võimalikult kiiresti, mis mängib olulist rolli kohaliku arengu rahavoogude parandamises. Kõige eeskujulikumad korraldusasutused teostavad makse kolme päeva jooksul pärast maksetaotluse saamist ning mõnedel õnnestub see isegi juba samal päeval. Halvimatel juhtudel võtab maksete tegemine aega üle 12 kuu, mis võib oluliselt häirida rahavooge organisatsioonides, kes peavad tegema igakuiseid palgamakseid ja muid korrapäraseid makseid. Siin on parimaks lahenduseks läbimõeldud ja kiire haldamine, mida hõlbustavad selgelt määratletud rollid. Järgnevas Soome näites teostatakse ülekanded kolme kuu jooksul – selline ajavahemik peaks olema sihiks kõikidele liikmesriikidele.

Tabel 40. Majandusarengu-, transpordi- ja keskkonnakeskused (ELY-keskused) Soomes – tõhus haldamine ja pädevuste lahusus kalanduse kohalike tegevusrühmadega

Soomes teostatakse kalandusprojekte kogukonna juhitud kohaliku arengu raames märkimisväärselt tõhusalt. Tavaliselt saab projekti heaks kiita kuue nädala jooksul pärast selle esitamist. Sellise tõhususe võti seisneb kahte liiki organisatsioonides. 12 ELY-keskust, mis on Soome valitsuse vahendusasutused, tegelevad rahastamiskõlblikkuse küsimuste, heakskiitmise, lepingute ja maksetega, samas kui kalanduse kohalikud tegevusrühmad valivad välja rahastamiskõlblikud projektid ja tegelevad tegevuskava raames kavandatavate projektide arendamisega.

Ametlikud projektitaotlused esitatakse ELY-keskusele, kuigi enamik projekte on suhelnud mitteametlikult ka kalanduse kohaliku tegevusrühma koordinaatoriga. ELY-keskus edastab taotluse kalanduse kohaliku tegevusrühma töörühmale. Kalanduse kohaliku tegevusrühma

alakomisjon koguneb kaks nädalat enne juhatuse üldkoosolekut. Otsus langetatakse kas koosolekul või elektronkirjavahetuse teel. Kalanduse kohaliku tegevusrühma juhatuse kinnitab otsuse ja saadab selle tagasi ELY-keskusele. Kui kõik vajalikud dokumendid on olemas, saadetakse taotlejale pakkumiskiri kuue nädala jooksul pärast taotluse laekumist ELY-keskusesse.

ELY-keskus lükkab kalanduse kohaliku tegevusrühma väljavalitud projekte tagasi harva; esiteks seepärast, et kalanduse kohaliku tegevusrühma töötajad kontrollivad projektiideede rahastamiskõlblikkust algusest peale, teiseks aga seepärast, et kuna ELY-keskus on kursis kalanduse kohalike tegevusrühmade ettevalmistatavate projektidega, tuvastatakse võimalikud rahastamiskõlblikkuse probleemid enne seda, kui rahastamiskõlbmatu projekti arendamisse on jõutud panustada palju tööd.

Toetusesaaja võib projekti elluviimist omal vastutusel alustada alates projektitaotluse saatmise kuupäevast. Maksed tehakse kolme kuu jooksul pärast maksetaotluse laekumist.

7. 3. Halduskoormuse vähendamine väikeprojektide kavade ja raamkavade abil

Ühissätete määruses on selgesõnaliselt sätestatud, et just kohalikud tegevusrühmad otsustavad, milliseid projekte rahastada ja kui suures ulatuses seda teha (artiklis 34 on sätestatud, et kohalikud tegevusrühmad hindavad toetusetaotlusi, valivad tegevused ja määravad kindlaks toetuse summa). Korraldusametuse (või selle nimetatud vahendusametuse) ülesanne on tagada kohalike tegevusrühmade läbipaistev valik ja kontrollida, et kohalik tegevusrühm ja toetusesaaja on täitnud kõik kohustuslikud tingimused. Peatükis 5 kirjeldatud tingimustel ning kooskõlas siseriiklike ja ELi õigusaktidega võivad korraldusametused delegeerida kohalikele tegevusrühmadele täiendavaid ülesandeid, nagu näiteks projektide lõplik heakskiitmine, sealhulgas toetuslepingute allkirjastamine, või toetuse ülekandmine toetusesaajatele.

Selline kaheosaline projektide heakskiitmine ei pea tingimata kauem aega võtma – kui ülesanded on kõigile osalejatele selged ning otsustamist hõlbustavad vastavad toimingud ja abivahendid (kontrollnimekirjad jne), saab protsessi tõhustada. Samas saab seda teatud mehhanismide, nagu väikeprojektide kavade ja raamkavade, abil veelgi enam lihtsustada.

Korraldusametuste loodud väikeprojektide kavade raames on teatud piirmäärast (nt 5 000 eurot) odavamate projektide puhul, millele kehtivad mõnikord ka projektirahastuse otstarbe piirangud, taotlemine ja heakskiitmine lihtsustatud (taotlusvorm on lühem ja nõutakse vähem dokumente, näiteks ei pruugita nõuda väikeste kulude mõistlikkust tõendavaid dokumente). Selle lähenemise eeliseks on, et vähemkogenud toetusesaajatel (väikesed vabaühendused ja eraisikud) on lihtsam rahastust saada, kusjuures projektide kulukuse ja otstarbe piirangud vähendavad kaasnevat riski. Eelarveperioodil 2007–2013 kasutasid mitmed liikmesriigid väikeprojektide kavadeid.

Raamkavade kaudu saavad kohalikud tegevusrühmad maksta välja väiksemaid (nt alla 3 000 euro suuruseid) toetusi teatud kindlatele toetusesaajatele (nt väikesed vabaühendused või ettevõtjad, teatud kindel sektor või ettevõtjalik). Sellistel juhtudel on kohalik tegevusrühm projekti elluviija, kes taotleb teatud rahastamispaketti ning eraldab selle siis väikeste toetustena oma piirkonna toetusesaajatele. Raamkavade ja väikeprojektide kavade erinevus

seisneb selles, et raamkavade puhul on toetuse taotleja ja saaja rollis tavaliselt kohalikud tegevusrühmad, kellele korraldusasutus teeb väljamakseid ning keda auditeerib ja kontrollib.⁸¹

Kuna toetuse taotlejad/saajaid on üks, saab raamkava käsitleda ühe tegevusena. See vähendab toetuse- ja maksetaotluste halduskontrollide arvu.⁸²

Selle lähenemisega kaasnevate eeliste juures tuleb hoolikalt läbi mõelda kavade ülesehitus. Raamprojektide abil saab programme avada väikestele organisatsioonidele, ettevõtjatele ja üksikisikutele ning muuta juurdepääsu nende jaoks lihtsamaks, kiiremaks ja hõlpsamaks, samas kui tavapärase projektide teostamise korraldus keskendub üksikutele suurtele projektidele ja põhjustab tavaliselt suurt halduskoormust. Aruandluse eest vastutab organisatsioon (tavaliselt kohalik tegevusrühm), kellel on kogemusi avaliku sektori kulude dokumenteerimise vallas. Kontrollijälje tekitamiseks peab kohalikul tegevusrühmal olema üksikasjalik nimekiri toetust saanud üksustest.

Raamprojekte kavandades peavad kohalikud tegevusrühmad tagama põhjaliku järelevalve raamprojektide toetusesaajate tegevuse üle, et ennetada rahastamiskõlbmatuid kulusid. Teiseks, selleks et vältida raamprojektide muutumist justkui „mustaks kastiks“, mis sisaldab mitmeid eri tegevusi, mis ei pruugi kõik olla otseselt seotud üldeesmärgiga, peaksid projektid keskenduma väga konkreetsetele ja sarnastele tegevustele, mille eesmärk on saavutada kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegilisi eesmärke. Järgnevas Šotimaa näites (vt Tabel 41) oli selleks tegevuseks turismiettevõtlike akrediteerimine.

Tabel 41. Raamkavade näited Šotimaalt Ühendkuningriigis, Soomest ja Rootsis

Šotimaal Angusese kohaliku tegevusrühma Rural Tayside kasutanud raamkavasid turismiprojektides. Ühe raamkava raames kaetakse eri asjakohaste turismiasutuste kodumajutusteenuse akrediteerimise kulud. 40 % akrediteerimiskuludest makstakse programmi LEADER toetusest, 50 % kohaliku omavalitsuse hallatavatest riiklikest vahenditest ja 10 % maksab kodumajutusettevõtte ise. Tavaliselt maksab akrediteerimine umbes 800 eurot ning raamkava raames rahastati umbes 30 akrediteerimist rahastamiskõlbliku kogukuluga 23 000 eurot.

Teine näide Šotimaalt on programmi LEADER raamkava väikeste, kuni 5 750 euro suuruste toetuste jagamiseks alustavatele sotsiaalsetele ettevõtetele. Ettevõtjad said ettevõtlike arendamiseks taotleda ka sama suurt jätkutoetust. Kava kogumaksumus oli 100 000 eurot, millest ELi rahastus moodustas 40 %. Rahastamiskõlblikud kulud hõlmasid ettevõtlike arendamise alast nõustamist ja rahastamist (nt äriplaani koostamine, turundusvõimalused, rahastamine, infotehnoloogia, juriidilised küsimused, toote- ja teenusearendus), koolituskursusi, teadlikkuse tõstmist, esiletõstmist, partnerluste loomist, heade tavade vahetamist.

Rootsis kasutatakse raamkavasid maapiirkondade noorteprojektides. Toetusesaajad on peamiselt noorte inimeste rühmad, väikesed kogukonnarühmad ja kultuuriorganisatsioonid. Rahastuskõlblikeks tegevusteks on teostatavusuuringud, noortefestivalid, õppekäigud ja isegi väikesed investeeringud. Toetuse ülempiir on tavaliselt 3 000 eurot.

Soomes rahastatakse „koordinatsiooniprojektide“ kaudu mitmeid erilaadseid väiksemaid projekte, mis liidetakse kokku üheks projektiks. Sellised koordinatsiooniprojektid võivad

⁸¹ Raamkavade projektid liigitusid tavaliselt vähesel määral abi alla.

⁸² Raamkavad ei pruugi vähendada kohapealsete kontrollide (need on suunatud 5%-le fondist makstavast summast) halduskoormust, kuna kontrollid ei saa alati piirduda raamkava tasandiga ja peavad minema lõpliku toetusesaajani välja.

hõlmata nii tugevaid kui pehmeid meetmeid. Kohaliku tegevusrühma juhatus teeb oma valiku avatud konkursile esitatud taotluste seast. Näiteks kohalikus tegevusrühmas Joutentsen Reitti valiti 23 taotlusest rakendamiseks 13. Neid 13 mikroprojekti, mis hõlmas ka külakeskuse värvimist, toetati kokku 50 000 euroga. Kohalik tegevusrühm jagas igale toetusesaajale ülesanded ning kontrollis nende kulusid ja väljundeid

Kuna mitmete kohalike projektide puhul mängib kiirus projekti eesmärkide saavutamisel otsustavat rolli, võivad väikesed projektid ja raamkavad olla olulisel kohal. Samas ei tuleks delegeerimisastet arvesse võttes keskenduda vaid kiirusele. Ka tuleks pidada silmas, et projektide elluviimine kogukonna juhitud kohaliku arengu raames soodustaks kohalikku vastutustunnet ning edendaks omalust ja kohalikku motiveeritust.

7.4. Rahastamiskõlblikkusega seonduvate küsimuste selgitamine

ELi määrustes on kehtestatud, et teatud kulusid ei saa teatud fondidest rahastada, ning väga sageli lisavad korraldusasutused veel omapoolseid piiranguid. Nii soovivad nad suunata kohalikke tegevusrühmi ja toetusesaajaid ning jätta välja kulud, mis korraldusasutuste arvates ei ole toetuse jagamisel prioriteetsed või mis võivad tekitada probleeme raamatupidamise, auditeerimise ja kontrolli seisukohast. Kogemused on näidanud, et soov määratleda kõiki rahastamiskõlblikke kulusid liiga täpselt (nt lubatud kuluartiklite üksikasjalike loetelude avaldamine) tekitab alati hulgaliselt küsimusi ja raskusi konkreetsete kulude tegeliku rahastamiskõlblikkuse tõlgendamisel. See võib omakorda pikendada projektide heakskiitmise protsessi, eriti juhul kui otsustamisse on kaasatud kohalikust tegevusrühmast kõrgemad haldustasandid.

Seega on soovitatav, et rahastamiskõlblikkust määratletaks määrustes sätestatu piires piisavalt läbimõeldult, et oleks võimalik võtta arvesse mitmeid erilaadseid kohalikke olukordi ja hoiduda tarbetutest vaidlustest üksikute kulude teemal. Lisaks saavad korraldusasutused aidata kohalikke tegevusrühmi hoiduda mittekohaste tegevuste toetamisest, koostades **rahastamiskõlbmatute** kulude loetelusid.

Põhjused, miks projekte kuulutatakse täielikult või osaliselt rahastamiskõlbmatuteks, peaksid olema **lõpuni läbipaistvad ja üldteada**, et kõik huvitatud pooled oleksid nendega eelnevalt kursis ja saaksid neid projektide ettevalmistamisel arvesse võtta. Eriti peaksid end nende eeskirjadega kurssi viima kohalikud tegevusrühmad, kes teavitaksid projektide elluviijaid; samuti peaksid nad pidevalt suhtlema rahastamiskõlblikkuse kontrolli eest vastutava programmipersonaliga (juhul kui kontrolli läbiviimine ei ole delegeeritud kohalikule tegevusrühmale endale), et **eeskirjadest saadaks ühtemoodi aru**.

Rahastamiskõlblikkusega seonduvatel küsimustel vajavad eraldi tähelepanu käibemaks, pangatagatised ja mitterahalised sissemaksed.

Käibemaks. Kuna käibemaksueeskirjade tõlgendamise seonduvad probleemid on varem aeglustanud väljamaksete tegemist, peaksid kohalikud tegevusrühmad ja korraldusasutused juba varakult eeskirjades selgusele jõudma. Kuna käibemaks kuulub liikmesriikide pädevusse, tõlgendatakse organisatsioonidele käibemaksu tagastamist liikmesriigiti väga erinevalt. Kui käibemaksutagastus on võimalik, ei tohi kohaliku tegevusrühma või toetusesaaja makstavat käibemaksu maksetaotluses kajastada. Kui kohalikud tegevusrühmad või toetusesaajad ei saa riigi õigusaktide alusel käibemaksu tagasi, võib käibemaksu lugeda rahastamiskõlblikuks kuluks. Kui käibemaks on rahastamiskõlblik, tuleb seda kajastada nii projektieelarves kui maksetaotluses.

Pangatagatised. Mõnedel juhtudel tuleb määruste alusel võimaldatavaid ettemakseid garanteerida pangatagatisega. See võib põhjustada raskusi just vabauhendustest või sotsiaalsetest ettevõtetest kohalikele tegevusrühmadele ja toetusesaajatele. Näiteks maksis Poolas tagatis hinnanguliselt keskmiselt 1 000 eurot. Mõned kohalikud tegevusrühmad lahendasid selle probleemi kohaliku omavalitsuse tagatise abil. On oluline see küsimus varakult selgeks teha ning kaaluda ka teisi, odavamaid lahendusi.

Mitterahalised sissemaksed. Panustamine tasustamata töö või teatud vara tasuta pakkumise kaudu kuulub kogukonna juhitud kohaliku arengu juurde ning võib pakkuda olulist lisandväärtust. Sageli annab see tunnistust kohaliku tegevusrühma liikmete ja teiste kohalike inimeste pühendumusest ühiste eesmärkide saavutamisse. Varasematel eelarveperioodidel ei pidanud mõned korraldusasutused seda rahastamiskõlblikuks kuluks (s.t ei võimaldanud kahandada selle võrra kohalikult tegevusrühmalt või toetusesaajalt nõutavat rahalist panust), välistades võib-olla mitmeid väärtuslikke algatusi ja panuseid. Ühissätete määruse artikli 69 lõike 1 järgi loetakse mitterahalisi sissemaksed rahastamiskõlblikeks, kui on täidetud nimetatud artiklis esitatud kriteeriumid ning kui vastava fondi või programmi eeskirjad seda võimaldavad. Kohalikud tegevusrühmad peaksid kontrollima, kas see võimalus neile kehtib. Mitterahalised sissemaksed võivad mängida olulist rolli võimalike toetusesaajate ringi avardamisel ning suurendada kohaliku tegevusrühma võimekust ise oma tegevust rahastada.

7.5. Lihtsustatud kulude kasutamine

Taust

Eelarveperioodil 2007–2013 kasutati lihtsustatud kuluvõimalusi peamiselt ESFi raames, kus umbes pooled liikmesriikidest olid 2011. aastaks rakendanud lihtsustatud kuluvõimalusi⁸³. ERFi raames on alates 2010. aastast hakatud enam rakendama kaudsete kulude ühtseid määrasid. Umbes 45 programmis on kehtestatud ühtne määr.

Euroopa Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruandes tõdetakse, et ESFi valimis ei tuvastatud lihtsustatud kuluvõimaluste rakendamisega seonduvaid vigu, mis viitab sellele, et projektidesse, mille kulude deklareerimisel rakendatakse lihtsustatud kuluvõimalusi, satub vähem vigu. Nii avaldaks lihtsustatud kuluvõimaluste laialdasem kasutamine vigade esinemise sagedusele üldjuhul positiivset mõju.⁸⁴

Nimetatud kogemusele tuginedes on lihtsustatud kulude võimalus toodud sisse kõikidesse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidesse ning on sätestatud ühissätete määruse artiklites 67–68. Ühissätete määrusega nähakse ette kolme liiki lihtsustatud kuluvõimalusi: ühikuhindade standardiseeritud astmik, ühekordsed maksed ja kindlamääraline rahastamine (vt Tabel 42 allpool).

Lihtsustatud kuluvõimaluste liigid

Lühidalt öeldes aitavad lihtsustatud kulud väljamaksetel keskenduda enam tegevusega saavutatavatele väljunditele ja tulemustele ja mitte niivõrd sisenditele.

Tabel 42. Kolm lihtsustatud kuluvõimaluste liiki

Lihtsustatud kuluvõimaluse liik	Määrusejärgne määratlus	Illustreerivad näited kohaliku arengu kontekstis
Ühikuhindade standardiseeritud astmik	Rahastamiskõlblikud kulud arvutatakse täielikult või osaliselt välja kvantifitseeritud tegevuste, väljundite või tulemuste põhjal, mis korrutatakse varem määratud ühikuhinnaga.	Ühikuhindade standardiseeritud astmiku abil on näiteks määratud koolituse maksumust ühe koolitatava kohta, juhendamiskavade läbiviimise maksumust või ettevõtlusnõustaja tunnitasu. Ühikuhindade standardiseeritud astmikku saaks rakendada ka mitterahaliste väljamaksete puhul. Näiteks Austrias määrati ühele ERFi rahastatud projektile teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas kaastööd tegevate füüsilisest isikust ettevõtjate tunnitasuks 30 eurot.
Ühekordsed maksed	Rahastamiskõlblikud kulud hüvitatakse täielikult või osaliselt varem määratud ühekordse	Koosoleku korraldamise toetus võib olla kindel summa, mis katab koosolekuruumide rendi, toitlustamise,

⁸³ Metis ja Viini Rahvusvaheliste Majandusuuringute Instituut, 2012. Hindamine: ESFi reaktsioon majandus- ja finantskriisile.

⁸⁴ Euroopa Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruanne, punkt 6.23, ELT, 14.11.2013, C 331/175.

	<p>summa põhjal (avaliku sektori toetus, mis ei ületa 100 000 eurot) vastavalt varem määratletud tegevuste (ja/või väljundite) kokkuleppe tingimustele.</p> <p>Hoiatus: ühekordsed maksed on binaarne süsteem: kui kokkulepitud tegevused ja/või väljundid viiakse ellu, makstakse varem määratud summa välja. Kui seda aga ei tehta, ei toimu ka maksmist. Selline süsteem sobib paremini projektidele, millel on vaid üks oodatav tulemus (nt „organiseeritud on üks konverents”).</p>	<p>joogid ja suupisted ja audiovisuaaltoe. Summa võiks põhineda sarnaste projektide varasematel kuludel. Makse teostatakse tulemuse põhjal, s.t koosoleku toimumist tõendavate tõendite põhjal.</p> <p>Mõned kohalikule tegevusrühmale pakutava koordineerimisteenuse kulud võiksid põhineda kindlatel ühekordsetel summadel, mis katavad kindlaid kokkulepitud ülesandeid.</p>
Kindlamääraline rahastamine	<p>Kindel rahastamiskõlblik kululiik arvutatakse ette välja, rakendades ühele või mitmele rahastamiskõlblikule kululiigile kindlat protsendimäära. Nii võib arvutada välja kaudseid või muid kulusid.</p> <p>Kindlamääralist rahastamist kasutatakse enim kaudsete kulude väljaarvutamiseks.</p>	<p>Tihti kasutatakse kindlamääralist rahastamist selliste kulude määramiseks, mida võib olla raske põhjendada ja mida tekitatakse teiste kulukategooriate raames. Näiteks võib tuua kohaliku kogukondliku üksuse kaudsed ülalpidamiskulud (ruumide rent, telefoniühendus, bürootarbed, küte), kui üksus asub ühiskontoris.</p> <p>Saksamaal võisid enamiku eelarveperioodi 2007–2013 ESFi programmide projektide kaudsed kulud moodustada 7 % otsestest kuludest.</p> <p>Kindlamääraline rahastamine kahandab toetusesaajate halduskoormust oluliselt, kuid võrreldes ühikuhindade standardiseeritud astmiku ja ühekordsete maksetega keskendub meetod siiski pigem sisenditele (otseseid kulusid tuleb dokumentidega tõendada).</p>

Miks kasutada lihtsustatud kuluvõimalusi kogukonna juhitud kohaliku arengu kontekstis?

- Kohalike tegevusrühmade väiksem halduskoormus. Kui kohalik tegevusrühm võib jooksvate ja elavdamisega seotud kulude puhul täielikult või osaliselt kasutada lihtsustatud kuluvõimalusi, võib see oluliselt vähendada halduskoormust, kuna väheneb arhiveeritavate dokumentide arv.
- Ametiasutuste väiksem halduskoormus. Arvete kontrollimisele kuluv aeg väheneb ja kontrollitegevus saab keskenduda kohapealsetele kontrollidele, mille käigus hinnatakse pigem rahastatavate projektide kvaliteeti kui tehtud kulutusi.

- Väiksem vearik. Vaata eespool nimetatud Euroopa Kontrollikoja 2012. aasta aastaruande järeldust.

Mida tuleks silmas pidada, kui lihtsustatud kuluvõimalusi kavatakse kasutada kogukonna juhitud kohaliku arengu raames?

Kogukonna juhitud kohaliku arengu kontekstis tuleb kindlasti vältida olukordi, mis pingestavad väikeseid organisatsioone rahaliselt, kuna need on sattunud keerulisemasse rahastamiskeskonda. Seega tuleb kõiki lihtsustatud kuluvõimalusi hoolikalt valida ja rakendada.

Ühikuhindade standardiseeritud astmik

Seda lihtsustatud kuluvõimalust välja töötades tuleks hästi läbi mõelda, kuidas seda tõendada. Näiteks kui ühikuhinnaks loetakse ühe koolitatava koolituskulu ühes tunnis, tuleb ühikuhinda tõendada osavõtugraafikutega, kus iga koolitatav on andnud allkirja iga tunni kohta. Kui aga ühikuhinnaks loetakse koolituskulu koolitustunnistuse saanud koolitatava kohta, piisab ühikuhinna tõendamiseks koolitatava registreerimisandmetest ja koolituse lõpus saadud koolitustunnistusest.

Ühekordsed maksed

Võib tekkida olukordi, kus kohalikud tegevusrühmad või projektid võivad toetusest ilma jääda, kuna neil ei ole napilt õnnestunud mingit eesmärki täita (nt ühekordsete maksete süsteemi raames leitakse rakendus üheksale praktikandile, kui eesmärk oli rakendada 10 praktikanti). Ühekordsete maksete puhul kehtib binaarne loogika – jah või ei; kui väljund või tulemus saavutatakse, toimub ka maksmine; kui ei saavutata, ei tehta ka makset. Kuna ühekordsete maksete binaarne iseloom võib olla eriti ohtlik toetusesaajatele, tuleks neid kasutada ainult selgepiirilistes ja -sihilistes olukordades, kus väljundeid ja tulemusi saab hästi ennustada (nt uuringu läbiviimine). Muudel juhtudel võib kasutada mõnd teistsugust, paindlikumat ja järkjärgulisemat lihtsustatud kuluvõimalust, näiteks ühikuhindade standardiseeritud astmikku.

„Staerken vor Ort“ oli ESFi mõjuvõimu suurendamise programm, mida viisid Saksamaal ellu 280 kohalikku üksust. Kohalike esinduste halduskulude katmiseks makstavate summade väljaarvutamiseks kasutati ühekordsete maksete meetodit (vt Tabel 43 allpool).

Tabel 43. „Staerken Vor Ort“: jooksvate kulude tasumine ühekordsete maksetega

„Staerken Vor Ort“ oli 2009.–2012. aastani Saksamaal läbi viidud mõjuvõimu suurendamise programm, mille kohaliku tasandi sihtrühmaks olid noored ja naised. Kogu liitvabariiki hõlmanud programmi koguväärtusega üle 71 miljoni euro rahastas ESF ja haldas vahendusasutus, mis tegutses perekondade, vanurite, naiste ja noorte föderaalministeeriumi volitusel. Programmi viisid ellu 280 kohalikku omavalitsust. Kolme tegutsemisaasta jooksul toetati 9 000 mikroprojekti väärtusega kuni 10 000 eurot ning programmi kaasati 235 000 noort ja naist.

Rahastamine. Programmist toetati ühe kogukonnaga piirdunud mikroprojekte kuni 100 000 euroga ja kindlates suuremates piirkondades läbi viidud projekte kuni 150 000 euroga. Mikroprojektid olid täielikult ESFi rahastatud, kuid kohalik omavalitsus pidi omalt poolt panustama 15 % kuludest, tasudes kohaliku koordineerimise (kui föderaalsete ESFi vahendite vahetasandi toetusesaaja) personalikuluid.

Ühekordne makse. Haldamise lihtsustamiseks ja veariski vähendamiseks kaeti kohalike koordineerimisüksuste personalikuludega mitte seotud tegevuskulusid ühekordse väljamaksega. Need kulud hõlmasid teavituskampaaniaid, halduskulusid, väikeseid seadmeid ja hooldust.

Ühekordne makse arvutati välja varasemate andmete põhjal protsendimäärana ESFi projekti koguväärtusest, milleks määrati 14 % ESFi toetuse kogusummast. Projektide puhul, mida toetati kuni 100 000 euroga, võis ühekordne makse olla kuni 14 000 eurot (kogukonnad), ning piirkondlike projektide puhul, mida toetati kuni 150 000 euroga, võis ühekordne makse olla kuni 21 000 eurot. Ühekordse makse saamiseks pidid kohalikud koordineerimisüksused täitma mitu tingimust.

- Programmiga seotud kohaliku tasandi komisjonid olid loodud.
- Vähemalt üks kohalik teavituskampaania oli käivitatud.
- Kohalik koordineerimisüksus oli osalenud vähemalt korra üleriigilise kontaktvõrgustiku rühmatöös või üritustel.
- Miinimumarv kavandatud mikroprojekte oli läbi viidud ja mikroprojektide vahendeid oldi nõuetekohaselt hallatud.

Arvutusmeetod põhines ESFi määrusel nr 396/2009 ja vastaval töödokumendil⁸⁵. Programm sai läbi 2011. aastal ja seda hinnati 2012. aastal. Teine võimalus oleks olnud kasutada kindlamääralise rahastamise meetodit.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Komisjon soovib, et lihtsustatud kuluvõimaluste väljaarvutamise meetodite valimisse peaksid olema kaasatud kõik sidusrühmad, nagu näiteks kohalikud tegevusrühmad ja ka auditeerimisasutused, et kõik juhtimis- ja kontrollisüsteemi osalejad saaksid uuest süsteemist aru ja oleksid selles kokku leppinud.

7.6 Auditeerimine ja kontrollimine

Kogukonna juhitud kohaliku arengu raames toimuvat tegevust auditeerivad ja kontrollivad pädevad asutused oma volituste ja vastutuse piires vastavalt ELi õigusaktidele, mis reguleerivad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate projektide juhtimis- ja kontrollisüsteeme.

On ülioluline panna algusest peale paika õiglasel ja läbipaistval menetlusel, millega määratletakse kõikide osalejate täpsed kohustused ja vastutus. Toetusesaajad peaksid saama teadlikuks kõikidest neile esitatavatest kohustustest projektitsükli varaseimas võimalikus faasis.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu usaldusväärseks haldamiseks peaksid menetlused hõlmama tulemuslikku ja tõhusat kontrollitegevust, et leevendada muude riskide seas huvide konflikti, ülesannete kattuvuse ja rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide ebaselgusega seonduvaid olemuslikke riske.

Kogukonna juhitud kohaliku arengu lähenemise rakendamisel tuleks võtta arvesse vigu põhjustada võivaid riske ning tagada eelkõige, et tehtud kulud oleksid mõistlikud ja et järgitaks riigihankemenetluste eeskirju, kui see on asjakohane.

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN, 28.1.2010 (Euroopa Komisjon on dokumenti täiendamas).

7.7. Lõpetuseks

Nagu varem mainitud, on mitmed eespool nimetatud soovitused suunatud eelkõige korraldusasutustele, kelle ülesandeks on töötada välja tõhusad teostamissüsteemid. Küll aga peaksid ka kohalikud tegevusrühmad olema kursis eri teostamisvõimaluste eeliste ja tagajärgedega ning pidama aktiivset dialoogi korraldusasutustega, et töötada välja kogukonna juhitud kohalikule arengule sobivad teostamismehhanismid. Kohalike tegevusrühmade võrgustike tegevus ja kogemuste vahetamine muudes piirkondades ja/või teiste fondide raames tegutsevate kohalike tegevusrühmadega võivad pakkuda palju uusi teadmisi ja innustust ning toetada tegevusrühmi projektide elluviimist käsitlevas dialoogis korraldusasutustega.

Kogukonna juhitud kohalikku arengut saab muuta kõigi osalejate jaoks lihtsamaks, kiiremaks ja hõlpsamaks, kuid see eeldab tõhusat eelplaneerimist korraldusasutustelt ja ulatuslikku ettevalmistavat tööd, kaasa arvatud projektide teostamisahela kõigi osalejate koolitamist ja teadlikkuse tõstmist. Erilist tähelepanu tuleks pöörata sellele, et kohalike tegevusrühmade ja korraldusasutuste vahelised suhtluskanalid oleksid algusest peale avatud.