

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Leader paikalliskehityksen välineenä (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 376/03)

Esittelijä: **Roman HAKEN**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 20. tammikuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Leader-ohjelma paikalliskehityksen välineenä

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. syyskuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. syyskuuta 2011 pitämässään 474. täysistunnossa (syyskuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 151 puolesta 15:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Leader-menetelmä on kahdenkymmenen viime vuoden aikana osoittanut käyttökelpoisuutensa. Olisikin harkittava tämän kehittämisvälineenä hyväksi todetun lähestymistavan laajentamista niin, että säilytetään kuitenkin sen peruserävaatteet, joita ovat kansalaisyhteiskunnan edustajien suora osallistuminen paikalliskumppanuuksiin ja pitkäjänteinen vuoropuhelu paikallisen väestön kanssa tulevan kehityksen painopisteistä.

1.2 Vuoden 2013 jälkeen toteutettavissa ohjelmissa tulee harkita kumppanuustoiminnan (etenkin monialaiset paikalliset ja alueelliset kumppanuudet maaseudulla mutta myös erikseen kaupunkialueilla) huomattavaa vahvistamista. Samanaikaisesti on yhdenmukaistettava menettelyjä ja kumppanuuksia sekä asetettava niiden puitteissa toteutettaville hankkeille korkeat lisäarvo-, hyödyllisyys- ja tehokkuusvaatimukset. Kumppanuuksia on aina kehitettävä alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan mukaisesti.

1.3 Komitea kehottaa soveltamaan Leader-lähestymistapaa ja ottamaan sen käyttöön ”alhaalta ylöspäin” -periaatteella toimivien kumppanuuksien muodossa muiden sellaisten EU:n rahastojen varainkäytössä, jotka on kohdennettu maaseutualueiden hyväksi. Lisäksi se suosittaa painokkaasti tämän menetelmän käyttämistä – toisella nimellä – kaupungeissa, kun halutaan toteuttaa kehittämisstrategioita ja -investointeja. Kumppanuudet voivat auttaa nivomaan toisiinsa kestävyysperiaatteisiin pohjautuvia paikallishallinnon, yritysten, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ja paikallisten asukkaiden toimia. Tämä edellyttäisi kuitenkin luopumista nykyisestä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) ja rakennerahastojen välisestä ”alasisäonnaisesta lähestymistavasta” ja eri rahastojen tiukkaan lokerointiin taipuvaisesta ajattelutavasta. Samoin olisi tarpeen yhtenäistää säännöksiä, jotta eri rahastoja voidaan hyödyntää yhteisen valvonta- ja indikaattorijärjestelmän puitteissa.

1.4 Komitea ehdottaa, että vuoden 2013 jälkeistä kautta ajatellen toteutetaan seuraavat toimet:

a) Laaditaan maaseutualueille kattava paikallista kehittämistä koskeva lähestymistapa, jolla eri rahastomäärärahat kootaan

yhteen budjettiin ja jota noudatettaessa voidaan hyödyntää maaseudun kehittämiseen ja ympäristönsuojeluun tarkoitettuja rahastoja, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan kalatalousrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja muita rahastoja yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti ja hallinnollista taakkaa lisäämättä.

b) Keskustellaan yhdenmukaisesta maaseutualueiden määritelmästä ja hyväksytään se sekä edellytetään yhtenäisen lähestymistavan soveltamista paikallisen kehittämisstrategian laadinnassa.

c) Käytetään Leader-lähestymistapaa käypänä mallina ”alhaalta ylöspäin” -periaatteella toimivien kumppanuuksien muodostamiselle ja toteuttamiselle.

d) Tarjotaan jokaisessa rahastossa rahoitusmahdollisuuksia paikalliskumppanuuksien asiantuntemuksen ja potentiaalinen hyödyntämiseksi yhdenmukaisen kehittämisstrategian valmistelussa ja täytäntöönpanossa.

e) Määritellään selvästi ja huolellisesti tilanteet, joissa ”paikallisten toimintaryhmien” jäsenille katsotaan syntyvän eturistiriita, ja korjataan näin suuri osa Leaderin täytäntöönpanosta esitetyn kritiikin aiheista; avoimuuden lisäämiseksi sekä julkisen valvonnan ja kansalaistiedotuksen vahvistamiseksi ryhdytään jakamaan tietoa siitä, mitä paikalliset toimintaryhmät itse asiassa ovat, mitä ne tekevät, millaisia konkreettisia tuloksia ne ovat saavuttaneet eri kunnissa jne.; hyödynnetään tähän tarkoitukseen konferensseja, seminaareja, julkaisuja ja haastatteluja paikallisissa tiedotusvälineissä (radiossa, televisiossa, lehdissä jne.).

1.5 Yksi Barcan raportin ⁽¹⁾ keskeisistä käsitteistä on ”paikkasidonnainen kehittämismalli” (*place-based development model*), jonka yhteydessä korostetaan yhdenmukaisia paikallista tai mahdollisesti alueellista lähestymistapaa ongelmien ratkaisuun. Tällaisen paikkasidonnaisen toiminnan avulla pyritään eroon paikallisen potentiaalinen jatkuvasta alikäytöstä. Se on siten täysin

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

Leader-menetelmän hengen ja tavoitteiden mukainen: toiminta suuntautuu alhaalta ylöspäin ja tähtää erityisten paikallisten ongelmien ratkaisemiseen niin, että paikalliset toimijat yhdistävät voimansa ja pystyvät yhdessä paremmin hyödyntämään alueensa tarjoamia mahdollisuuksia. Aiheesta käytävissä keskusteluissa tuodaan usein esille, että Lissabonin sopimuksella uudistettiin toissijaisuusperiaate, joka kytkeytyy nyt alueellisten ja paikallisten toimijoiden aseman vahvistamiseen.

1.6 Komitea kehottaa karsimaan huomattavasti hallinnollista taakkaa etenkin pienimuotoisilta hankkeilta (esimerkiksi vähentämällä vaadittavien asiakirjojen ja raporttien määrää) ja ottamaan Leader-lähestymistavan mukaan yksinkertaistamisprosessiin. Näin mahdollistetaan joustavampi toiminta ja innovaatioiden käynnistäminen aluetasolla. Hankkeiden osalta komitea suosittelee, että EU-rahoituksessa sovellettaisiin laajasti ennakkomaksujärjestelmää tai jatkuvaa rahoitusta. Tämä parantaisi huomattavasti kykyä hyödyntää rahoitusta paikallistasolla ilman, että hankkeiden alullepanijoina, lopullisina edunsaajina ja siten myös toteuttajina oleville pienille toimijoille aiheutuu maksuvalmiusongelmia. Komitea ehdottaa myös, että harkittaisiin mahdollisuutta kansallisen osarahoitusosuuden korvaamiseen omalla ei-rahallisella panoksella (luontoissuorituksella), esimerkiksi vapaaehtoistyöllä.

1.7 Komitea suosittelee, että pyrittäessä lisäämään resursseja, hyödyntämään samanaikaisesti useita rahastoja ja laajentamaan Leader-lähestymistavan soveltamista kaupunkialueille pohditaan oppimistarkoituksessa vaihtoa, jolloin lähestymistapa miellettiin testialustaksi, ja otetaan huomioon Leader-lähestymistavan ja -yhteisöaloitteen soveltamisen käynnistämistä maaseudulla kahden vuosikymmenen aikana saadut kokemukset, jotka ovat kiistatta myönteisiä. Komitea kehottaa lisäämään joustavuutta innovatiivisen menetelmän käytössä. Siten voidaan nopeuttaa alueiden kehitystä.

2. Johdanto

2.1 *Leader-lähestymistapa ja sen juuret – historia, vaikutukset*

2.1.1 Euroopan komission vuonna 1991 yhteisöaloitteen muodossa käynnistämää Leader-lähestymistapaa on kehitetty pitkään ja useassa vaiheessa. Leader I -ohjelma oli eräänlainen kokeilu ja Leader II eräänlainen testialusta, ja vuoteen 2006 saakka toteutetun Leader+:n myötä ohjelma ”kypsyi”. Lähestymistapaa noudatettiin vuosina 2004–2006 uusissa jäsenvaltioissa kokeiluluontoisesti. Vuonna 2007 käynnistyneestä nykyisestä ohjelmakaudesta lähtien Leader on ollut yksi yhteisen maatalouspolitiikan toisen pilarin neljästä toimintalinjasta ja tämän politiikan keskeinen toteuttamisväline. Leaderiä rahoitetaan tällä hetkellä maaseuturahaston kautta osana jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmia, ja jäsenvaltiot osallistuvat sen rahoitukseen Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välisen hallintovastuun jakamisen periaatteen mukaisesti. Vuodesta 1991 lähtien on erilaisiin Leader-yhteisöaloitteisiin ja maaseuturahaston nykyiseen neljanteen toimintalinjaan osoitettu 9,75 miljardia euroa. EU:ssa toimii tällä hetkellä yli 2 200 paikallista toimintaryhmää. Leaderille myönnetyn EU-rahoituksen avulla on kuluneiden 20 vuoden aikana luotu ainutlaatuinen maaseudun toimijoiden verkosto, joka kattaa kaikki 27 jäsenvaltiota.

2.1.2 Näin on syntynyt ainutlaatuinen ja innovatiivinen kumppanuus- ja yhteistyömenetelmä, jonka avulla voidaan rahoittaa hankkeita avoimuutta noudattaen aina EU:n 27 jäsenvaltion syrjäisimpiä alueita myöten. Näin nekin pääsevät hyödyntämään EU-rahoitusta.

2.2 *Nykyinen tilanne EU:ssa – paikalliset toimintaryhmät*

2.2.1 Leader on rahoitusvälineenä ja menetelmänä suosittu maaseutualueilla, eikä ainoastaan paikallisten toimintaryhmien jäsenten keskuudessa vaan etenkin maaseutukuntien ja niiden alueella toimivien muiden yhteisöjen piirissä. Paikallisia toimintaryhmiä on perustettu kaikkiin 27:ään EU:n jäsenvaltioon, ja Bulgarian ja Romanian ryhmät ovat juuri aloittelemassa toimintaansa. Leaderillä on keskeinen asema EU:n ehdokasvaltioita ja mahdollisia ehdokasvaltioita koskevissa liittymistä edeltävissä strategioissa.

2.2.2 EU:n 27 jäsenvaltiosta on valittu tähän mennessä 2 192 paikallista toimintaryhmää, ja maaseuturahaston kokonaisbudjetti on noin 5,5 miljardia euroa kaudella 2007–2013.

2.2.3 Leaderiä hyödynnetään kaudella 2007–2013 maaseuturahaston neljännessä toimintalinjassa. Kokonaiskustannukset, joihin sisältyvät jäsenvaltioiden ja yksityisen sektorin rahoitusosuudet, olivat julkisten varojen osalta 13,9 miljardia euroa ja yksityisen rahoituksen osalta 5 miljardia euroa.

2.2.4 Leaderiä hyödynnetään uusissa jäsenvaltioissa ahkerammin kuin EU-15-maissa. Eräissä jäsenvaltioissa paikallisia toimintaryhmiä toimii lähes koko maan alueella, ja ne ovat tehokas väline maaseutua ja pieniä maaseutukaupunkeja koskevan politiikan täytäntöönpanemiseksi. Tällainen rakenne täydentää mainiosti paikallishallinnon tehtäväkenttää.

2.2.5 Paikallisten toimintaryhmien myötä on syntynyt hallinnollisia valmiuksia jakaa EU-rahoitusta paikallistasolla täysin avoimella tavalla.

2.2.6 Vallitsevan talouskriisin oloissa nämä paikalliset ja joustavat välittäjäorganisaatiot voivat edistää tehokkaasti työllisyyden parantumista paikallistasolla.

2.3 *Leader+:n arviointi*

2.3.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on tarkastellut yhteisöaloite Leader+:n täytäntöönpanoa ja esittänyt Euroopan komissiolle ja jäsenvaltioille kuusi keskeistä suositusta, joista käyvät tiivistetysti ilmi Leader+-menetelmän puutteet. Komissio on vastannut suosituksiin, ja tilintarkastustuomioistuimen esittämä kritiikki on otettu huomioon jäljellä olevan ohjelmakauden osalta sekä suunniteltaessa Leaderin muotoa seuraavalla ohjelmakaudella.

2.3.2 EU-15-maissa Leader+-yhteisöaloitteeseen osallistui 893 paikallista toimintaryhmää, ja lisäksi uusista jäsenvaltioista kuudessa toimii 250 paikallista toimintaryhmää, jotka ryhtyivät toteuttamaan Leader-tyyppisiä toimia vuonna 2004. Yhteisöaloitteeseen on osoitettu yhteensä 2,1 miljardia euroa.

2.3.3 Maaseutualueet ovat voineet käynnistää Leader-menetelmän avulla julkisen ja yksityisen sektorin välisiä kumppanuuksia. Leader-menetelmä on parantanut tuntuvasti kykyä hyödyntää EU-rahoitusta.

2.3.4 Meneillään olevalla ohjelmakaudella Leader+ on siivittänyt paikallisten toimintaryhmien määrän nousuun aina nykyiseen yli 2 200:aan saakka.

2.3.5 Vaikka Euroopan tilintarkastustuomioistuin on kritisoinut Leader-menetelmää, sen avulla on päästy konkreettisiin tuloksiin ja sen täytäntöönpano on täysin Euroopan unionin politiikan mukaista, sillä se on tehokasta, myönteiseen kehitykseen johtavaa, kohdennettua, laaja-alaista ja avointa. Leader-menetelmän sisältyminen maaseutualueiden kehittämiseen tähtävään eurooppalaiseen politiikkaan ja jäsenvaltioiden maaseudun kehittämissuunnitelmiin on siis täysin perusteltua, ja se ansaitsee nykyistä enemmän tukea muutenkin kuin yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa. Leader kannustaa perustamaan monialaisia paikallisia kumppanuuksia ja vaikuttaa toimimalla toissijaisuusperiaatteeseen pohjautuvana paikallisena rahoitusvälineenä; sen avulla voidaan edistää paikallisväestön toiveiden mukaiseen kehitykseen liittyviä hankkeita, jotka parantavat elintasoa maaseutualueilla.

2.3.6 Käsillä olevan lausunnon tavoitteena on lisätä kiinnostusta Leader-menetelmään ja edistää paikallisten toimintaryhmien järjestelmällistä hyödyntämistä muissa kuin maaseudun kehittämiseen liittyvissä rahoitusvälineissä. Lisäksi lausunnossa pyritään perustelemaan tarve säilyttää ainakin YMP:n talousarviosta Leader-menetelmään osoitettavat yleiset määrärahat ennallaan ja ylläpitämään siten Leaderin profiilia yhteisessä maatalouspolitiikassa.

2.3.7 Leader-menetelmää voidaan käyttää myös muihin EU:n rahastoihin liittyvissä ohjelmissa. Sen avulla on lisäksi pystytty lujittamaan maaseudun yhteisöjen yhteenkuuluvuutta.

3. Maaseutua koskevat suositukset

3.1 Leader-menetelmän avulla voidaan jouduttaa maaseutualueiden kehitystä. Menetelmä on osoittautunut niin tehokkaaksi, että sitä olisi laajennettava mahdollisuuksien mukaan kaikille EU:n maaseutualueille. Komitea suosittaa, että Leader-menetelmä säilytetään osana YMP:tä ja että tämän lähestymistavan avulla varmistetaan lisäksi mahdollisuus hyödyntää koheesiopoliittista ja ympäristöalan rahoitusta. Näin maaseudun kehittämiseen muodostuisi kattava lähestymistapa ja maaseudun kokonaisvaltaiseen kestäväan kehitykseen tähtäävät toimet tehoisivat. Tällä tavalla voitaisiin myös parantaa kaupunkien ja maaseudun suhteita ja vuorovaikutusta.⁽²⁾ Maaseuturahaston

osalta Leader-menetelmä luo tarpeellisen yhteyden maaseutu- ja kaupunkialueiden välille. Kaupunkialueiden osalta lähestymistapaan sovellettavaa periaatetta on syytä muuttaa ja erottaa se Leaderistä esimerkiksi perustamalla Leadev-ohjelma eli ”yhteys kaupunkien talouden kehittämistoimien kanssa”.

3.2 Komitea ehdottaa, että yhä enemmän rahoitusvaroja – ei pelkästään tuleviin maaseudun kehittämissuunnitelmiin liittyviä varoja – hyödynnettäisiin Leader-lähestymistavan mukaisesti. Menetelmää käytetään myös Euroopan kalatalousrahaston puitteissa. Lisäksi komitea ehdottaa, että kaikkiin muihin meneillään oleviin ohjelmiin, joiden tavoitteet ja potentiaaliset edunsaajat (pienet kunnat, maaseudun koulut, mikro- ja pk-yritykset, maatalousyhteisöt, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot jne.) ovat maaseutualueilla, sisällytettäisiin mahdollisuus osallistua vastaavaan ohjelmaan maaseuturahastossa sovellettavan Leader-lähestymistavan mukaisesti ja että tähän osoitettaisiin 5–25 prosenttia määrärahoista. Näin varmistettaisiin yhdenmukaisen ja innovatiivisten, maaseutuyhteisöjen yhteisvoimin toteuttamien hankkeiden osuus.

3.3 Komitea ehdottaa, että Leader-menetelmä nähtäisiin innovatiivisena, alhaalta ylöspäin suuntautuvana toimintatapana, johon kohdistuvat hallinnolliset ja toiminta-aloja koskevat rajoitukset on näin ollen pidettävä mahdollisimman vähäisinä. Tavalliset ihmiset tietävät omat tarpeensa kaikkein parhaiten, mikä onkin toissijaisuusperiaatteen ydinajatus. Komitea ehdottaa, että kumppanuuksiin sovellettaisiin julkisen valvonnan periaatetta tukeutuen paikallisiin aloitteisiin.

3.4 Paikallisten toimintaryhmien sekä kumppanuuksien suuri lisäarvo liittyy paikallisten asukkaiden aktivoimiseen ja vuorovaikutuksen edistämiseen heidän keskuudessaan. Tätä ei oteta Leader+-yhteisöaloitteen arvioinnissa riittävästi huomioon, ja komitea ehdottaakin, että painotettaisiin yhä enemmän paikallisten toimintaryhmien jäsenten tietyllä alueella tekemän työn merkitystä. Näin voidaan laatia paikallinen kehittämissuunnitelma avoimesti, koordinoitua toimia paikallisesti ja antaa kaikille asianomaisille mahdollisuus osallistua seudun kestäväan ja monipuoliseen kehittämiseen, joka parantaa elämänlaatua. Komitea suosittaa lisäksi, että kuntien vapaaehtoisuuspohjalta solmitut kumppanuudet voivat liittyä paikallisiin toimintaryhmiin ja ideoida hankkeita. On kuitenkin selvää, ettei Leaderillä voida paikata kuntien talousarviotulojen puutetta eikä yleishyödyllisten palvelujen rahoitusta paikallistasolla EU:n eri jäsenvaltioissa.

3.5 Paikallisten toimintaryhmien alueidenvälinen ja kansainvälinen yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää Leader-menetelmää sovellettaessa. Sille, että menetelmä on vaikuttanut erittäin myönteisesti alueidenvälisen (useiden paikallisten toimintaryhmien välisen) ja kansainvälisen yhteistyön ja kumppanuuksien toteuttamiseen kahden viime vuosikymmenen aikana, ei ole annettu sille kuuluvaa arvoa. Koska EU:n jäsenvaltioiden elintaso ja maaseudun luonne saattavat vaihdella voimakkaasti (saman maan sisälläkin), tällainen toiminta on äärimmäisen hyödyllistä ja jopa välttämätöntä etenkin maaseudulla, jonka kehitykseen se voi vaikuttaa ratkaisevasti.

⁽²⁾ Ks. http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (s. 10).

4. Kaupunkialueita koskevat suositukset

4.1 Samaan tapaan kuin kaikissa EU:n rahastoissa voidaan käyttää kumppanuusmenetelmiä, voidaan maaseudulla sovellettavan Leader-menetelmän periaatetta käyttää erikseen paikalliskumppanuuksien luomiseen myös taajama- ja kaupunkialueilla. Aluksi tämä voitaisiin toteuttaa tilapäisenä ratkaisuna, jota arvioidaan jällenpäin. Komitea katsoo, että tällaista kumppanuusmallia olisi hyvä kutsua "kaupunkikehitysohjelmaksi" ja että se tulisi sisällyttää kaikkiin eri pääosastojen hallinnoimiin kehittämisrahastoihin. Resurssien yhdentäminen parantaa niiden saatavuutta.

4.2 Komitea suositaa, että Leader-menetelmän periaatetta sovellettaisiin myös kaupunkien lähialueilla, tosin erikseen ja Leaderistä poiketen. Viimeksi mainituilla alueilla kaupungit panostaisivat menetelmään siten, että pienennettäisiin asteittain maaseutualueiden ja kaupunkialueiden välisiä kehityseroja.

4.3 Komitea ehdottaa, että entisen Urban-yhteisöaloitteen, Life-ohjelman ja muiden ohjelmien toimet integroitaisiin ja

kytkettäisiin toisiinsa Leader-menetelmän periaatteita soveltaen kokonaisläsäärvon kasvattamiseksi.

4.4 Hankkeiden valmistelun ja toteuttamisen kannalta on erittäin tärkeää, että paikallishallinto osallistuu suoraan kaupunkialueiden kumppanuuksiin tai että sitä kuullaan eri toimista. Näin vältettäisiin eri hankkeiden väliset ristiriidat ja voitaisiin luoda synergiaa paikallishallinnon ohjaamien hankkeiden ja paikalliskumppanuuksien puitteissa toteuttavien hankkeiden välille sekä saada tukea mahdollisilta kumppanuushankkeilta. Paras keino luoda synergiaa on laatia yhdenmukaisia suunnitelmia tiettyjen kaupunkien, kaupunkialueiden ja kaupunkikeskusten kehittämiseksi.

4.5 Kaupunkialueilla Leader-menetelmää voitaisiin soveltaa niin, että luodaan kumppanuus tietyille aluetasoa alemmalle kaupunkialueelle, kuten maaseutualueilla nykyisin tehdään ennalta määriteltyjen kriteerien mukaan.

Bryssel 21. syyskuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON