I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

503. TÄYSISTUNTO 10. JA 11. JOULUKUUTA 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet (CLLD) vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan välineenä paikallisessa, maaseutu- ja kaupunkialueiden sekä taajamien lähialueiden kehittämisessä”

(puheenjohtajavaltio Kreikan pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)

(2015/C 230/01)

Esittelijä: Roman HAKEN

Pysyvien edustajien komitean puheenjohtaja, suurlähettiläs Theodoros N. Sotiropoulos pyysi 2. huhtikuuta 2014 EU:n neuvoston puheenjohtajavaltion Kreikan nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

”Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet (CLLD) vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan välineenä paikallisessa, maaseutu- ja kaupunkialueiden sekä taajamien lähialueiden kehittämisessä”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. marraskuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2014 pitämässään 503. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 133 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK toteaa, että Leader-lähestymistapa on kahdenkymmenen viime vuoden aikana osoittanut käyttökelpoisuutensa. Se on auttanut maaseudun toimijoita punnitsemaan alueensa pitkän aikavälin mahdollisuuksia ja osoittautunut toimivaksi ja tehokkaaksi välineeksi kehityspolitiikan toteuttamisessa. Euroopan komissio on edistänyt tällaista kumppanuusmenetelmää myös Urban-, Urbact- ja Equal-yhteisöaloitteiden sekä Paikallisagenda 21:n, Transition Towns -verkoston ja alueellisten työllisyyssopimusten avulla. Näin ovat syntyneet paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet (Community-Led Local Development, CLLD), jotka ovat askel eteenpäin Leader-lähestymistavassa ja eräänlainen siirtymävaiheen muutos.

1.2 Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet ovat alueita alemman tason käyttöön tarkoitettu erityisväline, joka täydentää muuta paikallistason kehittämistukea. Niillä voidaan aktivoida ja kannustaa paikallisia yhteisöjä ja järjestöjä osallistumaan älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun saavuttamiseen. Ne lujittavat alueellista yhteenkuuluvuutta, ja niiden avulla voidaan saavuttaa muita erityisiä poliittisia tavoitteita mm. suhteissa kumppaneihin unionin ulkopuolisissa maissa sekä saada aikaan pitkäaikaista kasvua hyödyntämällä tehokkaasti Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastoja) laadukkaiden uusien työpaikkojen sekä yritysten luomiseksi yhdistämällä Eurooppa 2020 -strategian mukaiset ilmastonmuutokseen ja kestävään kehitykseen liittyvät paikallisyhteisöjen toimet.

1.3 CLLD tulee muuntaa mitä pikimmin yhdeksi SMART-välineeksi, jotta voidaan auttaa paikallisia toimijoita irtautumaan taloudellisesta ja sosiaalisesta kriisistä ja palauttamaan luottamus Euroopan unionin politiikkaan. Tulee painottaa innovatiivisia hankkeita, laadukkaita uusia työpaikkoja sekä yrityksiä ja tehostaa toimenpiteitä ilmastonmuutoksen hallitsemiseksi sekä kestävän kehityksen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi uuden Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti. CLLD on uudentyyppinen kumppanuusväline, jonka avulla voidaan edistää sosiaalista innovointia.

1.4 Suurin osa jäsenvaltioista on omaksunut paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet osaksi kumppanuussopimuksiaan, mikä osoittaa paikalliselle kehittämiselle nykyisin annetun merkityksen ([1]). Tällainen monenkeskinen hallinnointitapa olisi ulotettava kaikkeen ERI-rahastoista rahoitettavaan toimintaan, ja kaikissa rahastoissa olisi mahdollisuuksien mukaan asetettava pakollinen minimikäyttötaso (5 prosenttia). ETSK kannattaa kyseisen välineen käyttöönottamista asteittain kaikissa EU:n jäsenvaltioissa kumppanuusperiaatteen ja parhaiden käytänteiden vaihdon pohjalta.

1.5 ETSK pitää ilahduttavana, että vuoden 2014 EU-puheenjohtajavaltiot Kreikka ja Italia ovat kiinnittäneet koheesiopolitiikkaan paljon huomiota, sillä se on tehokas väline kestävän kasvun vauhdittamiseksi ja Euroopassa vallitsevan talouskriisin voittamiseksi.

1.6 Käsillä olevalla ETSK:n lausunnolla on tarkoitus luoda pohja sellaisten (mm. Euroopan komission rahoittamien) pilottihankkeiden toteuttamiseksi, joilla varmistetaan paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden käytettävyys kohteissa, joissa niitä ei nykyisin sovelleta, eli varsinkin taajamien lähialueiden ja etenkin kaupunkialueiden kehittämisvälineenä ja laajennetaan näin niiden mahdollista käyttöalaa. ETSK haluaa edistää kaudella 2014–2020 tämän menetelmän soveltamista kaikissa rahastoissa niin maaseutu- kuin kaupunkialueidenkin osalta siellä, missä menetelmää kohtaan ilmenee kiinnostusta. Tässä välineessä yhdistyvät edustuksellinen ja osallistava demokratia, ja se tarjoaa viranomaistahojen edustajille mahdollisuuden tehdä kumppanuushengessä yhteistyötä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten kanssa.

1.7 ETSK:n mielestä paikallisten toimijoiden – kansalaisten, talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden, valtiovallasta riippumattomien voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ja paikallisyhteisöjen – tulee voida osallistua CLLD-menetelmän avulla esimerkiksi kotipaikkakuntansa paikalliseen kehittämisstrategiaan. On myös tärkeää antaa Leader-lähestymistavasta maaseudulla saatujen kokemusten perusteella sisältöä paikallisyhteisöjen omille kaupunkien kehittämishankkeille, jotta kaupungit ja asukkaat saavat käsityksen toimenpiteistä, joita kaupungeissa voidaan esittää CLLD:n puitteissa.

1.8 ETSK panee pettyneenä merkille, että julkishallinnot suhtautuvat CLLD-menetelmään usein varsin penseästi, vaikka se on tehokas. On välttämätöntä panostaa strategiaan toimijoiden informoimiseksi ja asiantuntevaksi opastamiseksi ja kohdentaa toimet nimenomaan viranomaisiin, jotta tätä mahdollisuutta kehittää ja toteuttaa paikallisia kehittämisstrategioita hyödynnettäisiin entistä enemmän. Kysymys siitä, mikä tällaisiin ryhmiin osallistuva taho ”omistaa” tulokset, on ratkaisevan tärkeä kehittämisstrategioiden pitkän aikavälin vakauden sekä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Välineen käytön onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että se saa poliittista tukea kaikilta tasoilta (EU-, jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla).

1.9 ETSK toteaa, että yhteiskunta- ja talouselämän toimijoiden sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan on voitava osallistua aktiivisemmin paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin ja että tämä edellyttää kyseisen tehtävän vaatimien valmiuksien kehittämistä näillä tahoilla. Kaikkien näiden osapuolten suora osallistuminen julkishallinnon kumppaneina luo pohjan kansalaisten etujen ja tarpeiden aidolle esiin tuomiselle.

1.10 CLLD on ETSK:n näkemyksen mukaan uusi toimintatapa aluepolitiikan alalla ja sellaisena vielä liian tuntematon niin paikallistasolla kuin myös eräiden jäsenvaltioiden tasolla ja tämän menetelmän potentiaalisia käyttäjiä kokoavilla foorumeilla. Jotta voidaan edistää uuden CLLD-välineen soveltamista EU:n politiikoissa, tulee tehdä yksityiskohtainen arvioiva analyysi siitä, millaista lähestymistapaa eri jäsenvaltiot noudattavat sen suhteen, ja liittää analyysiin myös suosituksia välineen tehokkaaksi hyödyntämiseksi. Tällöin selvityksessä esitellään esimerkkejä hyvistä käytänteistä mutta kuvaillaan myös epäonnistumisia, joita tulevaisuudessa on syytä välttää. ETSK haluaa osallistua tällaisen selvityksen laadintaan yhdessä Euroopan komission, Euroopan parlamentin, neuvoston ja alueiden komitean toimivaltaisten yksiköiden kanssa. Selvityksen pohjalta voitaisiin perustaa CLLD-työryhmä, joka toimisi toimielinten välisenä foorumina.

([1]) Yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 määritellään kaudeksi 2014–2020 kolme erilaista yhdennettyä lähestymistapaa. Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet ovat yksi tällainen lähestymistapa, ja siihen liittyen on tarkoitus toteuttaa yhdennettyjä alueellisia investointeja ja yhteisiä toimintasuunnitelmia.

1.11 ETSK kannattaa paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyen seuraavaa:

a) **Moniin eri rahastoihin perustuva rahoitus** – Tulee noudattaa ja vahvistaa CLLD-menetelmää moniin eri rahastoihin perustuvan rahoituksen puitteissa kaikkialla Euroopassa ja EU:n ohjelmissa ja pyrkiä käynnistämään seuraava ohjelmakausi mahdollisimman ripeästi.

b) **Käytänteiden ja lähestymistapojen yhtenäistäminen** – Tulee edistää korkeaa laatutasoa EU:n paikallisyhteisöjen omissa kehittämishankkeissa, yhdenmukaistaa paikallisten toimintaryhmien toiminta ([2]) ja vaihtaa hyviä käytänteitä toimijoiden kesken sekä laajentaa toimien kattavuutta, jotta Leader-lähestymistapaa ryhdyttäisiin käyttämään yhä laajemmin ja yhä useammilla aloilla, sillä Leader-lähestymistavan ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden onnistunut soveltaminen eri EU-ohjelmissa edellyttää tätä.

c) **Verkostoituminen ja yhteistyö** – Nämä ovat CLLD-menetelmän moitteettoman toiminnan perusedellytys. Tulee toteuttaa yhteistyöhankkeita olemassa olevissa verkostoissa ja myös muodostaa verkostoja alue-, valtio- ja EU-tasolla sekä huolehtia siitä, että verkostojen perustamiseen ja toimintaan – myös jäsenten maksuosuuksiin – liittyvät kustannukset ovat tukikelpoisia.

d) **Lähestymistavan laajentaminen** – Tulee tukea CLLD-menetelmän soveltamista paikallisten toimijoiden toteuttamana unionin alueen rajojen yli tai sen ulkopuolella esimerkiksi jäsenyysneuvottelujen tai kehityspolitiikan puitteissa.

e) **Prosessin yksinkertaistaminen** – Pienille paikallisille toimijoille ei saa sälyttää kohtuutonta hallinnollista taakkaa, ja raportointivelvollisuuksia tulee karsia minimiin aina kun se on mahdollista luotettavuutta heikentämättä. Lisäksi tulee estää se, että toimivaltaiset viranomaiset voisivat muuttaa ERI-rahastojen täytäntöönpanosääntöjä, sekä käynnistää kaikkialla välittömästi tiedotuskampanjoita ja seminaareja myönteisten kokemusten vaihtamiseksi sekä julkisten ja yksityisten paikallistoimijoiden tukemiseksi.

f) **Yhteiskunta- ja talouselämän toimijoiden sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien kehittäminen**, jotta mahdollisimman monet kumppanit voivat edistää aktiivisuutta CLLD-toimien suhteen ennen asetetun määräajan umpeutumista (31. joulukuuta 2017).

1.12 CLLD-menetelmä soveltuu erinomaisesti ERI-rahastoista saatavien varojen käyttöön, mutta myös omien (paikallis-, alue- ja valtiotasolta saatujen) varojen uudelleenjakoa koskeviin tarkoituksiin. Siksi on tärkeää, ettei kehittämisstrategioita, nimenomaisia hankkeita ja niiden täytäntöönpanoresursseja suunnitella EU-rahoituksen perusteella vaan että ne kuvastavat elämänlaadun muuttamiseen liittyviä paikallisyhteisön todellisia tarpeita.

1.13 ETSK pitää oleellisen tärkeänä, että CLLD-menetelmän perusperiaatteita noudatetaan tiukasti. Tasapainoisen kumppanuuden, johon paikallisyhteisöt osallistuvat, on oltava rahoitustuen saamisen ennakkoedellytyksenä. Jotta voidaan varmistaa paikalliskehityksen tehokkuus, ei pidä missään tapauksessa sallia puhtaasti muodollisia menettelyjä, joissa vain ilmoitetaan tukien saamiseksi, että aikeena on soveltaa kumppanuuteen perustuvaa lähestymistapaa, mutta käytännössä mitään ei tehdä. On luotava tehokas seuranta- ja valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan estää CLLD-periaatteiden loukkaaminen.

1.14 ETSK toteaa, että menetelmään liittyy ominaisuuksia, jotka ovat tärkeitä muulloinkin kuin talouskriisin vallitessa: julkisista talousarvioista saatavan rahoituksen avoimuus, julkishallinnon elinten ja asukkaiden välisen luottamuksen vahvistuminen ja investointien vaikuttavuus. Myös YK, OECD, Maailmanpankki ja muut instituutiot kannustavat soveltamaan tällaisia kumppanuuteen perustuvia lähestymistapoja. Kyse on laajennetusta lähestymistavasta, joka edistää CLLD-menetelmän käyttöä myös Euroopan ulkopuolella, esimerkiksi alustavissa kehitysyhteistyöpoliittisissa neuvotteluissa sekä ponnisteluissa YK:n vuodeksi 2015 asettamien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja ilmastonmuutosta koskevien sitoumusten toteuttamiseksi.

([2]) Eli vaatia ja taata CLLD-välineen toteuttamiselle yhtäläiset edellytykset EU:n eri jäsenvaltioissa tähän lähestymistapaan sisältyvät periaatteet sekä maakohtaiset ja alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen.

1.15 ETSK arvelee, että tulevalla CLLD-kaudella saatetaan kohdata seuraavia hallinnollisten toimien yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen rasituksen vähentämiseen liittyviä haasteita:

a) Tulee tukea asiantuntijoista koostuvien vaihtoehtoisten ja riippumattomien välitys- ja/tai sovittelujärjestelmien (foorumien) perustamista ja kehittämistä, jotta toimenpideohjelmia hallinnoivien tahojen ja eri kumppanuuksiin liittyvien projektien hallinnon välillä mahdollisesti syntyvistä kiistoista juontuvat hallinnolliset ja rahoitusongelmat voidaan ratkaista nopeasti ja vaivattomasti (vastaava rooli kuin tilintarkastajilla, mutta ei pelkästään rahoituksen osalta).

b) Tulee soveltaa konkreettisesti periaatetta, jonka mukaan täytäntöönpanoelimet (ja seurantaraporttien tarkastukset) käsittelevät a) konkreettisia saavutuksia sekä hankkeiden tuloksia, etuja ja seurauksia, b) kulujen perusteiden asianmukaisuutta ja c) määräaikojen noudattamista mutta eivät kyseisiin tuloksiin johtaneen menettelyn yksityiskohtia.

c) Tulee julkaista myös ehdotuspyyntöjä, jotka koskevat useiden saman alueen ehdokkaiden toteuttamia yhdennettyjä hankkeita (kuten Equal-hankkeessa).

d) Tulee muuttaa finanssialalla tähän saakka sovellettua sääntöjenvastaisuuksien määritelmää sekä tulkintaa budjettikurin loukkaamisesta seuraavasti:

— Ei sovelleta kohtuuttoman tiukkaa tulkintaa vähämerkityksisissä tapauksissa, joissa on kyse ”vain muutamasta eurosta”: ei tarkasteta ja katsota sääntöjenvastaisiksi tapauksia, joissa esimerkiksi kymmentä euroa (tai 40:tä euroa) ei ole kirjattu asianmukaisesti kirjanpitoon tai ne puuttuvat.

— Myös jos vahingon määrä on pienempi kuin mitä sen korjaaminen maksaa (edunsaajalle tai valvontaelimelle), se tulee jättää käsittelemättä. Vaihtoehtoisesti se voidaan kirjata ylös ja koota yhteen muiden summaltaan pienten vahinkojen kanssa.

1.16 ETSK suosittaa, että CLLD-ohjelman erilaisia soveltamismuotoja nimitettäisiin eri tavoin, kuten maaseudun paikallisten toimintaryhmien ja paikallisten kalatalouden toimintaryhmien kohdalla tehdään. Kaupunkien paikallisille toimintaryhmille komitea ehdottaa esimerkiksi nimitystä ”kaupunkikumppanuus” ja taajama-alueiden CLLD-hankkeille lyhennettä CLLD-U. Tämä auttaisi erottamaan, millaisesta alueesta ja mistä rahoitusvirrasta ja -kohteesta milloinkin on kyse. Komitea kehottaa myös harkitsemaan mahdollisuutta antaa CLLD-hankkeelle uusi nimi ja vetävä lyhenne, jotka kaikkien toimijoiden on helpompi omaksua. Esimerkkinä voidaan käyttää Leader-ohjelmaa, joka onnistui hyvin. Nimi on kiinteä osa tiedotuskampanjaa, ja nimitys ”CLLD” voidaan säilyttää viitteellisenä menetelmän nimenä.

2. **Johdanto aiheeseen: CLLD-väline ja sen synty (Leader-ohjelma) – historia, vaikutukset ja EU:n toimielinten näkemykset**

2.1 Leader-lähestymistavan perusperiaatteet sekä niiden tuoma lisäarvo ja niiden soveltaminen CLLD-menetelmän yhteydessä:

2.1.1 *Alueellinen lähestymistapa*

Ohjelmassa hyödynnetään määritellyn pienen alueen kestäväksi kehittämiseksi alueen tosiasiallista potentiaalia. Siinä otetaan huomioon alueen hyvät ja huonot puolet, ja laadittava kehittämisstrategia vastaa alueen todellisia tarpeita. Alueen rajoja ei määritellä ainoastaan hallinnollisten rajojen mukaan, ja ne ovat joustavat.

2.1.2 *Alhaalta ylöspäin -lähestymistapa*

Kehittämisstrategian painopisteistä päätettäessä ja niitä määriteltäessä kiinnitetään runsaasti huomiota alueen hallinnon ja asukkaiden osallistamiseen. Alimman tason korostaminen on ohjelman seitsemästä kohdasta tärkein. Ohjelman tavoitteena ei kuitenkaan ole korvata täten ylempää kansallista tasoa vaan pikemminkin edistää näiden kahden tason vuorovaikutusta.

2.1.3 *Paikalliset toimintaryhmät*

Paikallisten toimintaryhmien perustamiseen annettava tuki on tärkeä osa ohjelmaa. Ryhmiin tulee koota kumppaneita julkiselta, yksityiseltä ja vapaaehtoissektorilta, ja niiden tulee johtaa vuoropuheluun alueen kehittämisen suuntaviivoista.

2.1.4 *Innovatiivinen lähestymistapa*

Ohjelmalla tuetaan innovointia. Sen avulla pyritään luomaan uusia tuotteita, prosesseja, organisaatioita ja markkinoita. Innovoinnin edistämiseksi paikallisten toimintaryhmien tulee voida toimia mahdollisimman joustavasti.

2.1.5 *Yhdennetty ja monialainen lähestymistapa*

Ohjelmaan liittyvässä lähestymistavassa painotetaan eri alojen integroimista. Siinä pyritään sovittamaan yhteen talous-, sosiaali-, kulttuuri- ja ympäristökysymykset ja sisällyttämään ne yhtenäisiin hankkeisiin.

2.1.6 *Verkostoituminen*

Ohjelmassa tuetaan osanottajien verkostoitumista kokemusten vaihdon edistämiseksi. Verkostot voivat olla virallisia – Euroopan komission rahoittamia – tai epävirallisempia valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia verkostoja.

2.1.7 *Yhteistyö*

Ohjelman puitteissa tehtävä yhteistyö ei kuitenkaan rajoitu vain verkostoissa tapahtuvaan kokemusten vaihtoon. Paikalliset toimintaryhmät voivat tehdä yhteistyötä suoraan tietyn teemahankkeen yhteydessä.

2.1.8 *Toiminnan edistäminen alueella*

Jotta voidaan toteuttaa todellista yhteistyötä tietyn alueen asukkaiden kanssa, on paitsi jaettava asukkaille tietoa myös luotava kommunikoinnille suotuisa ympäristö ja lujitettava luottamusta siihen periaatteeseen, että asukkaiden esittämät ideat arvioidaan objektiivisesti ja otetaan huomioon.

2.2 **Alueiden komitea** ”katsoo, että paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet ovat ratkaiseva väline kaupunki- ja maaseutualueiden sopusointuista kehittymistä ajatellen, sillä ne vahvistavat valmiuksia kehittää siteitä ympäröiviin taajamien lähialueisiin ja maaseutualueisiin” ([3]).

2.3 **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea** on antanut yhteistyöstä ja kumppanuuspohjaisesta osallistumisesta joukon lausuntoja, joista muutamia mainitaan ohessa alaviitteessä ([4]).

2.4 **Euroopan komissio** on julkaissut seuraavat paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden toteuttamista koskevat, Leader-menetelmästä saatuihin kokemuksiin pohjautuvat asiakirjat: European Structural and Investment Funds, Guidance for Member States and Programme Authorities, Guidance for Beneficiaries – Guidance on Community-Led Local Development for Local Actors ([5]) ja Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds ([6]).

2.5 Näitä asiakirjoja tulee tehdä nykyistä tehokkaammin tunnetuksi todellisen proaktiivisen tiedotusstrategian puitteissa. Tulee myös raivata tilaa paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin osallistuvien toimijoiden ja asiantuntijoiden yhteisille kokouksille, joissa voidaan keskustella EU:n eri alueilla sovellettavista lähestymistavoista ja vertailla niitä. Esimerkiksi ETSK voisi tarjota tällaiseen toimintaan tarvittavat puitteet.

([3]) Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet” (EUVL C 17, 19.1.2013, s. 18).

([4]) ETSK:n lausunnot seuraavista aiheista: ”Kansallisen ja alueellisen tason hallinto ja kumppanuus sekä aluepoliittisten hankkeiden perusteet” (EUVL C 77, 31.3.2009, s. 143); ”Koheesiopolitiikan strategiat ja ohjelmat 2007–2013” (EUVL C 228, 22.9.2009, s. 141); ”Tehokkaat kumppanuudet koheesiopolitiikassa” (EUVL C 44, 11.2.2011, s. 1); ”Koheesiopolitiikan rooli ja painopisteet EU 2020 -strategiassa” (EUVL C 248, 25.8.2011, s. 1); ”Aluepolitiikka ja älykäs kasvu” (EUVL C 318, 29.10.2011, s. 82); ”Leader paikalliskehityksen välineenä” (EUVL C 376, 22.12.2011, s. 15); ”EU:n rakennerahastoja koskevat yleiset säännökset” (EUVL C 191, 29.6.2012, s. 30).

([5]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf

([6]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf

3. **Maaseudun paikalliset toimintaryhmät ja niiden toiminnan tukeminen ohjelmakaudella 2014–2020 – julkiset talousarviot julkisen valvonnan alaisuudessa**

3.1 Paikallinen toimintaryhmä on Leader-ohjelman perusyksikkö. Se tarkoittaa paikallista kumppanuutta, jossa sekä toiminta-alat että toiminta-alueet ovat oikeassa suhteessa edustettuina. Paikallinen toimintaryhmä on oikeushenkilö, ja sillä on käytettävissään hallinnointi- ja päätöksentekomenettelyitä. Maaseudun kehittämisohjelmista ja muihin Leader-tyyppisiin toimiin liittyen tuettavia paikallisia toimintaryhmiä on EU:ssa yhteensä 2 402. Niiden toiminta-alue kattaa 77 prosenttia unionin kokonaispinta-alasta ([7]), ja niiden vaikutuspiirissä on siten lähes 90 prosenttia maaseutualueista ja yli 50 prosenttia EU:n väestöstä ([8]).

3.2 Leader-lähestymistapa on osoittautunut niin tehokkaaksi, että sitä olisi laajennettava mahdollisuuksien mukaan kaikille EU:n maaseutualueille. Samalla on huolehdittava eri jäsenvaltioihin vakiintuneiden paikallisten toimintaryhmien kansainvälistä yhteistyötä säätelevien sääntöjen yhteensopivuudesta.

3.3 Ohjelman painopistealoiksi kaudella 2014–2020 on ehdotettu mm. seuraavia:

a) **Maaseudun nuoret** – Tarkoituksena on saada nuoret liikkumaan keskuksista maaseutualueille hyödyntämällä asianmukaisesti paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita, tekemällä maaseutualueista nykyistä houkuttelevampia nuorille ja edistämällä tietotekniikan kehitystä ja käyttömahdollisuuksia sekä koulutusta.

b) **Paikallistalous** – Tarkoituksena on tukea paikallista taloutta, maatalousalan ulkopuolista pienyritystoimintaa (esimerkiksi elvyttämällä käsiteollisuutta ja mikroyrityksiä) sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

c) **Yhteiskunnallinen yrittäjyys** – Yhteiskunnallista yrittäjyyttä tulee vahvistaa paikallistasolla innovatiivisilla aloilla, jotka edesauttavat työpaikkojen luomista ja kestävää kehitystä (esim. matkailu, uusiutuvat energianlähteet tai kulttuuri- ja urheilutoiminta). Paikallis-, valtio- ja EU-tason toimijoiden ja muiden talouden alan kumppanitahojen on oleellisen tärkeää tunnustaa yhteiskunnallinen yrittäjyys paikallistason taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta ratkaisevaksi tekijäksi. EU:n toimielinten tulee käynnistää kampanjoita, joiden avulla korostetaan yhteiskunnallisen yrittäjyyden osuutta paikalliskehityksessä. Lisäksi tulee laatia yleiset suuntaviivat yhteiskunnallisten yritysten ottamiseksi paikalliskehityskumppanuuksiin mukaan. ETSK ehdottaakin, että muodostetaan osuuskuntia ja muita yhteiskunnallisia yrityksiä tukeutuen julkisiin ja yksityisiin neuvontapalveluihin sekä paikallistason yrittäjiin ja yrityshautomoihin. ETSK kannattaa paikallisten yhteiskunnallisten yritysten sekä paikallis- ja aluehallinnon välisten kumppanuuksien edistämistä tarvittavien (esim. sosiaaliseen osallisuuteen ja koulutukseen liittyvien) palvelujen tuottamisessa.

d) **Terveellisten elintarvikkeiden** ja alueellisten tuotteiden **tuottaminen**

e) **Teknisten perusrakenteiden kehittäminen** (esim. jätevedenpuhdistamot, mukaan lukien puhdistus kotitalouksissa ja kasvien avulla)

f) **Siirtyminen ekologisesti kestävään vähähiiliseen yhteiskuntaan** – Tämä näkökohta voitaisiin kirjata kestävää kehitystä, hiilidioksidipäästöjä, häiriönsietokykyä sekä kestävään kehitykseen ja ilmastonmuutokseen liittyvien EU:n tavoitteiden saavuttamista koskeviin CLLD-indikaattoreihin ja -tavoitteisiin ja niin ikään YK:n vuoden 2015 kestävyystavoitteisiin ja ilmastonmuutosta koskeviin sitoumuksiin.

g) **Olemassa olevien verkostojen** (esim. kansallisten maaseutuverkostojen) **tehokas hyödyntäminen**.

4. **Taajamien lähialueet ja paikalliset kalatalouden toimintaryhmät – erityishaasteet**

4.1 Alueet, joilla kaupunki ja maaseutu nivoutuvat tiiviisti yhteen, ovat otollisia paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden tehokkaalle toteuttamiselle. Tällaisen välineen avulla voidaan reagoida alueen toimintatapojen muutoksiin ja ottaa huomioon sen toiminnalliset sidokset. Kaupunki ja sitä ympäröivä maaseutualue kytkeytyvät erittäin vahvasti toisiinsa, mikä edellyttää erityistä lähestymistapaa.

([7]) Eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkosto (ENRD), Leader-tietopaketti.
([8]) Ks. Van Depoele, L., Local development strategies in the EU – The Case of LEADER in Rural Development, s. 4: http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu-.pdf

4.2 Taajamien lähialueilla on erityisiä ongelmia (haasteita), joita voidaan ratkaista paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden avulla. Keskeisiä haasteita ovat kestävyysajattelun mukainen liikkuvuus, sosiaalisesti yhtenäisen yhteiskunnan rakentaminen ja maaperän käyttöön liittyvien prioriteettien asettaminen. Kyseisenlaisia alueita on yli 25 000 asukkaan kaupunkien ympärillä. Tässä yhteydessä on syytä mainita OECD:n ja Euroopan komission yhteinen tutkimushanke Rurban, jonka tavoitteena on yksilöidä ja arvioida kaupunkien ja maaseudun välisiä virallisia ja epävirallisia kumppanuuksia sekä niiden panosta paikalliskehitykseen ([9]).

4.3 Paikallisen kehittämisen lähestymistapaa on käytetty vuodesta 2007 niin ikään Euroopan kalatalousrahastossa kalastajayhteisöjen kestävän kehityksen tukemiseksi paikallisten kalatalouden toimintaryhmien avulla.

5. **Kaupunkialueet – asukkaiden aktivointi ja paikalliseen kehittämiseen tarkoitetun rahoituksen varmistaminen**

5.1 Kaupunkialueelle ei ole olemassa yhtenäistä määritelmää; komitea käyttää pohjana jäsenvaltioissa ja paikallistasolla sovellettavia sääntöjä ja käytäntöjä. Maaseutualueen suhteen käytetään kaupunkien maksimikokoon liittyvää kriteeriä: väestömäärän on oltava alle 25 000. Tätä voidaan soveltaa vastaavasti myös kaupunkialueisiin (niin, että asukkaiden vähimmäismääräksi asetetaan 10 000 ja enimmäismääräksi 150 000). Julkishallinto osallistuisi kyseisen alueen osalta toimivaltaisten edustajiensa välityksellä, ja ihanteellista olisi, että edustajia on sekä kaupungin keskushallinnosta että hallintopiireistä tms. pienemmistä hallintoyksiköistä (esimerkiksi tietystä kaupunginosasta, sosiaalisesti syrjäytyneiltä alueilta, tietynlaisista ongelmista kärsivistä kaupunginosista jne.).

5.2 Ideoita voidaan ammentaa konkreettisista kokemuksista, joita eräät kaupungit saavat Urbact II -toimenpideohjelmaan, eurooppalaiseen osaamisen kehittämisfoorumiin (European Knowledge Development Platform) ([10]) (ja lähitulevaisuudessa kaupunkialueiden kehitysfoorumiin) osallistumisensa ansiosta ([11]). Huomioon on syytä ottaa myös Transition Towns -verkoston ja permakulttuuriyhteisöjen kokemukset. Tuhannet paikallisyhteisöt eri puolilla EU:ta ovat edistäneet niiden avulla onnistuneesti paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita.

5.3 Maaseutualueilla saadun kahdenkymmenen vuoden kokemuksen perusteella kaupungit voivat myös ottaa mallia maaseudusta ensin esimerkiksi siirtymäkauden aikana, minkä jälkeen tehdään arviointi. Lähestymistapaa voidaan käytännössä levittää onnistuneesti muille alueille asiantuntijoiden tuella ja eräänlaisen mentoroinnin avulla.

5.4 Kaupungeissa perustettiin jo ohjelmakaudella 2007–2013 neuvoa-antaviksi elimiksi paikallisia Urbact-tukiryhmiä (Urbact Local Support Group), jotka osallistuivat paikallisten toimintaohjelmien (Local Action Plan) laadintaan. Toisin kuin Leader-lähestymistapa ja CLLD-menetelmä edellyttävät, tukiryhmät olivat kuitenkin vain neuvoa-antavia ja varsin epävirallisia asiantuntijaryhmiä, joihin ei vaadittu eri alojen edustusta. Ryhmien kokoonpano määräytyi kulloisenkin hankkeen temaattisen suunnan mukaan. Paikallisten tukiryhmien toteuttamista ei tuettu rahallisesti Urbact II -toimenpideohjelmasta. Jotta kumppanuusperiaate toimisi entistä tehokkaammin myös taajamissa, tulee solmia kumppanuuksia, jotka perustuvat paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin. Tällaisilla kumppanuuksilla tulee olla käytettävissään riittävästi varoja toimintansa varmistamiseksi. ”Lähestymistapaa voidaan soveltaa myös kaupunkialueilla sekä pienten ja keskisuurten kaupunkien – paikallis- ja aluekeskuksina – yhdessä toiminnallisten vyöhykkeidensä kanssa muodostamilla alueilla.” ([12])

5.5 Kun otetaan huomioon kaupungissa ratkaistavien ongelmien luonne, useat erilaiset toimenpideohjelmat muodostavat sopivan kanavan rahoittaa pilottihankkeita CLLD-menetelmän mukaisesti. Komitea ehdottaakin, että tätä menetelmää ja siihen pohjautuvia strategioita käytettäisiin pilottihankkeissa kaupunkialueille tarkoitettua rahoitusta varten (esimerkkialoina mm. ympäristö sekä kulttuurimonumenttien ja kulttuuriperinnön suojelu) ([13]).

5.6 Olisi koottava esimerkkejä eri jäsenvaltioiden hyvistä käytänteistä, jotka koskevat kaupunkien kehittämistä kumppanuuteen perustuvan lähestymistavan mukaisesti. Ne voitaisiin sisällyttää edellä kohdassa 1.10 mainittuun selvitykseen. Kumppanuustoiminnassa voidaan myös käyttää oppaana käytännesääntöjä, jotka on julkaistu asiakirjassa ”Kumppanuusperiaatteen noudattaminen yhteisen strategiakehyksen rahastojen toiminnassa – ehdotuksia eurooppalaisten hyvän kumppanuuden sääntöjen laatimiseen” ([14]).

([9]) http://www.oecd.org//regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm
([10]) www.eukn.org
([11]) http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_ the_urban_dimension
([12]) Puolan kuntaliitto, tammikuu 2014, http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas
([13]) Paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden lisäksi tarkoituksenmukaisen yhdennetyn välineen tarjoavat myös yhdennetyt alueelliset investoinnit. Näiden välineiden samanaikainen soveltaminen tuottaa synergiaetuja.
([14]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_fi.pdf

6. **Miten CLLD-menetelmää voidaan soveltaa onnistuneesti nykyistä useammin ja kaikkialla?**

6.1 Paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden tulee auttaa kansalaisia kehittämään yhteisöjään ja kuntiaan asianmukaisella ja kestävyysperiaatteita noudattavalla tavalla. Kansalaiset voivat näiden hankkeiden ansiosta osallistua suoraan elämänlaadun parantamiseen yhteisössään. Näin tuotetaan todellista osallistavaa kasvua, jonka tulokset näkyvät paikallistasolla. Hankkeita toteutettaessa on luonnollisesti osoitettava voimavaroja valmiuksien parantamiseen, jotta kaikki kumppanit pystyvät hoitamaan tehtävänsä täysipainoisesti eivätkä jää prosessissa pelkiksi tarkkailijoiksi. Niiden tulee voida osallistua täysipainoisesti laaja-alaiseen kumppanuuteen monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti. Lisäksi tulee edistää tuen ja opastuksen saamista kokeneemmilta toimijoilta ja asiantuntijoilta, ts. yleissivistävää ja ammatillista koulutusta. Nykyisessä ehdotuksessa tulee myös analysoida ja selostaa tekijöitä, joiden ansiosta Leader-lähestymistapa on ollut tuloksellinen ja onnistunut, sekä perustella, miksi CLLD-menetelmää olisi koheesiopolitiikan onnistumiseksi laajennettava niin, että sitä sovellettaisiin kaikissa ERI-rahastoihin liittyvissä ohjelmissa.

6.2 Siellä, missä tätä menetelmää ei ole vielä otettu käyttöön, tulee laatia keskipitkän aikavälin arvio sen käynnistämiseksi ERI-rahastojen yhteydessä kaudella 2014–2020.

6.3 Tässä yhteydessä oleellisen tärkeää on asiantuntemuksen vaihto työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten sekä kansalaisyhteiskunnan, alue- ja paikallisyhteisöjen ja valtionhallinnon edustajien välillä. Vaihdantaa olisi tuettava monenvälisesti.

6.4 CLLD-strategioiden laatiminen vaatii aikaa, mutta tärkeää on niin ikään varata kulloisenakin kautena riittävästi aikaa toimien toteuttamiseen ja riittävästi varoja eri toimenpiteiden rahoittamiseen. Liian pitkä valmisteluaika ja paikallisten vaikutusten (toteutuneiden hankkeiden) puuttuminen samoin kuin toimien nopeutettu rahoittaminen (soveltamisajan umpeutumisen lähetessä) voivat herättää epäilyjä välinettä kohtaan.

6.5 Muita ongelmia, jotka tulee ratkaista CLLD-menetelmän asianmukaisen käytön varmistamiseksi, ovat byrokratia ja kohtuuttomat hallinnolliset esteet, korvausten viivästyminen sekä hankkeiden rahoittaminen ennakkoon lopullisten tuensaajien omista varoista tai näiden ottamilla lainoilla, joiden korot jäävät itse maksettaviksi. Tähän liittyen voidaan hyödyntää joukkorahoitusmalleja, julkisen ja yksityisen sektorin yhteisrahoitusta sekä valtiontakaukseen pohjautuvaa pankkisektorin järjestäytynyttä osallistumista.

6.6 Jäsenvaltiot menevät usein Euroopan komission antamia määräyksiä pidemmälle ja asettavat säännöksiä, jollaisia ei ole edellytetty ja jotka liittyvät niiden omiin hallinnollisiin menettelyihin. Tämä tekee tukien hakemisesta huomattavasti työläämpää ja vähentää hakuintoa menettelyjen monimutkaisuuden ja mahdollisten seurausten takia. Tietyt kansalliset viranomaiset pyrkivät myös pienentämään alueiden elävöittämiseen liittyvät kulut ja pienten paikallisten toimintaryhmien hallintokulut mahdollisimman alhaisiksi. Tämä menettely saattaa kuitenkin johtaa koko järjestelmän toiminnan kriisiin.

6.7 ETSK kehottaa järjestämään opettajille koulutusta: tulee varmistaa kansallisten tai alueellisten toimijoiden koulutus teknisen tuen puitteissa yleisistä säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 5 artiklan mukaisesti. Lisäksi tulee luoda tarvittavat edellytykset tehokkaalle verkostojen muodostamiselle ja hyödyntämiselle alue-, valtio- ja kansainvälisellä tasolla, sillä verkostotyöskentely tuottaa merkittävää lisäarvoa.

6.8 Olisi koottava esimerkkejä eri jäsenvaltioiden hyvistä käytänteistä. Ne voitaisiin sisällyttää edellä kohdassa 1.10 mainittuun selvitykseen.

Bryssel 11. joulukuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE