

Erityiskertomus

**Leader-ohjelma ja paikallisyhteisöjen
omat kehittämishankkeet
helpottavat paikallista sitoutumista,
mutta lisähyötyjä ei ole vielä
osoitettu riittävän hyvin**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–XI
Johdanto	01–18
Leader-lähestymistavan kehitys	01–16
Aiemmat tarkastukset	17–18
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	19–23
Huomautukset	24–75
Paikalliset toimintaryhmät helpottavat paikallista osallistumista, mutta niihin liittyy lisäkustannuksia ja hitaita hyväksymisprosesseja	24–44
Paikallisiin toimintaryhmiin liittyy lisäkustannuksia	25–30
Useimmat jäsenvaltiot sovelsivat asianmukaisia menettelyjä paikallisten toimintaryhmien hyväksymiseen, mutta jotkin eivät soveltaneet laadullisia vähimmäisvaatimuksia paikallisten kehittämisstrategioiden valinnassa	31–37
Paikalliset toimintaryhmät ovat hyväksyneet hankkeita odotettua hitaammin	38–41
Leader-lähestymistapa helpottaa paikallista osallistumista, mutta naiset ja nuoret ovat aliedustettuina paikallisissa toimintaryhmissä	42–44
Leader-ohjelman ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden tuottamia lisähyötyjä ei ole vielä osoitettu	45–63
Komissio alkoi arvioida Leader-lähestymistavasta saatavia hyötyjä	47–53
Jäsenvaltiot käyttivät Leader-ohjelmaa rahoittaakseen paikallisiin strategioihin perustuvia hankkeita, mutta joillakin jäsenvaltioilla oli tähän tarkoitukseen muita meno-ohjelmia	54–60
Asiantuntijoiden mielestä Leader-lähestymistavan joitakin mahdollisia hyötyjä on vaikea arvioida, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös näyttöä siitä, että hyötyjen arviointi voitaisiin toteuttaa	61–63
Useita rahastoja kattava lähestymistapa mutkistaa paikallisten kehittämishankkeiden rahoittamista	64–75
Johtopäätökset ja suositukset	76–84

Liitteet

Liite I – Leader-lähestymistapaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyvät erityisindikaattorit

Liite II – Tilintarkastustuomioistuimen tätä tarkastuskertomusta varten toteuttama erityiskertomukseen 5/2010 perustuva seuranta

Liite III – Luettelo tarkastetuista hankkeista (toukokuuhun 2021 mennessä toteutuneet menot)

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I EU otti vuonna 1991 käyttöön Leader-ohjelman alhaalta ylöspäin suuntautuvana aloitteena, jolla tuetaan epäedullisessa asemassa olevien maaseutualueiden kehittämistä paikallisiin tarpeisiin vastaavilla hankkeilla. EU on vuodesta 2014 lähtien soveltanut Leader-lähestymistapaa (paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet) useiden EU:n rahoitusvirtojen kohdalla maaseutu-, kaupunki- ja rannikkoalueilla.

II Leader-lähestymistavan keskeinen piirre on osallistavien ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien menetelmien soveltaminen, jotta paikallisyhteisöt saadaan mukaan hankkeiden kehittämiseen ja päätöksentekoprosesseihin. Toimien hallinnoinnista vastaavat paikalliset toimintaryhmät, jotka koostuvat julkisista, yksityisistä ja kansalaisyhteiskuntaa edustavista kumppaneista. Kaudella 2014–2020 EU:n tavoitteena oli osoittaa Leader-ohjelmaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin rahoitusta enintään 9,2 miljardia euroa.

III Leader-lähestymistapaan liittyy ylimääräisiä kustannuksia ja riskejä yleisiin (ylhäältä alaspäin suuntautuviin) EU:n meno-ohjelmiin verrattuna. Lisäkustannuksia aiheuttaa paikallisten toimintaryhmien hallintorakenteiden perustamisesta ja toiminnasta. Lisäriskejä aiheuttavat puolestaan pitkälliset menettelyt, hankkeiden toteuttajille asetettavat ylimääräiset hallinnolliset vaatimukset ja mahdolliset eturistiriidat.

IV Osa näistä lisäkustannuksista ja -riskeistä on perusteltuja, jos paikalliset toimintaryhmät tuottavat lisähyötyjä verrattuna EU:n yleisiin (ylhäältä alaspäin suuntautuviin) meno-ohjelmiin. Komission ohjeiden mukaan nämä hyödyt ilmenevät sosiaalisen pääoman, paikallishallinnon ja hanketulosten parantumisena.

V Tarkastus koski EU:n rahoituskautta 2014–2020. Tilintarkastustuomioistuin tutki, tuottiko Leader-lähestymistapa sellaisia hyötyjä, jotka oikeuttivat siitä aiheutuvat lisäkustannukset ja -riskit, erityisesti EU:n yleisiin (ylhäältä alaspäin suuntautuviin) meno-ohjelmiin verrattuna. Tätä arvioidakseen tilintarkastustuomioistuin tutki, helpottiko Leader-lähestymistapa paikallista osallistumista ja johtiko se hankkeisiin, joilla on osoitettavissa olevaa hyötyä paikallishallinnon sekä sosiaalisen pääoman ja tulosten parantamisen kannalta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, johtiko uuden, useita rahastoja kattavan lähestymistavan käyttöönotto siihen, että paikalliseen kehittämiseen myönnettävää tukea koordinoitiin paremmin.

VI Tässä tarkastuksessa kohdistetaan myös seuranta tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 julkaisemaan Leader-lähestymistapaa koskeneeseen erityiskertomukseen. Tarkoituksena on arvioida, onko komissio ryhtynyt toimiin havaittujen puutteiden perusteella. Nyt julkaistavan kertomuksen avulla tilintarkastustuomioistuin pyrkii lisäämään tietämystä ja antamaan oikea-aikaisia suosituksia Leader-lähestymistapaa koskevaa komission arviointia varten, joka on parhaillaan käynnissä.

VII Tilintarkastustuomioistuin toimitti tämän tarkastuksen yli kymmenen vuotta Leader-lähestymistavasta julkaistun erityiskertomuksen jälkeen. Tarkastus osoitti, että joillakin aloilla on tapahtunut parannuksia ja että Leader-lähestymistapa helpottaa paikallista osallistumista. Ei kuitenkaan ole juurikaan näyttöä siitä, että Leader-lähestymistavan hyödyt olisivat sen aiheuttamia kustannuksia ja riskejä suuremmat.

VIII Useimmat jäsenvaltiot sovelsivat asianmukaisia menettelyjä paikallisten toimintaryhmien valitsemiseen ja hyväksymiseen, mutta osa niistä sovelsi vähemmän vaativia laatustandardeja paikallisten kehittämisstrategioiden valinnassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yksi jäsenvaltio ei sisällyttänyt laatukriteerejä valintaprosessiinsa. Hankkeita koskeva hakemus- ja hyväksymisprosessi oli monimutkainen (jopa kahdeksanvaiheinen), ja sen yhteydessä hankkeiden toteuttajiin kohdistui ylimääräisiä hallinnollisia vaatimuksia, joita ei sovelleta yleisten meno-ohjelmien yhteydessä. Viranomaiset eivät enää hallinneet hankkeiden valintaelimiä (kuten tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2010), mutta valintaelimet eivät kuitenkaan usein edustaneet riittävällä tavalla paikallisyhteisöä eikä niiden sukupuolijakauma ollut tasainen.

IX Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että paikalliset toimintaryhmät valitsivat hankkeita, jotka vastasivat paikallisissa kehittämisstrategioissa asetettuja laajoja tavoitteita. Jotkin jäsenvaltiot ja paikalliset toimintaryhmät käyttivät Leader-ohjelmaa rahoittaakseen kansallisten, alueellisten tai kunnallisten viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä tai muita toimia, joita varten oli olemassa muita erityisiä EU:n ja kansallisia rahoitusohjelmia.

X Vaikka kaksi kuudesta tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 antamasta suosituksesta oli pantu täytäntöön, tarkastajat havaitsivat, että komission seuranta- ja arviointikehyksen avulla ei ole vieläkaan saatu näyttöä siitä, että Leader-lähestymistapa olisi tuottanut lisähyötyjä. Tilintarkastustuomioistuin korosti uutta yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista komission ehdotuksista vuonna 2018 antamassaan lausunnossa, että komission olisi noudatettava voimassa olevaa

lainsäädäntöä tarkistaessaan arviointi ensin -periaatetta. Komissio arvioi parhaillaan Leader-lähestymistavasta saatavia hyötyjä.

XI Leader-lähestymistapaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyy muihin rahoitusmalleihin verrattuna lisäkustannuksia ja -riskejä, eikä myöskään lähestymistavan hyödyistä ole edelleenkään näyttöä. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio arvioi Leader-lähestymistavan kustannuksia ja hyötyjä ja paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita.

Johdanto

Leader-lähestymistavan kehitys

01 Leader-lähestymistapa, joka otettiin käyttöön vuonna 1991, on EU:n maaseudun kehittämispolitiikassa sovellettava osallistava, alhaalta ylöspäin suuntautuva menetelmä. Sen soveltamisalaa laajennettiin myöhemmin rannikko- ja kaupunkialueille. Se keskittyy paikallisiin toimintaryhmiin ja paikallisiin kalastusalan toimintaryhmiin, jotka koostuvat maaseutu- tai rannikkoyhteisöjen yksityistä ja julkista sektoria edustavista jäsenistä. Paikalliset toimintaryhmät kannustavat yhteisöjä osallistumaan paikallisen kehittämisstrategian suunnitteluun. Toimintaryhmät ovat vastuussa sellaisten hankkeiden käynnistämisestä ja rahoittamisesta, joilla pyritään vastaamaan paikallisiin tarpeisiin.

02 Leader-lähestymistavan taustalla vaikuttaa oletus siitä, että lähestymistapa tuottaa lisäarvoa perinteiseen EU:n varojen ylhäältä alaspäin suuntautuvaan hallinnointiin verrattuna. Leader-lähestymistapaa koskevassa komission tiedotteesta vuodelta 2006 kuvataan, että lähestymistapa perustuu seitsemään keskeiseen osatekijään. Leader-lähestymistavan yhteydessä katsotaan, että paikalliset ihmiset ovat parhaita asiantuntijoita ajamaan alueensa kehitystä (alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa). Alue määritellään pieneksi yhtenäiseksi alueeksi (10 000–150 000 asukasta), jolla on paikallinen identiteetti (alueperusteinen lähestymistapa). Tällä alueella paikalliset toimijat kokoontuvat paikalliseen toimintaryhmään (paikallinen kumppanuus), joka edistää paikallisten toimijoiden välisiä yhteyksiä (verkostoituminen). Lisäksi eri alueiden tai jäsenvaltioiden paikalliset toimintaryhmät toteuttavat yhteisiä hankkeita löytääkseen yhteisiä ratkaisuja samankaltaisiin paikallisiin haasteisiin (yhteistyö). Alhaalta ylöspäin suuntautuvien lähestymistapojen ja eri alojen välisen paikallistason vuorovaikutuksen (yhdenmukainen ja monialainen strategia) tarkoituksena on saada liikkeelle paikallista potentiaalia. Paikallisilla ryhmillä oletetaan olevan parhaat mahdollisuudet löytää integroituja paikallisia ratkaisuja paikallisiin ongelmiin, ja ne voivat reagoida paremmin sekä tuoda uusia ratkaisuja paikalliseen kehitykseen (innovointi). Osallistumisen paikalliseen päätöksentekoon tulisi lisätä innostusta ja sitoutumista ja tällä tavoin parantaa paikallisen maaseudun kehittämisen laatua ja kestävyyttä¹.

¹ [Leader-lähestymistapaa käsittelevät komission verkkosivut](#)

03 Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2010 kertomuksessaan², Leader-lähestymistavalla pyritään helpottamaan paikallista osallistumista ja voimaannuttamista paikallisen strategian kehittämisen, toteutuksen ja resurssien jakamisen avulla. Lähestymistapaa sovellettaessa paikallisyhteisöjen kehitystarpeet määritetään hyödyntäen niiden omaa asiantuntemusta ja kokemusta.

04 Näiden tehtävien osoittaminen paikallisille toimintaryhmille aiheuttaa lisäkustannuksia ja -riskejä. Lisäkustannuksia ovat esimerkiksi paikallisten toimintaryhmien menot, jotka liittyvät paikallisten kehittämisstrategioiden valmisteluun ja hallinnointiin sekä edunsaajien tukemiseen hankkeiden kehittämisessä. Kustannukset kattavat myös jäsenvaltioiden menot, jotka liittyvät paikallisten toimintaryhmien hyväksymiseen (esimerkiksi konsulttien palkkaaminen hyväksymisprosessin tueksi).

05 Paikallisten toimintaryhmien hallinto- ja toimintakustannusten kattamiseen voidaan suunnata Leader-tukea enintään 25 prosenttia julkisen rahoituksen kokonaismäärästä (EU-rahoitus sekä kansallinen, alueellinen tai paikallinen julkinen rahoitus). Näihin kustannuksiin sisältyy paikallisen kehittämisstrategian täytäntöönpanon helpottaminen sekä potentiaalisten tuensaajien auttaminen hankkeiden kehittämisessä.

06 Lisäriskejä aiheuttavat pitkälliset menettelyt, hankkeiden toteuttajia koskevat lisävaatimukset sekä mahdolliset eturistiriidat. Muut riskit aiheutuvat päätöksentekoelemistä, jotka eivät edusta riittävällä tavalla paikallisyhteisöä tai joiden sukupuolijakauma ei ole tasainen³.

07 Paikallinen päätöksenteko voi tuottaa lisähyötyjä. Leader-lähestymistavan arviointia koskevien komission ohjeiden⁴ mukaan nämä hyödyt ilmenevät

- o sosiaalisen pääoman parantumisena
- o paikallishallinnon parantumisena
- o hanketulosten parantumisena.

² Erityiskertomus 5/2010 *Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen*.

³ Erityiskertomus 5/2010: *Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen*

⁴ Eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston työpajan julkaisema asiakirja: **LEADER: 30 years and preparing for the future: delivering LEADER's unique added value.**

08 Ohjelman perustana eivät siis ole taloudelliset kriteerit, kuten markkinoiden puutteellinen toiminta tai suhteellinen köyhyys. Ohjelmaa itse asiassa sovelletaan nyt kaikilla maaseutualueilla, myös niillä, joilla taloudellinen tuloksellisuus on selvästi EU:n keskiarvon yläpuolella. Hiljattain tehdyssä komission tutkimuksessa todettiin, että semiurbaanit maaseutualueet hyötyivät viime aikoina tapahtuneesta taloudellisesta ja demografisesta kehityksestä enemmän kuin syrjäseutualueet⁵.

09 Leader-ohjelma kuului vuosina 2014–2020 pakollisena osana kaikkiin maaseudun kehittämisohjelmiin. Niinpä EU:n lainsäädännössä edellytettiin, että jäsenvaltiot Kroatiaa lukuun ottamatta käyttävät vähintään viisi prosenttia maaseudun kehittämisrahoituksestaan Leader-ohjelmaan. Kroatian rahoitusosuudeksi oli ohjelmakaudella 2014–2020 vahvistettu puolet muiden jäsenvaltioiden prosenttiosuudesta eli 2,5 prosenttia. Komission toimittamien tietojen mukaan Leader-ohjelmalle suunniteltu EU:n rahoitus on seitsemän miljardia euroa ohjelmakaudella 2014–2020 (noin seitsemän prosenttia maaseudun kehittämisen kokonaisrahoituksesta). Leader-hankkeiden kokonaismäärä oli (kauden 2014–2020 osalta) vuoden 2020 loppuun mennessä yhteensä 143 487. Maaseudun kehittämisohjelmia on jatkettu siten, että ne kattavat vuodet 2021 ja 2022.

10 EU:n kalastuspolitiikassa on sovellettu Leader-lähestymistapaa vuodesta 2007, ja kaudella 2014–2020 otettiin käyttöön paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet. Tässä päivitetyssä konseptissa sovelletaan Leader-lähestymistapaa kaikissa Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa koheesiorahastoa lukuun ottamatta⁶. Leader-lähestymistavan kehitys, kuten [kaaviosta 1](#) käy ilmi, lisäsi merkittävästi rahoitustukea ja paikallisten toimintaryhmien määrää erityisesti ohjelmakauden 2007–2013 alussa.

11 EU suunnitteli myöntävänsä kaudella 2014–2020 rahoitusta enintään 9,2 miljardia euroa Leader-ohjelmaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin (ks. [taulukko 1](#)). Julkisen rahoituksen (kansallinen rahoitus mukaan luettuna) odotettiin nousevan 12,5 miljardiin euroon. Suurin osa tästä (76 prosenttia suunnitellusta määrästä ja 84 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ilmoitetusta määrästä) liittyi maaseudun kehittämiseen.

⁵ Euroopan komissio, [Commission Staff Working Document](#), osa 2/3, SWD(2021) 166 final.

⁶ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto), Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR).

Taulukko 1 – EU:n rahoitusosuus rahoitusvirtojen mukaan (miljoonaa euroa; kausi 2014–2020)

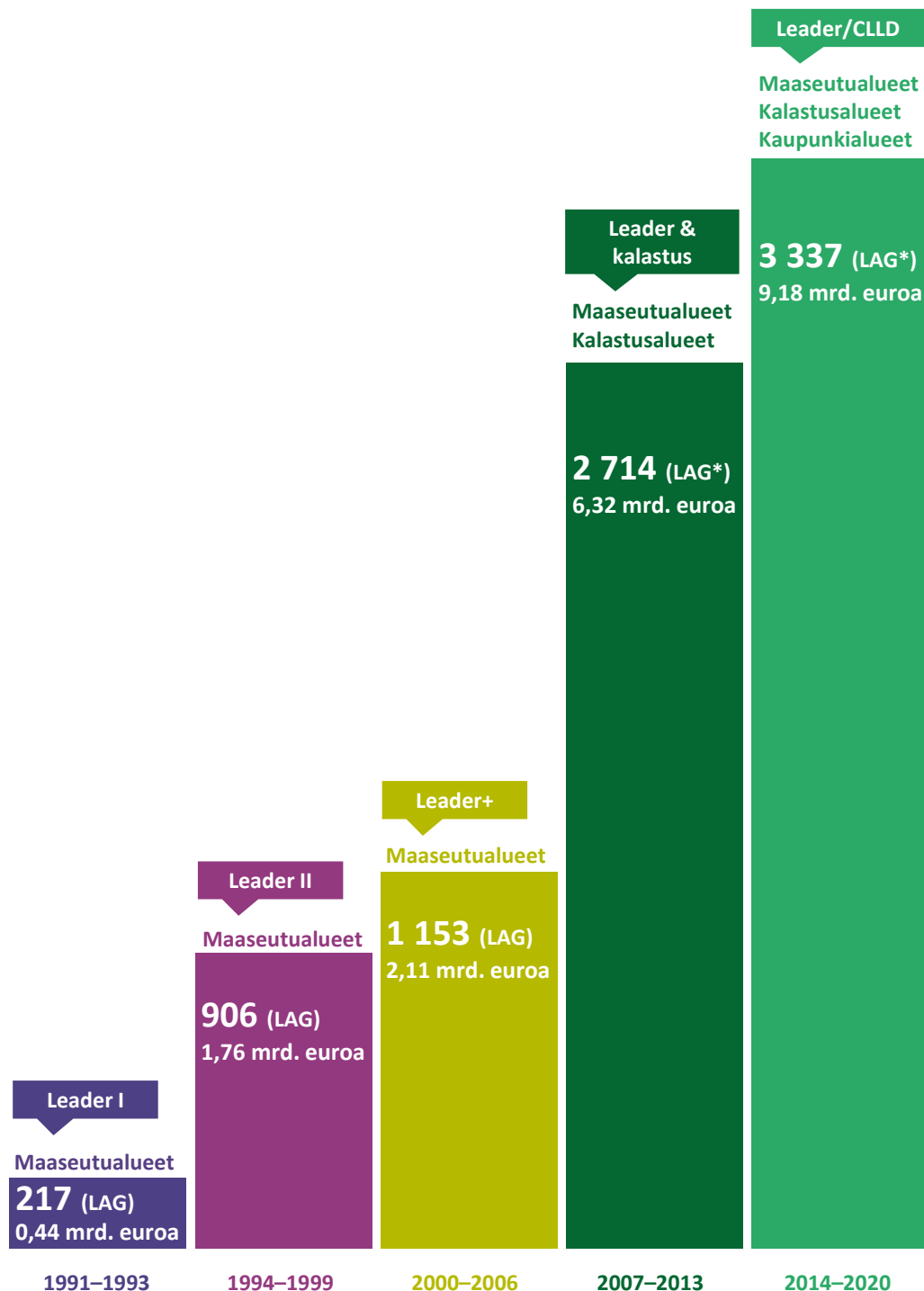
EU:n rahasto	Suunniteltu rahoitus	Hyväksyttyjen hankkeiden rahoitus*	Maksettu
Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto	7 010	Tieto ei saatavissa**	3 026
Euroopan meri- ja kalatalousrahasto	548	362	178
Euroopan aluekehitysrahasto	1 095	848	349
Euroopan sosiaalirahasto	530	278	82
Yhteensä	9 183		3 635

*Hyväksyttyjen hankkeiden rahoitus on se EU-rahoituksen määrä, jonka jäsenvaltiot varasivat (sitoivat) hankkeisiin niitä koskevissa hyväksymispäätöksissään.

**Sidottu kokonaismäärä (maaseuturahasto ja kansallinen julkinen rahoitus) on 7 439 miljoonaa euroa, mutta erittelyä ei ole saatavilla.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission toimittamien tietojen perusteella.

Kaavio 1 – Leader-ohjelman rahoituksen kasvu
 – paikallisten toimintaryhmien lukumäärä ja suunniteltu EU-rahoitus
 (lyhenteet, ks. lyhenneluettelo kertomuksen lopussa)



Huom.

1991–2006: Maaseudun kehittämistuki (maaloustukirahasto ja maaseuturahasto);

2007–2013: maaseuturahasto ja KOR;

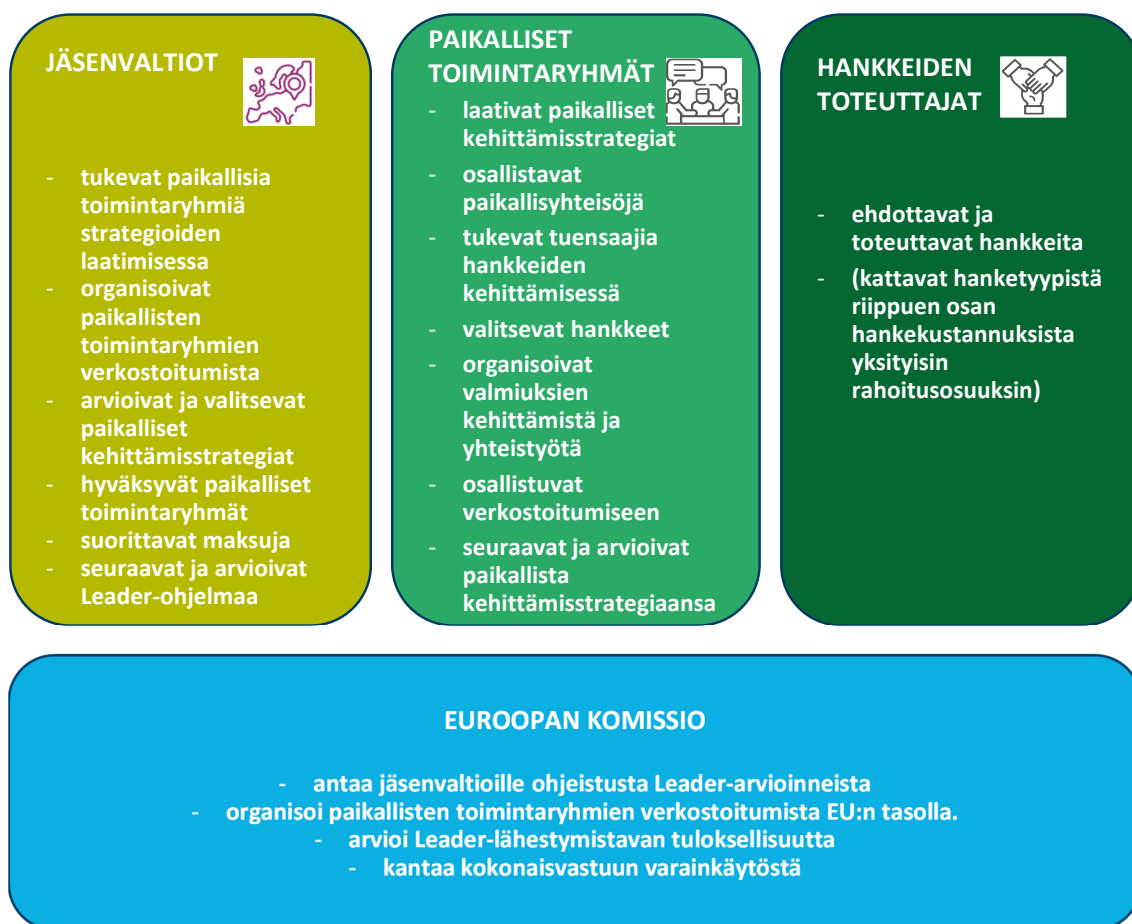
2014–2020 Maaseuturahasto, EMKR, EAKR ja ESR.

* mukaan lukien paikalliset kalatalouden toimintaryhmät

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission toimittamien tietojen perusteella.

12 Jäsenvaltioiden kansalliset ja (poliittisesta rakenteesta riippuen) alueviranomaiset laativat ohjelma-asiakirjoja, esim. kumppanuussopimuksia sekä toimenpide- ja maaseudun kehittämisohjelmia. Näissä asiakirjoissa esitetään rahoituksen kansalliset tai alueelliset painopisteet. Komissio tutki ja hyväksyi nämä asiakirjat. Kokonaisvastuu menoista on komissiolla, mutta jäsenvaltiot vastasivat paikallisten toimintaryhmien ja niiden paikallisten kehittämisstrategioiden hyväksymisestä, hankehakemusten ja maksupyyntöjen käsittelystä sekä tulosten seurannasta ja arvioinnista. *Kaaviossa 2* esitetään Leader-lähestymistapaa toteuttavien toimijoiden keskeiset vastualueet.

Kaavio 2 – Leader-lähestymistapaa toteuttavien toimijoiden keskeiset vastualueet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien komission asiakirjojen sisältämien tietojen perusteella.

13 Komissio asetti kaudelle 2014–2020 seuraavat indikaattorit⁷ ja tavoitearvot⁸ Leader-ohjelman seurantaan varten:

- o paikallisten kehittämisstrategioiden kattaman maaseutuväestön osuus (tavoitearvo 53,5 prosenttia)
- o parannetuista palveluista/infrastruktuureista hyötyvän maaseutuväestön osuus (tavoitearvo 16,4 prosenttia)
- o tuettujen Leader-hankkeiden avulla luodut työpaikat (tavoitearvo 44 109 työpaikkaa).

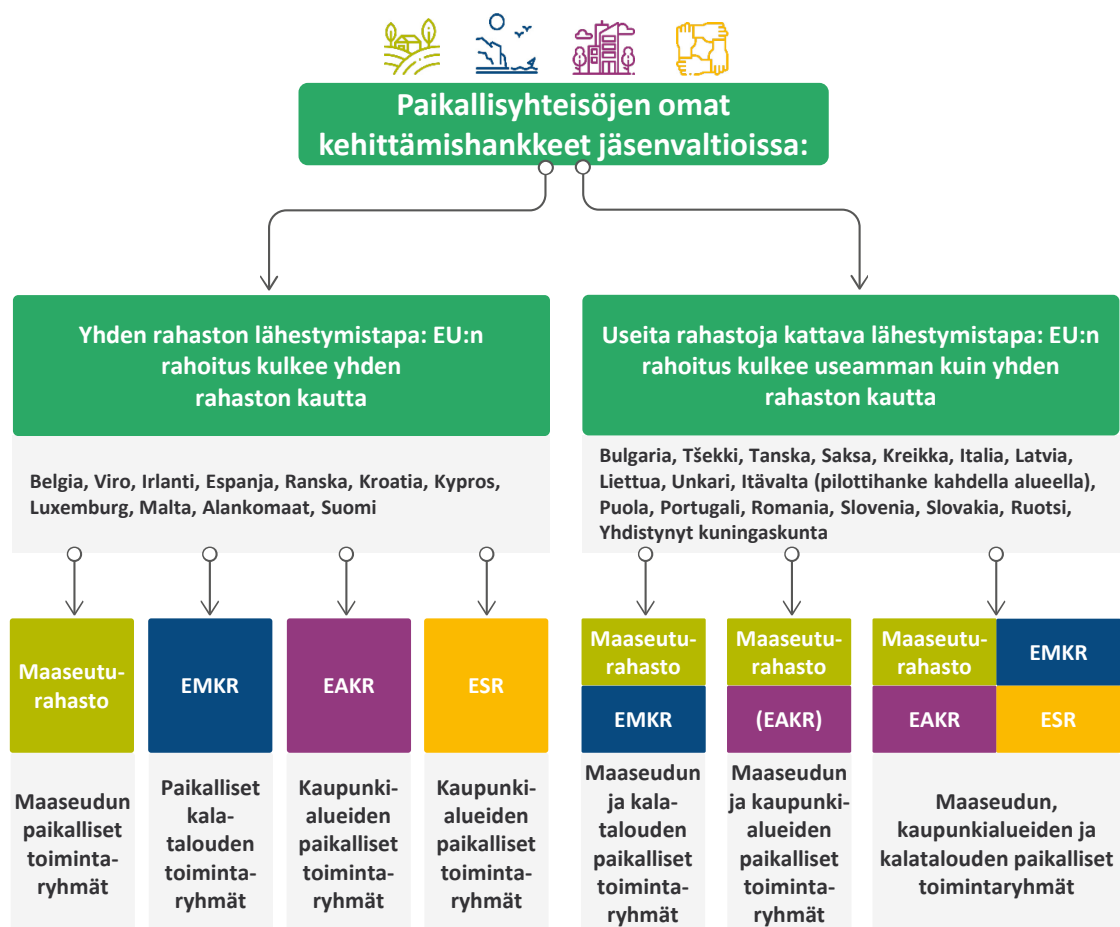
Liitteessä I luetellaan Leader-ohjelmaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyvät erityisindikaattorit ja -tavoitearvot, jotka on vahvistettu EU:n eri rahastoja koskevissa asetuksissa.

14 Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus valita, tukivatko ne paikallisia toimintaryhmiä yhdestä EU:n rahastosta (yhden rahaston lähestymistapa) vai useista rahastoista (useita rahastoja kattava lähestymistapa). Jäsenvaltiot saattoivat myös nimetä yhden rahaston niin sanotuksi päärahastoksi, joka kattoi kaikki paikallisten toimintaryhmien hallintokustannukset. Vuosina 2014–2020 kaikkiaan 17 jäsenvaltiota 28:sta sovelsi useita rahastoja kattavaa lähestymistapaa käyttäen erilaisia rahastoyhdistelmiä. Tavoitteena oli koordinoida paremmin paikalliseen kehittämiseen myönnettävää tukea ja vahvistaa maaseutu-, kaupunki- ja kalastusalueiden välisiä yhteyksiä (ks. **kaavio 3**).

⁷ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 808/2014, liite IV.

⁸ Euroopan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2019.

Kaavio 3 – Rahoitukseen sovelletut lähestymistavat jäsenvaltioissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission asiakirjan perusteella (2017): *Guidelines. Evaluation of LEADER/CLLD*, s. 10, ja Kah, S. (2021), *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (tiedot korjattu kesäkuussa 2021).

15 Leader-ohjelmaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin sovelletaan vuosina 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevaa [asetusta \(EU\) 2021/1060](#). Leader-ohjelmaan sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uusia sääntöjä, jotka tulivat voimaan joulukuussa 2021⁹.

16 Kuten kohdassa **12** todetaan, jäsenvaltioiden on kuvattava Leader-ohjelmaa ja paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita koskevat lähestymistapansa relevanteissa ohjelmissaan. Jäsenvaltiot ovat alkaneet toimittaa uusia toimenpideohjelmiaan komission hyväksyttäväksi. Niiden oli toimitettava YMP:tä koskevat strategiasuunnitelmansa (myös Leader-ohjelmasta maksettavan maaseudun kehittämisrahoituksen osalta) vuoden 2021 loppuun mennessä. Sääntelykehiksen mukaan Leader-ohjelman ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden rahoitus

⁹ Asetus (EU) 2021/2115.

käynnistyy vuonna 2022¹⁰. Sillä välin Leader-ohjelman rahoitusta jatketaan edellisellä kaudella käyttämättä jääneiden varojen avulla.

Aiemmat tarkastukset

17 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2000 vuosikertomuksessaan¹¹ puutteita Leader-ohjelman hallinnoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2010 antamassaan erityiskertomuksessa¹², että paikalliset toimintaryhmät olivat toteuttaneet monia hankkeita, joista oli hyötyä paikallisille yrityksille ja yhteisöille. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös puutteita seuraavilla osa-alueilla:

- **hankkeiden valintamenettelyt**, joissa päätöksentekoa hallitsivat viranomaiset ja mahdollisia eturistiriitoja koskevat säännöt olivat epäselviä
- **alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan soveltaminen** silloin, kun jotkin paikalliset toimintaryhmät eivät onnistuneet edistämään paikallista osallistumista
- **paikallisten toimintaryhmien kyky kehittää paikallisia ratkaisuja**, jotka erosivat yleisistä maaseudun kehittämistoimenpiteistä; ongelmana oli esimerkiksi se, että rahoitettiin hankkeita, joita olisi voitu rahoittaa myös muista meno-ohjelmista
- **seuranta ja arviointi**, erityisesti Leader-lähestymistavan avulla saavutettujen hyötyjen osalta.

18 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2013 seuranta-arvioinnin¹³, joka toi esiin joitakin parannuksia. Esimerkiksi toimintaryhmien päätöksentekokomiteoille tarkoitettuja sääntöjä oli selkiytetty (ks. kohta **17**, ensimmäinen luetelmakohta), mutta useimmat puutteet olivat edelleen olemassa. Tilintarkastustuomioistuin esittää päivitetyn arvionsa näistä kysymyksistä **liitteessä II**.

¹⁰ Asetus (EU) 2021/1060, 86 artiklan 1 kohta.

¹¹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000.

¹² Erityiskertomus 5/2010 *Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen*.

¹³ Erityiskertomus 19/2013 *Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin liittyvä seurantakertomus vuodelta 2012*.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

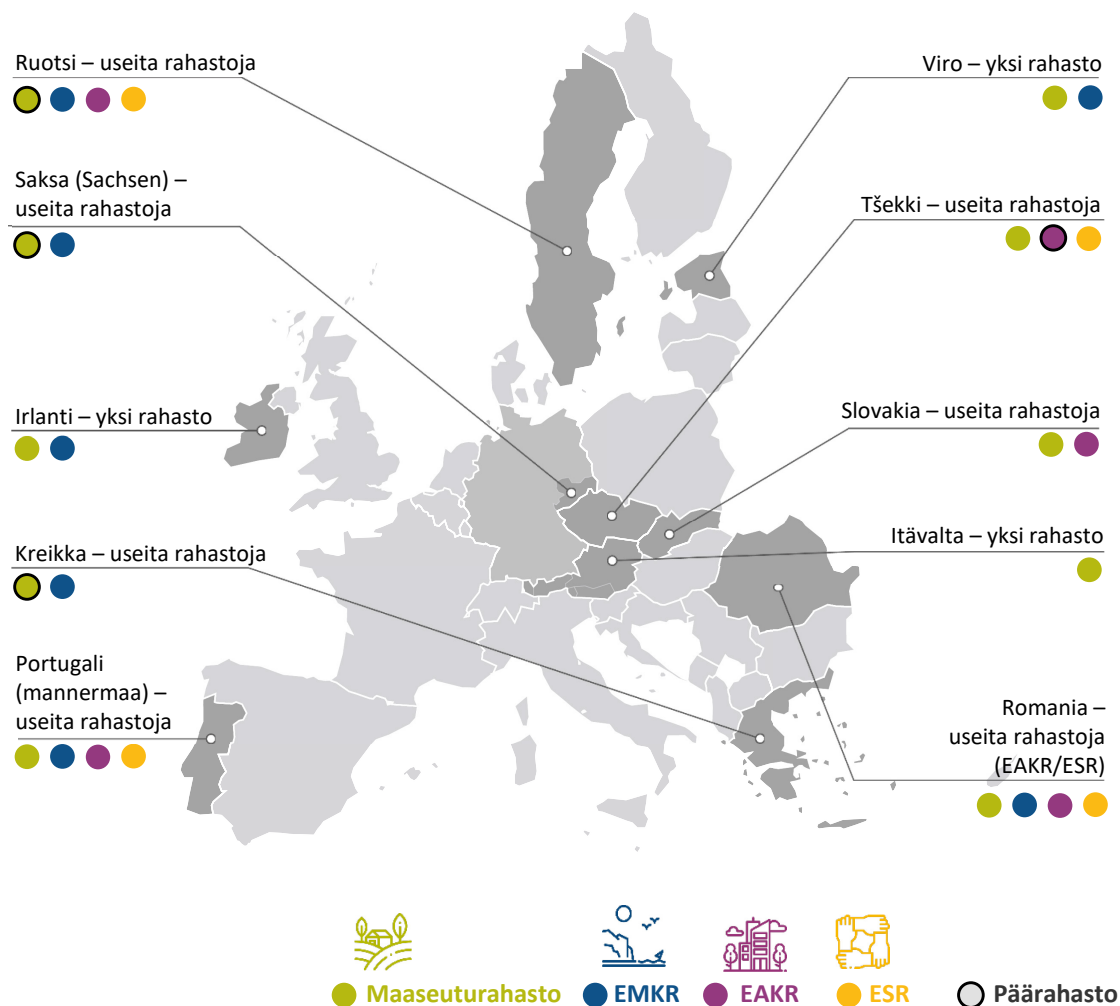
19 Leader-lähestymistavalla pyritään helpottamaan paikallista osallistumista ja voimaannuttamista (ks. kohta **03**), mikä aiheuttaa lisäkustannuksia ja -riskejä (ks. kohdat **04** ja **05**). Nämä lisäkustannukset ja -riskit ovat perusteltuja, jos saatavat lisähyödyt ovat suurempia kuin yleisten (ylhäältä alaspäin suuntautuvien) EU:n meno-ohjelmien, kuten EU:n maaseudun kehittämisohjelman, yhteydessä. Tarkastuksen pääkysymys oli: **Ovatko Leader-ohjelma ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet tuottaneet sellaisia hyötyjä, jotka oikeuttavat toimiin liittyvät lisäkustannukset ja -riskit?** Tilintarkastustuomioistuin arvioi tätä tutkimalla,

- 1) helpottivatko Leader-ohjelma ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet **paikallista sitoutumista**
- 2) johtivatko Leader-ohjelma ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet **hankkeisiin**, joilla on osoitettavissa olevaa hyötyä paikallishallinnon sekä sosiaalisen pääoman parantamisen ja tulosten edistämisen kannalta
- 3) johtiko **uuden, useita rahastoja kattavan lähestymistavan** käyttöönotto siihen, että paikalliseen kehittämiseen myönnettävää tukea koordinoitiin paremmin.

20 Tässä tarkastuksessa suoritetaan seuranta myös tilintarkastustuomioistuimen aiemman tarkastuksen perusteella (ks. kohdat **17** ja **18**). Tarkoituksena on arvioida, onko komissio ryhtynyt toimiin kymmenen vuotta aiemmin havaittujen puutteiden perusteella. Nyt julkaistavan kertomuksen avulla tilintarkastustuomioistuin pyrkii lisäämään tietämystä ja antamaan oikea-aikaisia suosituksia Leader-lähestymistapaa koskevaa komission arviointia varten, joka on parhaillaan käynnissä.

21 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi kauden 2014–2020. Tilintarkastustuomioistuin tutki tätä tarkastusta varten kymmentä jäsenvaltiota. Tarkastus kattoi kaksi paikallista toimintaryhmää kussakin jäsenvaltiossa. Saksassa tilintarkastustuomioistuin keskittyi Sachseniin ja Portugalissa Manner-Portugaliin (Madeira ja Azorit siis jäivät tarkastuksen ulkopuolelle). Tilintarkastustuomioistuin valitsi jäsenvaltiot siten, että saavutettaisiin maantieteellinen tasapaino ja katettaisiin sekä yhden rahaston lähestymistapa että useita rahastoja kattava lähestymistapa. Lisäksi tarkastukseen pyrittiin sisällyttämään jäsenvaltioita, jotka saivat suuremman osuuden Leader-ohjelmaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyvästä tuesta, ja vastaavasti jäsenvaltioita, joiden osuus rahoituksesta oli pienempi (ks. **kaavio 4**).

Kaavio 4 – Tarkastukseen valitut jäsenvaltiot ja alueet ja valittujen paikallisten toimintaryhmien soveltama rahoitustapa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin toimittaman kartan perusteella.

22 Tilintarkastustuomioistuin valitsi paikalliset toimintaryhmät myönnetyn rahoituksen, käytettyjen EU:n varojen tyypin sekä tuen kattaman alueen ja väestön perusteella.

23 Tilintarkastustuomioistuin tutki

- o organisointia ja menettelyjä kaikissa tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa ja paikallisissa toimintaryhmissä asiakirjojen ja tarkastuskyselyihin saatujen vastausten perusteella
- o tietoja 95 hankkeesta, jotka valittiin niihin liittyvien kustannusten (alhaiset, keski-suuret, suuret), hankkeiden toimialojen sekä käytettyjen EU:n varojen

perusteella. Näiden hankkeiden kokonaiskustannukset ovat 7,5 miljoonaa euroa, ja EU:n rahoitusosuus 4,9 miljoonaa euroa (ks. [liite III](#))

- o Leader-ohjelmaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyviä komission toimia asiakirjatarkastusten ja videokokousten avulla seuraavien tahojen kanssa:
 - neljä alasta vastaavaa pääosastoa (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto)
 - jäsenvaltioiden viranomaiset
 - paikallisten toimintaryhmien edustajat
 - hankkeiden toteuttajat
 - sidosryhmäorganisaatiot ja kansainväliset asiantuntijat.

Huomautukset

Paikalliset toimintaryhmät helpottavat paikallista osallistumista, mutta niihin liittyy lisäkustannuksia ja hitaita hyväksymisprosesseja

24 Seuraavissa osioissa käsitellään sitä, miten jäsenvaltiot ja paikalliset toimintaryhmät ovat helpottaneet paikallista osallistumista ja millaisin kustannuksin tämä on tapahtunut. Ensin analysoidaan Leaderistä aiheutuvia kustannuksia. Tämän jälkeen tutkitaan, miten jäsenvaltiot hyväksyvät paikalliset toimintaryhmät ja niiden strategiat ja miten paikalliset toimintaryhmät valitsivat Leader-hankkeita.

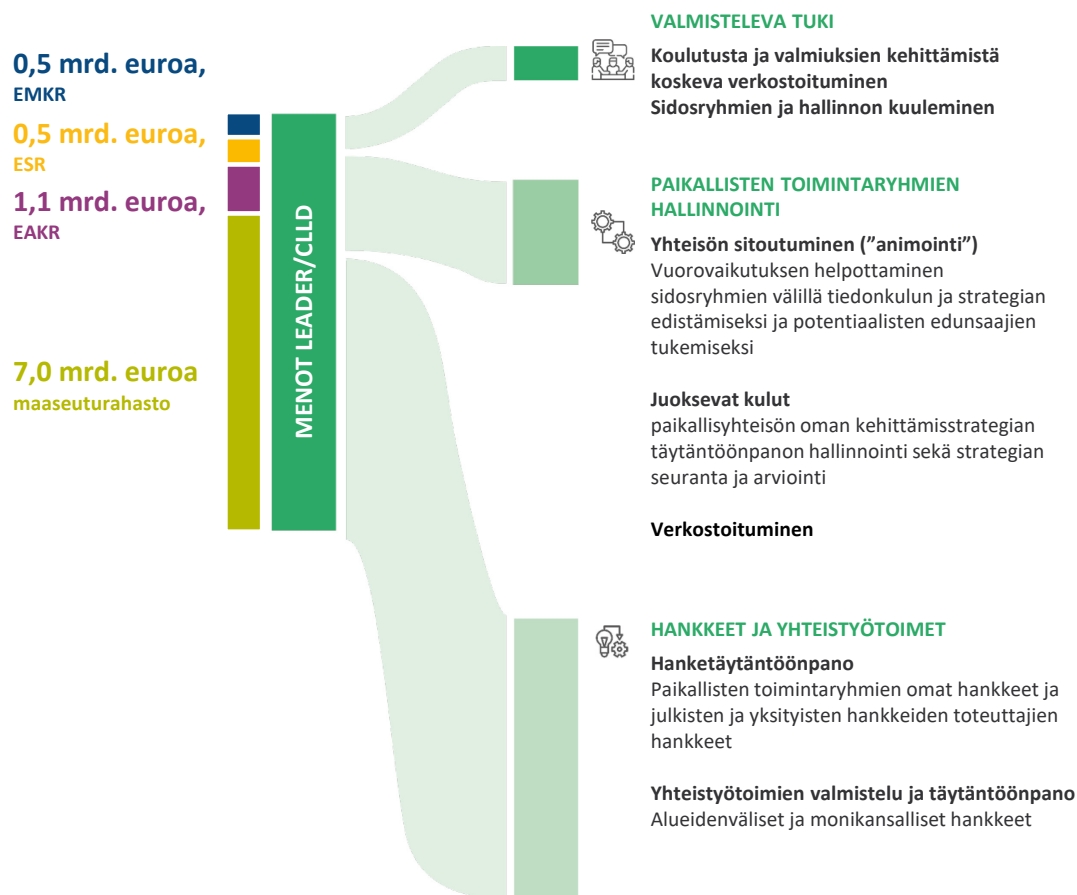
Paikallisiin toimintaryhmiin liittyy lisäkustannuksia

25 Kuten johdannossa selitettiin, paikalliset toimintaryhmät ovat Leader-ohjelman ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden ytimessä. Ne voivat saada EU:n rahoitusta eri tarkoituksiin (ks. [kaavio 5](#)). Jäsenvaltioiden, alueiden, paikallisten toimintaryhmien ja hankkeiden toteuttajien on myös osallistuttava rahoitukseen.

26 Jäsenvaltioiden olisi luotava paikallisille toimintaryhmille oikeat olosuhteet, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä, erityisesti tuoda yhteen erilaisia paikallisia sidosryhmiä ja tukea niitä sellaisten hankkeiden kehittämisessä, joista on hyötyä paikalliselle kehitykselle. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi annettava paikallisille toimintaryhmille oikeus itsenäiseen toimintaan ja pidettävä niiden hallinnollinen taakka mahdollisimman pienenä¹⁴.

¹⁴ Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds

Kaavio 5 – Suunniteltu EU:n rahoitus Leader-ohjelmalle ja paikallisyhteisöjen omille kehittämishankkeille (2014–2020; miljardia euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission toimittamien tietojen perusteella.

27 Leader-ohjelman osallistavaan lähestymistapaan sisältyy hallinnollisia lisärakenteita ja -toimintoja, joiden avulla tuetaan paikallista kehittämisstrategiaa. Tästä aiheutuu lisäkustannuksia. Asetuksessa on asetettu näille hallinto- ja toimintakustannuksille 25 prosentin yläraja (ks. kohta **05**). Jotkin jäsenvaltiot laskivat tätä ylärajaa 20 prosenttiin.

28 *Taulukossa 2* esitetään yhteenveto ohjelmakaudelle 2014–2020 suunnitellusta ja kauden aikana maksetusta Leader-rahoituksesta (tilanne vuoden 2020 lopussa). Yhteenveto osoittaa, että jäsenvaltiot suunnittelivat käyttävänsä 17 prosenttia rahoituksesta paikallisten toimintaryhmien hallinto- ja toimintakustannuksiin. Tämä asettuu hyvin EU:n lainsäädännössä asetettuihin rajoihin.

Taulukko 2 – Leader-rahoituksen kokonaismäärä (vuoden 2020 lopussa)

Kustannuslaji	Suunniteltu Leader-rahoitus (2014–2020)		Raportoidut Leader-menot (vuoden 2020 loppuun mennessä)	
	miljoonaa euroa	osuus Leader- ohjelman suunnitellusta kokonaisrahoituksesta (%)	miljoonaa euroa	osuus maksetusta Leader- rahoituksesta (%)
Valmistelukustannukset	81,6	1 %	67,4	2 %
Hallinto- ja toimintakustannukset	1 673,6	17 %	1 038	24 %
Yhteistyötoimet	380,9	4 %	98,6	2 %
Hankekustannukset	7 794,2	78 %	3 054,4	72 %
Yhteensä (kaikki jäsenvaltiot ja Yhdistynyt kuningaskunta)	9 930,2	100 prosenttia	4 258,4	100 prosenttia

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien Euroopan komission toimittamien tietojen perusteella.

29 Komission raporttien tietojen mukaan paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden osuus Leader-ohjelman ilmoitetuista menoista oli vuoden 2020 lopussa 3,1 miljardia euroa eli 72 prosenttia. Paikalliset toimintaryhmät käyttivät kaiken kaikkiaan vain vähän varoja yhteistyötoimiin (kaksi prosenttia) ja valmistelukustannuksiin (kaksi prosenttia). Paikallisten toimintaryhmien hallinto- ja toimintakustannukset olivat 1,04 miljardia euroa (24 prosenttia tuohon vaiheeseen mennessä toteutuneista kokonaismenoista). Näiden kustannusten osuus oli suuri useissa sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa Leader-hankkeiden ilmoitetut menot olivat vähäisiä. Esimerkiksi Kreikassa, Portugalissa ja Slovakiassa paikallisten toimintaryhmien hallinto- ja toimintakustannukset olivat vuoden 2020 lopussa samaa suuruusluokkaa tai hieman suurempia kuin hankkeisiin käytetyt määrät. Kautta 2014–2020 koskevia maksuja voidaan suorittaa vuoden 2023 loppuun saakka. Hallintomenojen osuus suhteessa hankemenoihin yleensä pienenee ohjelmakauden kuluessa.

30 *Taulukossa 3* esitetään ilmoitettujen menojen jakautuminen tarkastukseen valittujen kymmenen jäsenvaltion ja alueen osalta. *Kaaviossa 6* verrataan ilmoitettuja menoja Leader-ohjelman suunniteltuun kokonaisrahoitukseen. Jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet keskimäärin 39 prosenttia suunnitellusta Leader-hankerahoituksestaan maksetuksi. Viro oli maksanut suunnitellusta hankerahoituksestaan 72 prosenttia,

Kreikka 13 prosenttia. Slovakia ei puolestaan ollut vielä suorittanut maksuja minkään hankkeen osalta.

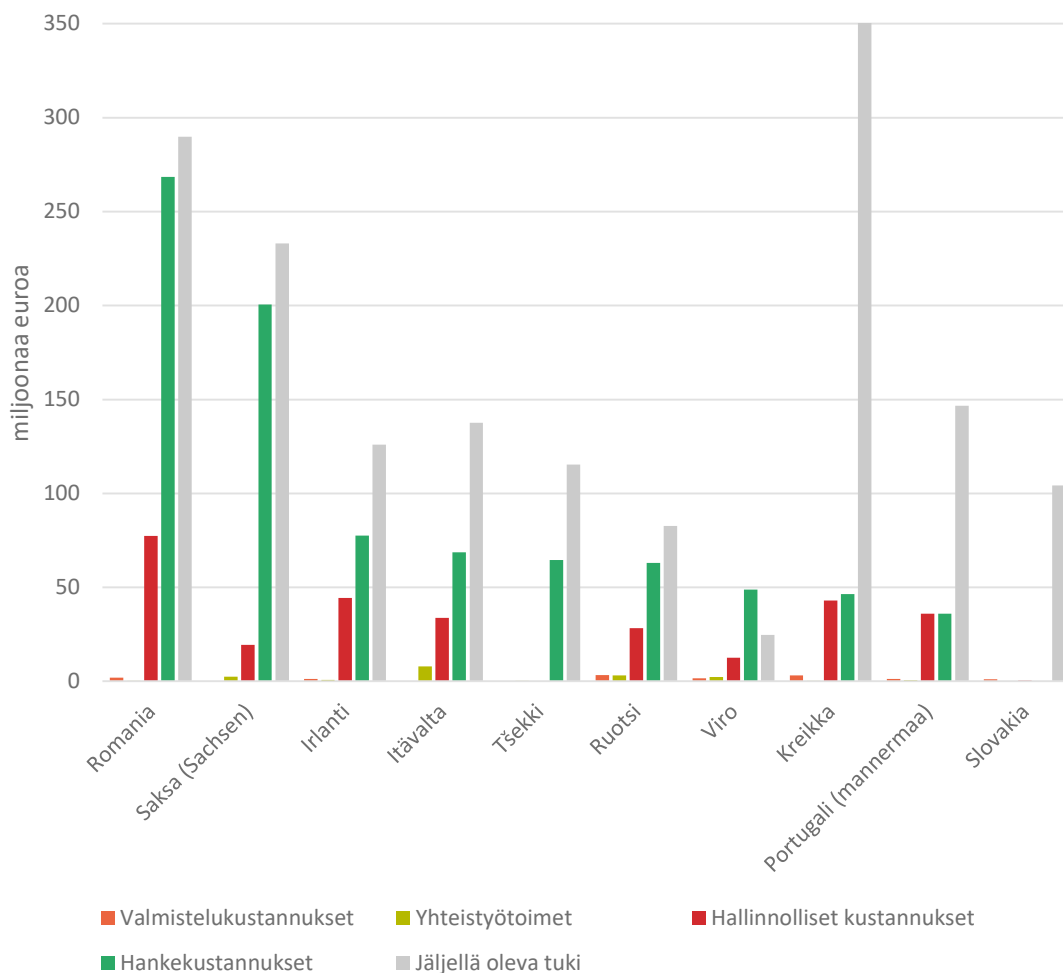
Taulukko 3 – Ilmoitetut Leader-menot kustannuslajeittain (miljoonaa euroa; tilanne vuoden 2020 lopussa)

Jäsenvaltio/ alue	Valmisteluku stannukset	Hallinnolliset kustannukset	Yhteistyö- toimet	Hanke- kustannukset	Yhteensä
Tšekki	-	-*	0,2	64,5	64,7
Saksa (Sachsenin alue)	-	19,4	2,5	200,5	222,4
Viro	1,6	12,5	2,3	48,8	65,2
Irlanti	1,3	44,3	0,8	77,6	124,0
Kreikka	3,2	43,1	0,2	46,4	92,9
Itävalta	-	33,8	8,0	68,7	110,5
Portugali (mannermaa)	1,4	36,0	0,5	36,0	73,9
Romania	2,0	77,3	0,1	268,4	347,8
Slovakia	1,1	0,4	0	0	1,5
Ruotsi	3,4	28,3	3,2	63,0	97,9
Valitut jäsenvaltiot/ alueet	14,0	295,1	17,8	873,9	1 200,8
Kaikki jäsenvaltiot (ja Yhdistynyt kuningaskunta)	67,4	1 038,0	98,6	3 054,4	4 258,4

* Yllä olevassa taulukossa ei ole tietoja Tšekin hallintokustannuksista, koska ne katetaan aluekehitysrahastosta (Tšekin päärahasto) eikä maaseuturahastosta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission toimittamien tietojen perusteella.

Kaavio 6 – Maaseudun kehittämisen alalla ilmoitetut Leader-menot tarkastukseen valituissa jäsenvaltioissa ja alueilla (tilanne vuoden 2020 lopussa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan komission toimittamien tietojen perusteella.

Useimmat jäsenvaltiot sovelsivat asianmukaisia menettelyjä paikallisten toimintaryhmien hyväksymiseen, mutta jotkin eivät soveltaneet laadullisia vähimmäisvaatimuksia paikallisten kehittämisstrategioiden valinnassa

31 Jäsenvaltioiden olisi tuettava paikallisia toimintaryhmiä niiden laatiessa paikallisia kehittämisstrategioitaan sekä taloudellisesti (valmisteleva tuki) että selkeiden laatuvaatimusten ja ohjeiden avulla. Sen jälkeen niiden olisi asetetussa määräajassa arvioitava paikallisia toimintaryhmiä oikeudenmukaisella ja avoimella tavalla ja hyväksyttävä ainoastaan ne, joiden strategiat täyttävät laatuvaatimukset.

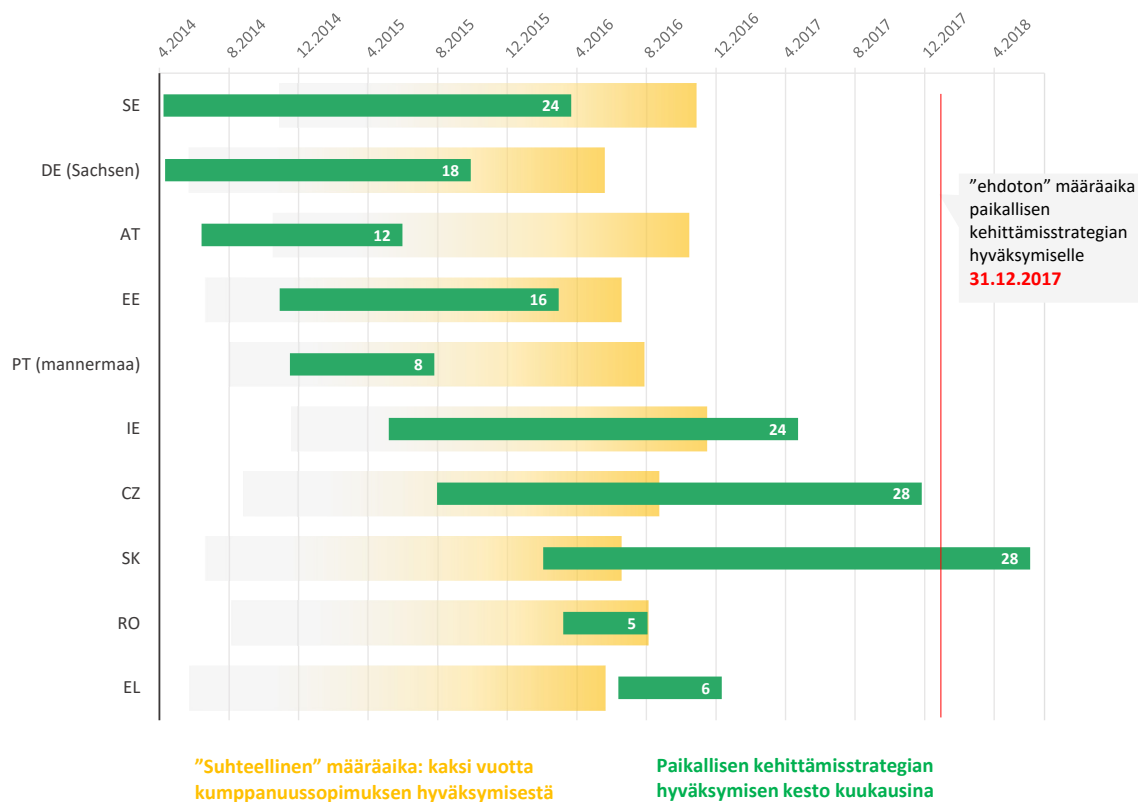
32 Paikallisten toimintaryhmien olisi otettava paikallisyhteisönsä mukaan strategioidensa kehittämiseen eri menetelmien, kuten koulutustilaisuuksien, työpajojen tai seminaarien, avulla. Toimintaryhmien olisi tällöin hyödynnettävä paikallisuutta koskevaa tietämystään. Tilintarkastustuomioistuin toi edellisessä Leader-erityiskertomuksessaan esille puutteita tavassa, jolla paikalliset toimintaryhmät edistivät paikallista osallistumista. Tällä kertaa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikki tarkastukseen valitut paikalliset toimintaryhmät olivat toteuttaneet tällaisia toimia ja kehittäneet paikallisia kehittämisstrategioitaan alhaalta ylöspäin suuntautuvan prosessin avulla.

33 Jäsenvaltioiden oli määriteltävä kriteerit paikallisten toimintaryhmien hyväksymiselle ja arvioitava ehdotettuja strategioita suhteessa niihin. Prosessiin sisältyi kiinnostuksenilmaisu tai useita ehdotuspyyntöjä, alustavien strategioiden laadinta, jäsenvaltioiden suorittama strategioiden arviointi ja tarvittaessa niiden tarkistaminen. Jäsenvaltioiden oli valittava strategiat ja hyväksyttävä paikalliset toimintaryhmät vuoden 2017 loppuun mennessä (kaksi vuotta sen jälkeen, kun varojen käyttö alkoi muilla yhteisen maatalouspolitiikan aloilla)¹⁵. Useimmat jäsenvaltiot saivat valinnan tehtyä vuonna 2016, Irlannilta ja Tšekiltä kului siihen pidemmän aikaa. Slovakia puolestaan sai hyväksymismenettelyn päätökseen maaliskuussa 2018 (ks. [kaavio 7](#) ja [laatikko 1](#)).

34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot olivat yleisesti ottaen tukeneet ja valvoneet hyväksymisprosessia hyvin työpajojen, koulutustapahtumien ja paikallisille toimintaryhmille tarkoitettujen valmiuksien kehittämisharjoitusten avulla. Useat hallintoviranomaiset antoivat paikallisyhteisöille ohjeita tiedotusmateriaalin tai käsikirjojen muodossa taikka perustivat yhteyspisteitä kysymysten esittämistä varten.

¹⁵ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 33 artiklan 4 kohta.

Kaavio 7 – Paikallisten toimintaryhmien hyväksymisprosessin kesto tarkastukseen valituissa kymmenessä jäsenvaltiossa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella. Suhteellinen määräaika: strategioiden ja paikallisten toimintaryhmien valinnan ensimmäinen kierros on saatava päätökseen kahden vuoden kuluessa niitä koskevien kumppanuussopimusten hyväksymisestä; ehdoton määräaika: paikallisen kehittämisstrategian hyväksyminen on saatava päätökseen 31.12.2017 mennessä ([asetus \(EU\) 1303/2013](#), 33 artiklan 4 kohta).

Laatikko 1

Paikallisten strategioiden kehittäminen hidasta Slovakiassa

Paikallisten kehittämisstrategioiden kehittäminen Slovakiassa kesti kaksi ja puoli vuotta ja päättyi kolme kuukautta joulukuun 2017 määräajan jälkeen.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan, kolme vuotta myöhemmin, yhtään hanketta ei ollut rahoitettu.

Komissio oli tietoinen pitkästä prosessista ja pyysi toimia sen nopeuttamiseksi.

35 Komissio oli suositellut, että jäsenvaltioiden olisi arvioitava paikalliset kehittämisstrategiat laatustandardien pohjalta ja pantava strategiat kilpailemaan keskenään¹⁶. Tämän lähestymistavan avulla komissio pyrki varmistamaan, että valitut paikalliset toimintaryhmät olivat sellaisia, joiden esittämät strategiat täyttivät laadulliset vähimmäisvaatimukset.

36 Jäsenvaltioiden oli määriteltävä arviointiperusteet paikallisten kehittämisstrategioiden valintaa varten. Niihin sisältyi laatuvaatimusten määrittely; kaikkien strategioiden oli täytettävä asetetut vaatimukset¹⁷. Tarkastajat havaitsivat, että yhdeksän jäsenvaltiota oli määrittänyt laatuvaatimukset, mutta Tšekin, Kreikan ja Slovakian kohdalla ne olivat vähemmän vaativia. Romania ei määrittänyt tällaisia laatuvaatimuksia.

37 *Taulukossa 4* esitetään yhteenveto toimitettujen ja valittujen strategioiden lukumäärästä kunkin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleen jäsenvaltion osalta. Kuusi jäsenvaltiota valitsi kaikki paikalliset toimintaryhmät, jotka toimittivat strategiansa. Romania kaksinkertaisti alun perin suunniteltujen paikallisten toimintaryhmien määrän (120:stä 239:ään).

¹⁶ Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds, osio 7.3, s. 42 ja 43.

¹⁷ Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds, osio 7.3, s. 42.

Taulukko 4 – Paikallisten toimintaryhmien ` / paikallisten kehittämisstrategioiden valinta

Jäsenvaltio	Toimitettujen strategioiden lukumäärä	Valittujen strategioiden lukumäärä
Tšekki	179	178
Saksa (Sachsen)	350	350
Viro	34	34
Irlanti	30	30
Kreikka	50	50
Itävalta	77	77
Portugali	175	92
Romania	239	239
Slovakia	121	110
Ruotsi	53	48

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastukseen valittujen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

Paikalliset toimintaryhmät ovat hyväksyneet hankkeita odotettua hitaammin

38 Paikallista kehitystä edistävien hankkeiden valitsemiseksi paikallisten toimintaryhmien olisi vahvistettava kriteerit, jotka soveltuvat niiden paikalliseen alueeseen, ja sovellettava oikeudenmukaisia ja läpinäkyviä menettelyjä. Leader-aloitteen tukea ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin myönnettävää tukea voidaan osoittaa seuraaviin tarkoituksiin:

- o paikallisyhteisön hankkeet
- o yhteistyötoimet kahden tai useamman sellaisen paikallisen toimintaryhmän välillä, jotka tulevat samasta jäsenvaltiosta tai eri maista (EU:sta ja sen ulkopuolelta).

39 Seitsemän kymmenestä jäsenvaltiosta käytti sähköisiä hakemuksia, yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja tai muita välineitä helpottaakseen valintaprosessia. Neljässä jäsenvaltiossa (Kreikka, Portugali, Slovakia ja Tšekki) hankkeiden haku- ja hyväksymisprosessi oli erityisen monimutkainen ja aikaavievä.

40 Prosessiin sisältyi jopa kahdeksan vaihetta, ja se kesti keskimäärin noin vuoden, ääritapauksissa yli kaksi vuotta. Hakijoiden oli ensin esitettävä hakemus paikalliselle toimintaryhmälle, joka tarkisti tukikelpoisuuden ja sen, oliko hanke paikallisen kehittämisstrategian mukainen. Tämän jälkeen hakijat toimittivat hakemuksensa asiasta vastaaville viranomaisille. Kreikassa hakijoiden oli toimitettava sekä sähköinen että paperiversio. Nämä ylimääräiset hallinnolliset vaatimukset vaikuttivat osaltaan tarkastuksen aikaan vallinneeseen tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot olivat saaneet päätökseen suhteellisen vähäisen määrän hankkeita ja myös maksuja oli tehty vähän (39 prosenttia suunnitelluista Leader-hankkeiden menoista).

41 Komission ohjeiden mukaan paikallisten kehittämisstrategioiden olisi palveltava paikallisia tarkoituksia ja valittujen hankkeiden olisi edistettävä strategioiden tavoitteita¹⁸. Paikalliset toimintaryhmät asettivat melko yleisluontoiset tavoitteet ja hankkeiden valintaperusteet paikallisissa kehittämisstrategioissaan. Näin paikalliset toimintaryhmät pystyivät valitsemaan laajan valikoiman hankkeita.

Leader-lähestymistapa helpottaa paikallista osallistumista, mutta naiset ja nuoret ovat aliedustettuina paikallisissa toimintaryhmissä

42 Paikalliset toimintaryhmät tarjoavat paikallisyhteisöissä viestintäfoorumin paikallisten kehittämisstrategioiden suunnittelua ja toteuttamista varten käynnistämällä, kehittämällä ja rahoittamalla paikallisia hankkeita. Toimintaryhmillä on oma tehtävänsä paikallisyhteisöjen yhdistäjinä sekä niiden sitouttamisessa paikalliseen kehittämiseen. Leader-lähestymistapaa sovellettaessa paikallisyhteisöjen kehitystarpeet määritetään hyödyntäen niiden omaa asiantuntemusta ja kokemusta. Lisäksi tämän lähestymistavan tarkoituksena on tarjota foorumi eri hallintotasojen väliselle viestinnälle paikallisyhteisöistä aina alueelliseen ja kansalliseen hallintoon ja kannustaa tällaiseen tiiviimpään yhteistyöhön.

43 Paikallisten toimintaryhmien olisi edustettava paikallisyhteisöjään ja otettava toimintaan mukaan kaikki relevantit paikalliset sidosryhmät. Lainsäädännön mukaan minkään yksittäisen sidosryhmän osuus paikallisen toimintaryhmän äänioikeuksista ei saa olla yli 49 prosenttia ja viranomaisten ääniosuuden hankkeiden valintaprosessissa

¹⁸ [Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds](#), s. 24 ja 25.

on oltava alle 50 prosenttia¹⁹. Komission ohjeiden mukaan päätöksentekaelinten olisi myös oltava sukupuolijakaumaltaan tasapainoisia ja niiden olisi edustettava riittävästi tiettyjä kohderyhmiä, kuten nuoria, etnisiä vähemmistöjä ja heikommassa asemassa olevia henkilöitä²⁰.

44 Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että sen tutkimat paikalliset toimintaryhmät tarjosivat foorumin paikalliselle viestinnälle ja noudattivat ryhmien päätöksentekaelinten kokoonpanoa koskevia oikeudellisia vaatimuksia. Tämä tarkoitti sitä, että viranomaiset eivät enää hallinneet prosessia (kuten tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2010). Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että miehillä oli vähintään 60 prosenttia paikoista kymmenessä niistä 18 paikallisesta toimintaryhmästä, joilta tilintarkastustuomioistuin sai tietoja. Nuoret olivat aliedustettuina. Tarkastetuista 20 paikallisesta toimintaryhmästä 16:lla ei ollut päätöksentekaelimissään alle 30-vuotiaita henkilöitä²¹. Tämä aiheuttaa riskin, että päätöksentekaelimet eivät ota heidän näkemyksiään ja etujaan huomioon päätöksentekoprosessissa.

Leader-ohjelman ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden tuottamia lisähyötyjä ei ole vielä osoitettu

45 Tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmassa Leader-erityiskertomuksessaan, että Leader-lähestymistavan tuottamasta lisäarvosta ei ollut riittävästi näyttöä. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komission olisi ryhdyttävä viipymättä toimiin varmistaakseen, että se voi ottaa vastuun Leader-ohjelman lisäarvosta ja varainhoidon moitteettomuudesta. Kuten kohdassa **07** todetaan, komissio odottaa Leader-ohjelman vaikutusten näkyvän hanketulosten edistymisenä sekä sosiaalisen pääoman ja paikallishallinnon parantumisena.

46 Seuraavissa kohdissa arvioidaan erikseen kutakin näistä näkökohdista. Ensiksi tutkitaan, onko komissio viime vuosikymmenen aikana selvittänyt paremmin Leader-ohjelman tuottamat hyödyt. Tämän jälkeen tutkitaan, ovatko paikalliset Leader-

¹⁹ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 32 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 34 artiklan 3 kohdan b alakohta.

²⁰ Guidance for Member States and programme authorities on CLLD in the ESI Funds, s. 27.

²¹ Nuoriksi luetaan 18–30-vuotiaat; ks. Euroopan neuvosto ja Euroopan komissio (2019): Youth Policy essentials, s. 6.

kehityshankkeet tuottaneet parempia tuloksia ja onko näyttöä siitä, että Leader-lähestymistapa parantaa sosiaalista pääomaa ja hallintoa paikallisyhteisöissä.

Komissio alkoi arvioida Leader-lähestymistavasta saatavia hyötyjä

47 Tilintarkastustuomioistuin tutki relevanttia seuranta- ja arviointijärjestelmää, ja havaitsi, että vuoden 2010 Leader-erityiskertomukseen sisältynyttä keskeistä suositusta, joka koski Leader-ohjelman tuottamista hyödyistä vastaamista, ei ollut pantu täytäntöön kokonaisuudessaan (ks. kohta 17 ja liite II).

48 Kuten kohdassa 13 selitetään, komissio seuraa Leader-ohjelman saavutuksia ja raportoi niistä käyttäen kolmea asetuksessa vahvistettua indikaattoria. Taulukossa 5 esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2019 toimintakertomuksessa Leader-ohjelman osalta ilmoitetut tiedot:

Taulukko 5 – Leader-indikaattorit

Indikaattori	Tavoitearvo (2023)	Ilmoitetut tiedot
Paikallisten kehitysstrategioiden kattaman maaseutuväestön osuus	53,5 %	60,6 %
Parantuneista palveluista/infrastruktuureista hyötyvän maaseutuväestön osuus (%)	16,4 %	13,54 %
Tuetuilla hankkeilla luotujen työpaikkojen määrä	44 109	13 337

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2019 toimintakertomuksen perusteella.

49 Nämä indikaattorit eivät tue Leader-lähestymistavan kustannusten ja hyötyjen merkityksellistä arviointia. Tilintarkastustuomioistuin on todennut aikaisemmissa kertomuksissaan – myös vuoden 2019 tuloksellisuuskertomuksessa²² – että käytetyt indikaattorit ovat pääasiassa panos- ja tuotosindikaattoreita eivätkä mittaa meno-ohjelmien tuloksia tai lisäarvoa. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee Leader-ohjelmaa koskeneessa vuoden 2010 kertomuksessaan, että komission olisi ryhdyttävä viipymättä toimiin sen varmistamiseksi, että se voi selvittää Leader-lähestymistavan tuottamat

²² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta – tilanne vuoden 2019 lopussa.

hyödyt. Lisäksi seuranta olisi suunnattava tällaisia hyötyjä sekä tehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaaviin indikaattoreihin eikä niinkään täytäntöönpanoon.

50 Lainsäädännössä edellytetään, että komissio antaa jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten ne voivat arvioida maaseudun kehittämisohjelmiaan ja toimenpideohjelmiaan. Ohjelmakauden lopussa tehtävät ohjelma-arvioinnit (jälkiarvioinnit) suorittaa joko komissio tai vaihtoehtoisesti jäsenvaltiot tiiviissä yhteistyössä komission kanssa²³.

51 Komissio julkaisi kaksi ohjeasiakirjaa, joiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden suorittamaa Leader-ohjelman ja paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden arviointia ohjelmakaudella 2014–2020: arviointia koskevat ohjeet²⁴ ja arviointikäsi­kirjan²⁵. Komission on myös toimitettava yhteenvetokertomus jäsenvaltioiden toteuttamista jälkiarvioinneista toimenpideohjelmien osalta 31. joulukuuta 2025 mennessä ja maaseudun kehittämisohjelmien osalta 31. joulukuuta 2027 mennessä²⁶.

52 Ohjelmakaudella 2007–2013 komission oli toimitettava maaseudun kehittämistä koskeva yhteenvetokertomus 31. joulukuuta 2016 mennessä²⁷. Tämä kertomus valmistui huhtikuussa 2018 ja se julkaistiin heinäkuussa 2020²⁸. Siihen sisältyi lyhyt Leader-ohjelmaa koskeva osio, mutta osiossa ei arvioitu ohjelman hyötyjä.

53 Komissio ei ole vielä antanut omaa arviointiaan Leader-lähestymistavasta. Tilintarkastustuomioistu­in korosti uutta yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista komission ehdotuksista vuonna 2018 antamassaan lausunnossa, että komission olisi noudatettava lainsäädäntöä tarkistaessaan arviointi ensin -periaatetta²⁹. Komissio tekee parhaillaan arviointia siitä, kuinka Leader-lähestymistavan osa, joka on

²³ Asetus (EU) 1303/2013, 54–57 artikla.

²⁴ Guidelines, Evaluation of LEADER/CLLD.

²⁵ Euroopan komissio (2018): FARNET Guide #15 – Evaluating CLLD. Handbook for LAGs and FLAGs.

²⁶ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 57 artiklan 4 kohta, ja asetus (EU) 2020/2220, 2 artiklan 4 kohta.

²⁷ Asetus (EY) N:o 1698/2005, 87 artiklan 2 kohta.

²⁸ Euroopan komissio (2020): Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007–2013, Luxemburg, s. 222–234.

²⁹ Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2018 antama lausunto komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

rahoitettu maaseudun kehittämisrahastosta, on edistänyt tasapainoista aluekehitystä. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää toimien merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja lisäarvoa³⁰. Komissio aikoo julkaista tämän arvioinnin vuonna 2023.

Jäsenvaltiot käyttivät Leader-ohjelmaa rahoittaakseen paikallisiin strategioihin perustuvia hankkeita, mutta joillakin jäsenvaltioilla oli tähän tarkoitukseen muita meno-ohjelmia

54 Koska Leader-hankkeiden hyödyistä ei ollut saatavilla komission arviointia tai relevantteja seurantatietoja, tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko Leader-ohjelmalla ja paikallisyhteisöjen omilla kehittämishankkeilla potentiaalia edistää paikallista kehitystä ja tuottaa parempia tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin analysoi, perustuivatko ne paikallisten toimintaryhmien laatimiin paikallisiin kehittämisstrategioihin (ks. kohta **41**) ja pystyivätkö ne näin vastaamaan paikallisiin tarpeisiin. Tilintarkastustuomioistuin käytti myös komission arviointiohjeita, joissa määritellään hanketyypeittäin, miten Leader-hankkeiden tulosten olisi oltava parempia kuin hankkeissa, jotka on pantu täytäntöön ilman Leader-menetelmää³¹.

55 Tilintarkastustuomioistuin arvioi 95 hanketta näiden kohdassa **54** esitettyjen kriteerien perusteella. Arviointi perustui paikallisten toimintaryhmien suorittamiin itsearviointeihin. Tilintarkastustuomioistuin tutki näiden itsearviointien uskottavuutta ja keskusteli arvioinnistaan viranomaisten ja useiden hankkeiden toteuttajien kanssa.

56 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden hankkeiden yhteydessä toteutettiin toimia, jotka kohdentuivat paikallisissa kehittämisstrategioissa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin (ks. kohta **41**). Useilla hankkeilla oli potentiaalia edistää paikallista kehitystä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös hankkeita, jotka täydentävät lakisääteisiä tehtäviä ja jotka eivät kuulu erityisjärjestelmien piiriin.

57 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että jotkin tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot käyttivät Leader-rahoitusta tai paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin tarkoitettua rahoitusta rahoittaakseen hankkeita, joihin liittyvät toimet kuuluvat tyypillisesti kansallisten, alueellisten tai kunnallisten viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin (kuten kyläteiden tai katuvalaistuksen rahoitus). Lisäksi

³⁰ Evaluation Roadmap: Evaluation of the impact of LEADER on balanced territorial development.

³¹ Guidelines, Evaluation of LEADER/CLLD.

tilintarkastustuomioistuin havaitsi hankkeita, joita varten on olemassa muihin kuin Leader-ohjelman mukaisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin ja muihin EU:n meno-ohjelmiin perustuvaa tukea (ks. [laatikko 2](#)).

58 Esimerkiksi Saksa (Sachsenin alue) käytti Leader-ohjelmaa monenlaisten maaseudun peruspalvelujen rahoittamiseen. Se osoitti 364,3 miljoonaa euroa eli 41,5 prosenttia suunnitellusta maaseudun kehittämisrahoituksesta Leader-ohjelmaan; osuus on suurin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden ja alueiden joukossa. Toimia, jotka olivat osa paikallishallinnon yleistä toimintaa Saksassa (Sachsenin alueella), oli sen vuoksi käsiteltävä ensiksi paikallisissa toimintaryhmissä. Tähän sisältyivät kyläteiden rahoitus, katuvalaistus ja kunnossapito sekä lastentarhojen laajennushankkeet. Maaseudun kehittämistä koskevan väliarviointikertomuksen mukaan Sachsen oli 30. kesäkuuta 2019 mennessä käyttänyt Leader-varoja 112 katuvalohankkeen (noin 5,5 miljoonaa euroa julkisia menoja), 84 kylätien (13 miljoonaa euroa) ja 62 lastentarhahankkeen (6,3 miljoonaa euroa) rahoittamiseen³².

³² Zentralbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2014 – 2020 im Freistaat Sachsen. Endbericht, s. 257.

Laatikko 2

Leader-rahoitteiset hankkeet, joita varten oli olemassa muita erityistoimenpiteitä ja meno-ohjelmia

Tšekki ja Romania: Tuki maatilojen nykyaikaistamiselle ja nuorille viljelijöille



Maaseuturahasto

Yksi Romanian paikallinen toimintaryhmä valitsi kymmenen maatilainvestointihanketta, joiden kokonaiskustannukset olivat 1,7 miljoonaa euroa. Niiden osuus kaikkien valittujen hankkeiden kokonaiskustannuksista oli lähes puolet. Toinen romanialainen ryhmä maksoi kaikkiaan 240 000 euron edestä nuorten viljelijöiden tukea, joka kohdennettiin kertasuorituksina kahdeksaan eri hankkeeseen. Kaikilla jäsenvaltioilla on YMP:n ensimmäisen pilarin mukaisia erityistoimenpiteitä nuorten viljelijöiden tukemiseksi, ja Romania tarjoaa erityistukea toisesta pilarista.

Tšekin kaksi paikallista toimintaryhmää valitsivat 47 maatilainvestointihanketta, joiden kustannukset olivat noin kaksi miljoonaa euroa eli lähes puolet kaikkien valittujen hankkeiden kokonaiskustannuksista. Yksi näistä paikallisista toimintaryhmistä käytti noin 80 prosenttia hankkeiden kokonaiskustannuksista maataloushankkeisiin.

Näillä hankkeilla viljelijöille myönnettiin EU:n rahoitusta lähinnä uusiin eläinsuojaiin ja laitteisiin tehtäviin investointeihin tai tuettiin nuorten viljelijöiden toiminnan aloittamista.

Kiinnostuneet viljelijät voivat hakea maaseudun kehittämisrahoitusta Leader-ohjelman ulkopuolella, joten Leader-rahoituksen käyttö tällaisissa tapauksissa on päällekkäistä olemassa olevien järjestelyjen kanssa.

59 Tilanne vastasi tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 havaitsemaa tilannetta. Tuolloin komissio oli samaa mieltä siitä, että Leader-ohjelmasta ei periaatteessa pitäisi tukea paikallishallinnon tavanomaisia toimia. Tilintarkastustuomioistuin antoi vuonna 2015 EU:n tuesta maaseudun infrastruktuurille erityiskertomuksen³³, jossa se esitti samankaltaisia huomautuksia maaseututeiden rahoituksesta Saksassa (Sachsenin alueella) ja suosittelee, että jäsenvaltiot varmistaisivat, että EU:n maaseudun kehittämisrahastot eivät korvaa muita samalle toimintalohkolle tarkoitettuja julkisia varoja.

³³ Erityiskertomus 25/2015 Maaseudun infrastruktuuria koskeva EU:n tuki.

60 Irlannin ja Ruotsin osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tilanne vältettiin suurelta osin näiden maiden tukikelpoisuussääntöjen vuoksi:

- o Irlannin viranomaiset sulkiivat Leader-rahoituksen ulkopuolelle useita aloja ja toimintoja, joille oli olemassa muita rahoitusvaihtoehtoja. Tällaisia olivat muun muassa maatalous, yksityisten asuinkiinteistöjen kunnostaminen ja julkisten elinten yleiset kunnossapitotyöt sekä hankkeet, jotka saavat jo muuta EU:n tai kansallista rahoitusta.
- o Ruotsilla oli säännöt sellaisten kulujen rahoittamisen estämisestä, jotka aiheutuvat lakisääteisten tehtävien hoitamisesta tai EU:n taikka kansallisen lainsäädännön vaatimusten täyttämisestä (esim. EU:n direktiivin noudattamisesta). Lisäksi Ruotsi edellytti, että Leader-hankkeet ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet hyödyttävät laajempaa paikallisyhteisöä eivätkä vain yksittäisiä hankkeiden toteuttajia.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vaikka yksittäisten jäsenvaltioiden olosuhteet poikkeavat toisistaan, nämä säännöt ovat hyviä käytäntöjä, jotka voivat edistää Leader-ohjelman moitteetonta varainhoitoa.

Asiantuntijoiden mielestä Leader-lähestymistavan joitakin mahdollisia hyötyjä on vaikea arvioida, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös näyttöä siitä, että hyötyjen arviointi voitaisiin toteuttaa

61 Hanketulosten parantumisen lisäksi komissio määrittelee Leader-ohjelman hyödyt sosiaalisen pääoman ja hallintotavan parantumisena. Komission arviointiohjeissa annetaan seuraavat määritelmät:

- o **Sosiaalinen pääoma** on moniulotteinen käsite, johon sisältyy yhteiskunnallisten organisaatioiden piirteitä, kuten verkostot, normit ja sosiaalinen luottamus, jotka helpottavat koordinointia ja yhteistyötä yhteisen edun mukaisesti.
- o **Hallintotapaan** kuuluvat instituutiot, prosessit ja mekanismit, joiden avulla julkiset, taloudelliset ja kansalaisyhteiskunnan sidosryhmät voivat tuoda esiin etujaan, käyttää laillisia oikeuksiaan, täyttää velvollisuutensa ja sovittelaa erimielisyyksiään.

62 Asiantuntijakirjallisuudesta käy ilmi, että sosiaalisen pääoman ja paikallishallinnon parannusten mittaamiseen liittyy monenlaisia haasteita, mukaan lukien näiden

käsitteiden yleisesti hyväksyttävä määritelmä³⁴. Asiantuntijat myöntävät näin ollen, että näitä Leader-ohjelman mahdollisia hyötyjä on vaikea arvioida.

63 Komission yhteenvetokertomuksen (ks. kohta 52) lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi tarkastuskohteena olleiden jäsenvaltioiden jälkiarviointikertomuksia pääasiassa kaudelta 2007–2013 saadakseen näyttöä sosiaalisen pääoman ja paikallishallinnon paranemisesta. Useimmat jäsenvaltioiden jälkiarviointikertomukset eivät kattaneet näitä käsitteitä. Ruotsin kaudelta 2007–2013 laatimassa jälkiarvioinnissa esitettiin selkeitä havaintoja paikallishallinnosta. Arvioijien mielestä Leader-ohjelma ei ollut vaikuttanut myönteisesti vertikaaliseen hallintorakenteeseen eli paikallisten toimintaryhmien asemaan suhteessa muihin viranomaisiin ja instituutioihin. Horisontaalisen hallintorakenteen eli muiden alueellisten sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön osalta arvioijat korostivat, että Leader-ohjelma on johtanut siihen, että paikalliset yritykset ja kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat sitoutuneet paikallisten julkisten asioiden hoitoon.

Useita rahastoja kattava lähestymistapa mutkistaa paikallisten kehittämishankkeiden rahoittamista

64 Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) koostuvat viidestä eri rahoitusvirrasta, joista kullakin on omat sääntönsä (ks. kohta 10). Tämä edellyttää jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten välistä koordinoitua synergioiden varmistamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi ohjelma- ja hanketasolla.

³⁴ Nardone, G., Sisto, R., Lopolito, A., [Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach](#), *Journal of Rural Studies*, Vol. 26, Issue 1, 2010, s. 63-72.

Pisani, E., Franceschetti, G.; Secco, L. and Asimina C. (ed., 2017), *Social Capital and Local Development: From Theory to Empirics*. Cham (Sveitsi).

Claridge, T. (2020), [Current definitions of social capital – Academic definitions in 2019](#), sekä linkki esitykseen [Social capital – is there an accepted definition in 2020?](#)

Shucksmith, M. (2002), [Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from leader in the UK](#), *Sociologia Ruralis*, 40(2), s. 208–218.

Thuesen, A. A. (2010), [Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 rural development and fisheries programmes](#), *Sociologia ruralis*, 50(1), s. 31-45.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa lainsäädännössä otetaan nimenomaisesti huomioon tällaisen koordinoinnin tarve³⁵.

65 Komission mukaan yhteisen seurantakomitean perustaminen eri ohjelmia varten on hyödyllistä ja käytännöllistä. Tarkastajat havaitsivat, että vain neljä kymmenestä tarkastuskohteena olleesta jäsenvaltiosta oli toiminut näin.

66 Jäsenvaltiot löysivät kuitenkin muita ratkaisuja helpottaakseen tiedonkulkua. Kunkin yksittäisen rahaston hallintoviranomaiset Itävallassa ja Saksassa (Sachsenin alue) olivat edustettuina kaikkien muiden rahastojen seurantakomiteoissa. Viro oli perustanut yhteisen hallintoviranomaisen maaseudun kehittämis- ja kalatalousrahastoja varten.

67 Osana vuoden 2020 jälkeistä uudistusta suunnittelu, joka koskee yhteisen maatalouspolitiikan kahta rahoitusvirtaa (Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto), toteutetaan YMP:n strategiasuunnitelmien avulla. Tämän seurauksena maaseudun kehittämisellä voi olla löyhempi yhteys kolmeen muuhun rahoitusvirtaan (Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto).

68 Komissio odotti useita rahastoja kattavan lähestymistavan laajentavan paikallisiin toimintaryhmiin osallistuvien paikallisten alojen, sidosryhmien ja hankkeiden toteuttajien kirjoa ja tehostavan näin paikallista yhteistyötä. Lisäksi komissio odotti, että neljän EU-rahaston käyttäminen rahoitukseen mahdollistaisi sen, että paikalliset toimintaryhmät voisivat vastata monimutkaisiin paikallisiin tarpeisiin kattavammin ja suuremmilla rahasummilla.

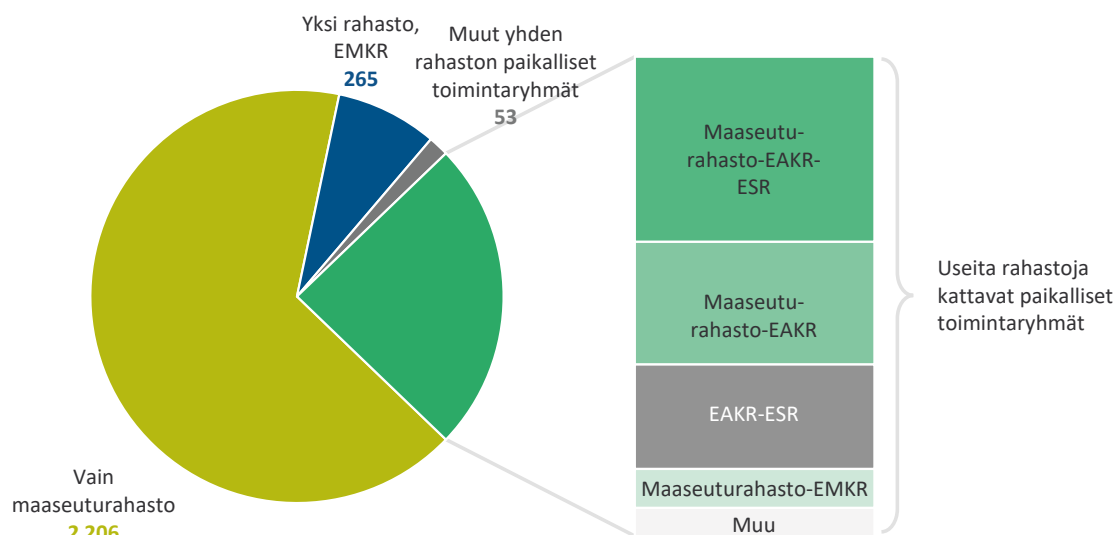
69 Komissio ei ole toimittanut kattavia lukuja useita rahastoja kattavaa lähestymistapaa soveltavien paikallisten toimintaryhmien lukumäärästä. Tuoreimpien koottujen tietojen mukaan³⁶ kaikissa jäsenvaltioissa (Yhdistynyt kuningaskunta mukaan luettuna) hyväksyttiin 3 337 ryhmää ohjelmakaudelle 2014–2020. Näistä 813 (24 prosenttia) käytti useampaa kuin yhtä EU:n rahastoa (ks. kaavio 8). Kyseisistä useita rahastoja kattavaa lähestymistapaa soveltavista paikallisista toimintaryhmistä monet käyttivät yhdistelmärahoitusta maaseudun kehittämisrahastosta, aluekehitysrahastosta ja sosiaalirahastosta, ja koko EU:n alueella yhdeksän

³⁵ Asetus (EU) N:o 1303/2013, mukaan lukien liite I (yhteinen strategiakehys).

³⁶ Kah, S. (2021), *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (tiedot korjattu kesäkuussa 2021).

toimintaryhmää käytti kaikkia neljää käytettävissä olevaa rahastoa (kahdeksan Ruotsissa ja yksi Puolassa).

Kaavio 8 – Yhden rahaston lähestymistapaa ja useita rahastoja kattavaa lähestymistapaa soveltavat paikalliset toimintaryhmät kaudella 2014–2020



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen seuraavan asiakirjan perusteella: Kah, S. (2021), [Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD](#) (tiedot korjattu kesäkuussa 2021).

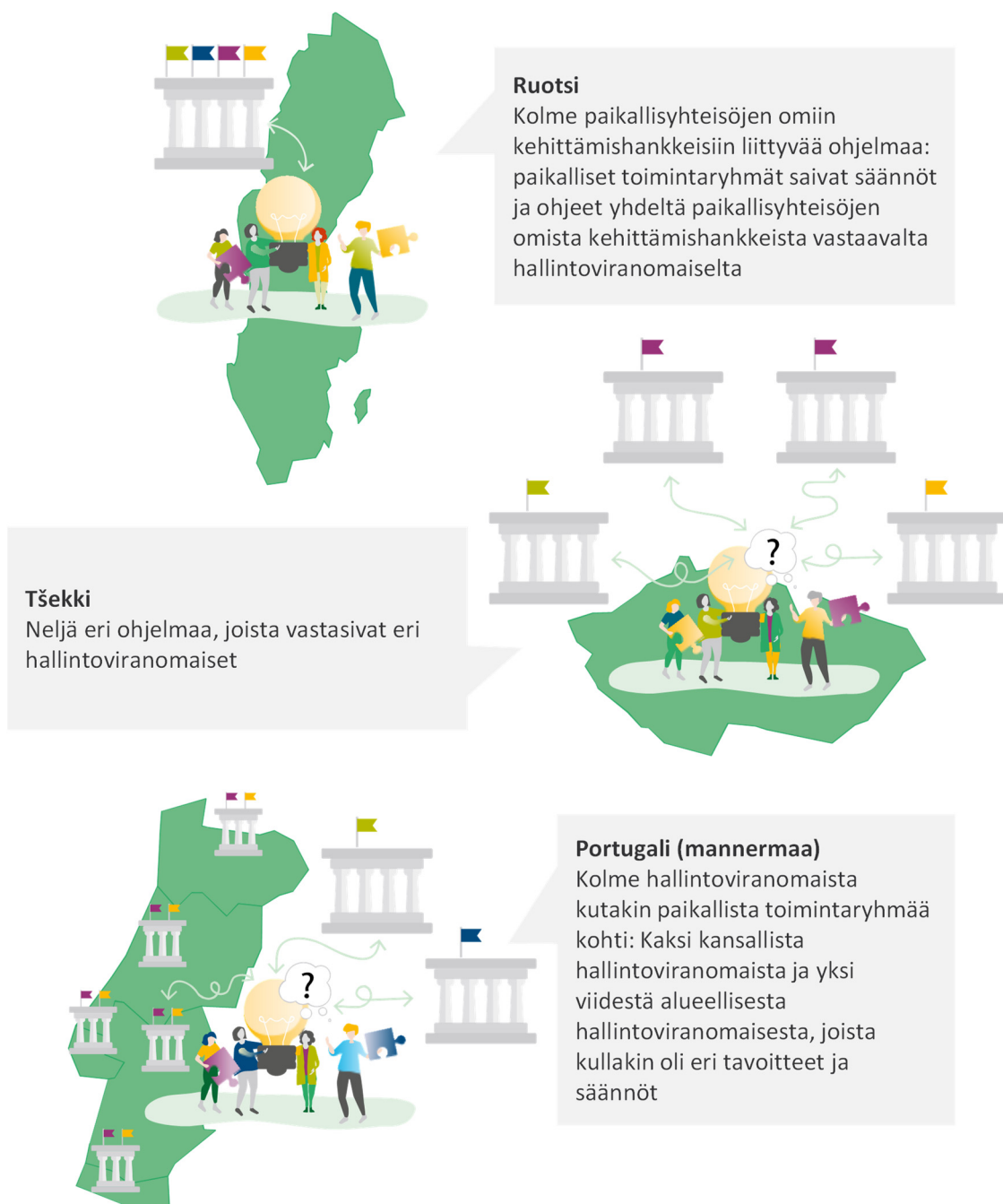
70 Useita rahastoja kattava lähestymistapa oli uusi paikallisille toimintaryhmille ja jäsenvaltioiden viranomaisille, ja paikalliset toimintaryhmät olivat ensimmäistä kertaa tekemisissä sosiaali- ja aluerahastojen kanssa. Komission ohjeasiakirjassa³⁷ korostettiin, että vastuualueet ja päätöksenteko on määriteltävä selkeästi. Tämä edellytti jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten välistä koordinaatiota, jotta paikallisille toimintaryhmille voitaisiin antaa selkeät säännöt ja ohjeet, mieluiten keskitetyltä yhteyspisteeltä.

71 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleista jäsenvaltioista Ruotsilla oli selkeimmät järjestelyt useita rahastoja kattavan lähestymistavan hallinnointiin. Se oli nimittänyt yhden hallintoviranomaisen ja rahaston koordinaatiryhmän, ja käytössä oli vain kolme ohjelmaa: kansallinen maaseudun kehittämisohjelma, kansallinen kalastusohjelma ja kansallinen ohjelma paikallisyhteisöjen omien kehittämissankkeiden rahoittamiseksi alueellisista ja sosiaalirahastoista.

³⁷ Euroopan komissio (2016), FARNET Guide #10: Starting CLLD implementation in practice.

72 Sitä vastoin Tšekissä ja Portugalissa hallintoviranomaiset katsoivat, että tavoitteiltaan ja säännöiltään toisistaan poikkeavien erilaisten rahastojen yhdistäminen sekä se, että eri hallintoviranomaiset sovelsivat erilaisia sääntöjä ja ohjeita, vaikeuttivat useita rahastoja kattavan lähestymistavan hallinnointia. (*Kaaviossa 9* esitetään useita rahastoja kattavan lähestymistavan hallinnointijärjestelyt Ruotsissa, Tšekissä ja Portugalissa). Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt jäsenvaltioiden vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia koskevista komission huomautuksista eikä vuosikokousten pöytäkirjoista evidenssiä siitä, että komissio olisi puuttunut asiaan esimerkiksi antamalla jäsenvaltioille kirjallista palautetta useita rahastoja kattavan lähestymistavan hallinnoinnista tai vaatimalla tarvittaessa toimintasuunnitelmia.

Kaavio 9 – Useita rahastoja kattavan lähestymistavan hallinnointia koskevat järjestelyt



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin toimittamien karttojen perusteella.

73 Useita rahastoja kattavan lähestymistavan yksinkertaistamiseksi komissio on ottanut käyttöön joitakin uutuusia ohjelmakaudelle 2021–2027:

- o Jäsenvaltioiden on järjestettävä yhteinen ehdotuspyyntö (joka kattaa kaikki asiaan liittyvät rahastot) paikallisten kehittämisstrategioiden ja paikallisten

toimintaryhmien valitsemiseksi ja perustettava sekakomitea seuraamaan näiden strategioiden täytäntöönpanoa³⁸.

- o Jos jäsenvaltio päättää hyödyntää päärahastoa, paikallinen kehittämisstrategia kokonaisuudessaan (eli kaikkien hankkeiden hallinnointi ja valvonta) kuuluu kyseisen rahaston sääntöjen piiriin, kun taas yksittäisten hankkeiden täytäntöönpanoon, seurantaan ja maksuihin sovelletaan edelleen kyseistä hanketta rahoittavan rahaston sääntöjä³⁹.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että joulukuun 2021 loppuun mennessä yhteiset ehdotuspyynnöt eivät olleet vielä mahdollisia. Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että tämä johtui uuden yhteisen maatalouspolitiikan (mukaan lukien EU:n maaseudun kehittämisrahasto) siirtymäkauden pidentämisestä vuoteen 2022, mikä merkitsi, että edeltävän kauden (2014–2020) sääntöjen soveltamista jatketaan.

74 Ruotsissa viranomaiset katsoivat toimintarakenteen selkeyttämisestä huolimatta, että useita rahastoja kattavan lähestymistavan hallinnointi oli tehotonta ja kallista, erityisesti koska kalastusalan sekä alue- ja sosiaalirahastojen yhteenlaskettu osuus paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden rahoituksesta kaudella 2014–2020 oli vain 20 prosenttia. Ruotsi tilasi tutkimuksen, jossa arvioitiin kaikkien paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyvien aloitteiden rahoitusta maatalousrahastosta⁴⁰. Tutkimuksessa todettiin, että vuosina 2014–2020 paikalliset toimintaryhmät olivat tukeneet samankaltaisia hankkeita eri rahastoista (esim. matkailun ja integraation alalla) ja että kaikista niistä hankkeista, joita oli tuettu kolmesta muusta EU:n rahastosta, yli 90 prosenttia olisi voitu rahoittaa maaseudun kehittämisen varoista.

75 Tämän seurauksena Ruotsi todennäköisesti luopuu useita rahastoja kattavasta lähestymistavasta. Muilta haastatelluilta jäsenvaltioiden viranomaisilta saatiin vaihtelevia vastauksia, joiden mukaan useimmat niistä eivät kannata useita rahastoja kattavan lähestymistavan käyttöä nykyisellä ja tulevalla ohjelmakaudella.

³⁸ Asetus (EU) 2021/1060, 31 artiklan 3 kohta.

³⁹ Asetus (EU) 2021/1060, 31 artiklan 4–6 kohta.

⁴⁰ Är det möjligt att finansiera alla insatser inom lokalt ledd utveckling genom jordbruksfonden? Uppföljningsrapport 2019:11

[Onko kaikkia paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyviä aloitteita mahdollista rahoittaa maaseuturahastosta?] Seurantakertomus 2019: 11).

Johtopäätökset ja suositukset

76 Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksessaan, tuottiko Leader-lähestymistapa sellaisia hyötyjä, jotka oikeuttivat siitä aiheutuvat lisäkustannukset ja -riskit, erityisesti EU:n yleisiin (ylhäältä alaspäin suuntautuviin) meno-ohjelmiin verrattuna.

77 Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen yli vuosikymmen Leader-lähestymistavasta julkaistun erityiskertomuksen jälkeen, ja havaitsi, että joillakin aloilla on tapahtunut parannuksia ja että Leader-lähestymistapa luo toimintarakenteita, jotka helpottavat paikallista sitoutumista. Leader-lähestymistapaan liittyy kuitenkin suurempia hallinto- ja toimintakustannuksia ja hitaita hyväksymisprosesseja, eikä sen tuloksena ole saatu hankkeita, joiden lisähyödyt olisivat olleet osoitettavissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ei ole juurikaan näyttöä siitä, että Leader-lähestymistavan hyödyt olisivat sen aiheuttamia kustannuksia ja riskejä suuremmat.

78 Leader-ohjelmasta aiheutuu sen osallistavan lähestymistavan vuoksi suuria hallinto- ja toimintakustannuksia. EU:n asetuksessa näille kustannuksille asetetaan 25 prosentin yläraja. Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltiot suunnittelivat käyttävänsä 17 prosenttia hallinto- ja toimintakustannuksiin. Näihin kustannuksiin sisältyy paikallisen kehittämisstrategian täytäntöönpanon helpottaminen sekä potentiaalisten tuensaajien auttaminen hankkeiden kehittämisessä. Komission raportoinnin mukaan nämä kustannukset olivat vuoden 2020 lopussa 1,04 miljardia euroa (24 prosenttia kokonaismenoista tuossa vaiheessa, mikä on asetuksen asettamissa rajoissa). Näiden kustannusten osuus hankemenoista pienenee yleensä ohjelmakauden aikana (kohdat [25–30](#)).

79 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että paikalliset toimintaryhmät onnistuivat paikallisia kehitysstrategioitaan kehittäessään edistämään paikallista osallistumista. Tämä merkitsee parannusta tilanteeseen, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi yli kymmenen vuotta sitten. Useimmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot sovelsivat asiaankuuluvia menettelyjä paikallisten toimintaryhmien valitsemiseksi ja hyväksymiseksi näiden strategioiden perusteella, mutta osa niistä sovelsi vähemmän vaativia laatustandardeja paikallisten kehittämisstrategioiden valinnassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yksi jäsenvaltio ei sisällyttänyt valintaprosessiinsa laatukriteerejä. Niiden avulla olisi voitu keskittyä parhaisiin paikallisiin kehittämisstrategioihin (kohdat [31–37](#)).

80 Tilintarkastustuomioistuin totesi lisäksi, että hankkeiden haku- ja hyväksymisprosessi oli monimutkainen ja sisälsi hankkeiden toteuttajille ylimääräisiä

hallinnollisia vaatimuksia yleisiin meno-ohjelmiin verrattuna. Tämä vaikutti osaltaan tarkastuksen aikaan vallinneeseen tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot olivat saaneet päätökseen suhteellisen vähäisen määrän hankkeita ja myös maksuja oli tehty vähän (39 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi myös, että Leader-hankkeiden valintaperusteet olivat useimmissa tapauksissa melko yleisiä, minkä seurauksena paikalliset toimintaryhmät saattoivat valita laajan joukon erilaisia hankkeita (kohdat 38–41).

81 Viranomaiset eivät enää virallisesti hallinneet hankkeiden valintaprosessia (kuten tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2010), ja paikalliset toimintaryhmät onnistuivat helpottamaan paikallista osallistumista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin vuonna 2021, että useimmat paikalliset toimintaryhmät eivät olleet sukupuolijakaumaltaan tasapainoisia ja nuoret olivat aliedustettuina. Tämä aiheuttaa riskin, että päätöksentekojärjestelmät eivät ota heidän näkemyksiään ja etujaan huomioon päätöksentekoprosessissa (kohdat 42–44).

82 Vaikka osa tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 antamista suosituksista oli pantu täytäntöön, tarkastajat havaitsivat, että komission seuranta- ja arviointikehityksen avulla ei ole vieläkään saatu näyttöä siitä, että Leader-lähestymistapa olisi tuottanut lisähyötyjä yleiseen rahoitukseen verrattuna. Asiantuntijat katsovat, että osaa näistä hyödyistä – eli sosiaalisen pääoman ja paikallishallinnon paranemista – on vaikea osoittaa. Tilintarkastustuomioistuin antoi vuonna 2018 uutta yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista komission ehdotuksista lausunnon, jossa se korosti, että komission olisi noudatettava voimassa olevan lainsäädännön tarkistuksen yhteydessä arviointi ensin -periaatetta. Komissio on alkanut arvioida Leader-lähestymistavasta saatavia hyötyjä (kohdat 47–53 ja 61–63).

83 Tilintarkastustuomioistuimen Leader-hankkeita koskeva analyysi osoitti, että hankkeiden yhteydessä toteutettiin toimia, jotka kohdentuivat paikallisissa kehittämisstrategioissa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin (ks. kohta 80). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin hankkeita, joita varten on olemassa muihin kuin Leader-ohjelman mukaisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin ja muihin EU:n meno-ohjelmiin perustuvaa tukea. Jotkin jäsenvaltiot ja paikalliset toimintaryhmät käyttivät Leader-ohjelmaa rahoittaakseen hankkeita, joihin liittyvät toimet kuuluvat tyypillisesti kansallisten, alueellisten tai kunnallisten viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin (kohdat 54–60).

84 Useita rahastoja kattava lähestymistapa oli uutuus ohjelmakaudella 2014–2020. Se otettiin käyttöön paikalliseen kehittämiseen myönnettävän tuen koordinoinnin parantamiseksi ja maaseutu-, kaupunki- ja kalastusalueiden välisten yhteyksien

vahvistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useita rahastoja kattava lähestymistapa nykyisessä muodossaan kaiken kaikkiaan mutkistaa paikallisten kehittämishankkeiden rahoittamista (kohdat 64–75).

Suositus 1 – Arvioidaan kattavasti Leader-ohjelman kustannuksia ja hyötyjä

Komission olisi arvioitava laaja-alaisesti sekä kustannuksia että hyötyjä. Leader-ohjelman arvioinnin olisi katettava seuraavat osa-alueet (kohdat a-e):

- a) Paikallisten toimintaryhmien valintaprosessin soveltaminen siten, että varat kohdennetaan laadukkaisiin paikallisiin kehittämisstrategioihin.
- b) Toimet, joilla vähennetään kustannuksia ja monimutkaista hallinnointia (esim. hankkeiden toteuttajia koskevat ylimääräiset hallinnolliset vaatimukset, pitkät valintamenettelyt).
- c) Se, missä määrin päätöksentekuelimet ovat edustavia esimerkiksi iän, sukupuolen sekä muiden kohderyhmien osalta.
- d) Se, missä määrin Leader-ohjelman avulla rahoitetut hankkeet tuottavat lisähyötyä verrattuna hankkeisiin, jotka eivät saa ohjelman rahoitusta.
- e) Se, missä määrin Leader-rahoitusta käytetään EU:n, kansallisten, alueellisten tai paikallisten elinten lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuonna 2023

Suositus 2 – Arvioidaan paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin perustuvaa lähestymistapaa

Arvioidessaan paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta komission olisi katettava mahdollisuuksien mukaan suosituksen 1 kohdissa a-e mainitut osatekijät.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuonna 2025 (kautta 2014–2020 koskevien jälkiarviointien osalta)

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Joëlle Elvingerin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 4. toukokuuta 2022.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liitteet

Liite I – Leader-lähestymistapaan ja paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin liittyvät erityisindikaattorit

Taulukko 6 – maaseuturahasto	EMKR	EAKR	ESR
 Tuotosindikaattorit O.18: Paikallisten toimintaryhmien kattama väestö O.19: Valittujen paikallisten toimintaryhmien lukumäärä O.20: Tuettujen Leader-hankkeiden lukumäärä O.21: Tuettujen yhteistyöhankkeiden lukumäärä O.22: Hankkeen tukijoiden lukumäärä ja tyyppi O.23: Yhteistyöhankkeeseen osallistuvien paikallisten toimintaryhmien yksilöllinen tunnistusnumero	 Tuotosindikaattorit 1. Valittujen paikallisten kehittämisstrategioiden lukumäärä 2. Valmisteleva tuki 3. Yhteistyö	Ei erillisiä indikaattoreita paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita varten	Ei erillisiä indikaattoreita paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita varten
 Tavoitearvoihin liittyvät indikaattorit ja tulosindikaattorit	 Tulosindikaattorit 1. Luodut työpaikat (kokoaikaiseksi muutettuna) 2. Säilytetyt työpaikat (kokoaikaiseksi muutettuna)		
T21/R22: paikallisten kehittämisstrategioiden kattaman maaseutuväestön osuus T22/R23: parantuneista palveluista/infrastruktuureista hyötyvän maaseutuväestön osuus (%)			

T23/R24: Tuetuilla hankkeilla luotujen työpaikkojen määrä (Leader)			
---	--	--	--

Lähteet: Maaseuturahasto: komission delegoitu asetus (EU) N:o 808/2014 liite IV; EMKR: komission delegoitu asetus (EU) N:o 1014/2014, liite.

Liite II – Tilintarkastustuomioistuimen tätä tarkastuskertomusta varten toteuttama erityiskertomukseen 5/2010 perustuva seuranta

Suosituks	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
Suositus 1		
Edelleen jatkuvien puutteiden vuoksi komission olisi varmistettava, että lainsäädännössä määritellään riittävän selvästi Leader-ohjelmaa koskevan erityistapauksen vaatimukset. Muutamilla EU:n tasolla sovellettavilla yksinkertaisilla vaatimuksilla voitaisiin korvata ohjelmatasolla tarvittavat erilaiset toimintasäännöt, yksinkertaistaa menettelyitä, parantaa yhdenmukaisuutta ja määritellä selkeät valvontanormit seuraavasti:		
a) ennen avustuspäätöstä käynnistetyt hankkeet jätetään avustusten ulkopuolelle merkittävän tehottomuuden riskin (hukkavaikutus) eliminoinemiseksi	a) komissio arvioi perusteellisesti hankkeiden tukikelpoisuuden alkamisajankohtaa ottaen huomioon, että yhteistyössä hallinnoitavaa yhteisön rahoitusta varten tarvitaan yhdenmukainen lähestymistapa.	 Ei ole pantu täytäntöön Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 65 artiklan 6 kohdassa suljetaan rahoituksen ulkopuolelle hankkeet, jotka on saatettu fyysisesti päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan ennen hakemuksen jättämistä. Tämä ei estä hankkeiden aloittamista ennen avustuspäätöksen tekemistä, toisin sanoen nollavaikutusriski säilyy.

Suositukset	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
b) Paikallisten toimintaryhmien olisi valittava hankkeet dokumentoitujen arviointien perusteella, mikä osoittaa, että päätös on tehty asianmukaisesti ja oikeudenmukaisesti, yhdenmukaisia ja asiaankuuluvia kriteereitä noudattaen.	b) Komissio antaa tältä osin lisäohjeita Leader-toimintalinjan soveltamista koskevan oppaan päivitettyssä versiossa, joka julkaistaan vielä kuluvalle ohjelmakaudella.	 Pantu täytäntöön osittain Oikeudelliset vaatimukset vahvistetaan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdan b alakohdassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että valintakriteerit olivat usein subjektiivisia, ja paikalliset toimintaryhmät tulkitsivat niitä eri tavoin.
c) Olisi laadittava säännöt, joilla varmistetaan, etteivät paikalliset viranomaiset hallitse kumppanuuksia hankkeiden valintakokouksissa.	c) Säännöt sisältyvät jo nykyiseen oikeudelliseen kehykseen. Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 62 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että kansalaisyhteiskunnan edustajien osuuden on päätöksentekotasolla oltava vähintään 50 prosenttia paikallisten yhteistyökumppanien osuudesta. Komissio myöntää kuitenkin, että periaatteiden määrittely voisi olla tarkempaa. Komissio harkitsee nykyisten ohjeiden tarkistamista selventääkseen kaksinkertaista ääntenenemmistöä koskevan säännön pakollista soveltamista paikallisten toimintaryhmien kokoonpanoon ja päätöksentekoon.	 Pantu täytäntöön Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan oikeudelliset vaatimukset.
Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tässä kertomuksessa esille tuotujen puutteiden korjaamiseen käytetään tehokkaita menettelyitä ja lisäksi on		 Jäsenvaltioilla on käytössä paikallisten toimintaryhmien ohjaamis- ja valvontamenettelyt. Tämä ei estä tässä

Suosituks	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
seurattava, että menettelyt toimivat asianmukaisesti.		Pantu täytäntöön osittain kertomuksessa yksilöityjen puutteiden ilmenemistä.
Suositus 2		
Varainhoitoasetuksessa kielletään toimet, jotka saattavat johtaa eturistiriitoihin. Tämän vuoksi komission ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tehokkaat varokeinot ovat käytössä, ja tarkistettava, että ne toimivat asianmukaisesti. Paikallisten toimintaryhmien hankkeiden arviointi- tai päätöksentekokomiteoiden jäsenten olisi tehtävä kirjallinen ilmoitus, jos heillä on hanke-ehdotukseen liittyviä henkilökohtaisia, poliittisia, ammatillisia tai liiketaloudellisia etunäkökohtia. Heidän olisi oltava poissa hankkeeseen liittyvistä keskusteluista, arvioinneista ja päätöksenteosta ja asiasta olisi ilmoitettava hallintoviranomaiselle varainhoitoasetuksen mukaisesti.	Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että päätöksentekoprosessissa olisi oltava selkeät eturistiriitoja koskevat säännöt, joita olisi noudatettava tiukasti. Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 61 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että päätöksenteossa talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten sekä muiden kansalaisyhteiskunnan edustajien osuuden kumppanuudesta on oltava vähintään 50 prosenttia. Komissio aikoo myös edistää hyviä käytäntöjä Leader-toimintalinjan soveltamista koskevan oppaan avulla ja pyytää jäsenvaltioita varmistamaan ja tarkistamaan vaikuttavat suojatoimet.	 Pantu täytäntöön Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan oikeudelliset vaatimukset.

Suosituks	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
Suositus 3		
Komission olisi tarkasteltava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, rajoittavatko nykyiset toimenpiteet paikallisten toimintaryhmien kykyä suunnitella ja toteuttaa innovatiivisia monialaisia paikallisia strategioita maaseudun kehittämispolitiikan toimintalinjan 1–3 tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa muutettava sääntöjään, jotta paikalliset toimintaryhmät voivat kehittää sellaisia paikallisia ratkaisuja, jotka eivät vastaa maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteitä.	Maaseudun kehittämisohjelmien muuttaminen paikallisten strategioiden täytäntöönpanon parantamiseksi on aina mahdollista. Lisäksi Leader-toimintalinjan soveltamista koskevaa opasta voidaan tarkistaa, jotta voidaan parantaa jäsenvaltioille annettavaa ohjeistusta (innovatiivisten) hankkeiden rahoittamisesta toimenpideluettelon ulkopuolella. Vuoden 2009 lopusta saakka useat jäsenvaltiot ovat pyrkineet muuttamaan ohjelmiaan Leader-menetelmän täytäntöönpanon tehostamiseksi. Jäsenvaltiot ovat antaneet mahdollisuuden suurempaan joustavuuteen, joka on ollut mahdollista pääasiassa integroitujen tai erityistoimenpiteiden käyttöönoton myötä. Tämä on suurelta osin seurausta keskusteluista, joita komissio on käynnistänyt eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston Leader-alakomiteassa.	 Pantu täytäntöön osittain Leader-hankkeet / paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet eivät enää liity yleisiin toimenpiteisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin puutteita: — hankkeiden on sovittava kuuteen määriteltyyn toimenpiteeseen (Portugali) — Yleistä: Leader-hankkeet / paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet ovat usein yleisiä hankkeita tai samankaltaisia kuin yleiset hankkeet sen sijaan, että ne tarjoaisivat räätälöityjä paikallisia ratkaisuja.

Suositukset	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
Suositus 4		
Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot kävisivät läpi paikallisten toimintaryhmien kauden 2007–2013 strategiat ja vaatisivat paikallisia toimintaryhmiä asettamaan mitattavissa olevat, paikalliselle alueelleen erityiset tavoitteet, jotka Leader-ohjelmalla voidaan saavuttaa kauden jäljellä olevalla ajalla. Tämän jälkeen jäsenvaltioiden olisi vaadittava paikallisia toimintaryhmiä saavuttamaan omat paikalliset strategiatavoitteensa, jotta Leader-ohjelmalla voidaan saavuttaa lisäarvoa ja jotta avustus- ja toimintamäärärahoja käytetään tehokkaasti.	Vuoden 2010 lopussa annettavat väliarviointikertomukset sisältävät suosituksia maaseudun kehittämisohjelmien muuttamisesta siten, että ohjelman sisältöä yhdenmukaistetaan tavoitteiden kanssa. Komissio aikoo tässä yhteydessä keskustella jäsenvaltioiden kanssa toimintalinjan 4 täytäntöönpanosta ja erityisesti mahdollisuudesta parantaa paikallisten kehittämisstrategioiden laatua ja niiden täytäntöönpanoa muun muassa tehostamalla seurantaa ja arviointia paikallisten toimintaryhmien tasolla. Suunnitteilla on erityisesti seurantaa koskevien hyvien käytäntöjen kerääminen ja jakaminen paikallisten toimintaryhmien tasolla eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston kautta sekä arviointia koskevien hyvien käytäntöjen kerääminen ja jakaminen eurooppalaisen maaseudun kehittämisen arviointiverkoston kautta.	Pantu täytäntöön osittain Jäsenvaltiot tarkistivat paikallisia kehittämisstrategioita myös mitattavissa olevien tavoitteiden asettamisen osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nämä strategiat ovat yleisesti ottaen laajoja; näin pyritään mahdollistamaan se, että hyväksytyksi voi tulla laaja kirjo erilaisia hankkeita. Tavoitteet rajoittuvat tuotostavoitteisiin, jotka osoittavat esimerkiksi, kuinka monta tietyn tyyppistä hanketta olisi toteutettava. Muut pakolliset (EU:n) indikaattorit koskevat luotujen työpaikkojen määrää ja paikallisten toimintaryhmien kattamien asukkaiden määrää. Komissio raportoi näistä indikaattoreista yhteisesti, mutta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi epäjohtonmukaisuuksia raportoiduissa tiedoissa (esim. yli 100 prosentin kattavuus maaseutualueiden väestön osalta). Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdassa määritellään paikallisten

Suositukset	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
Jäsenvaltioiden olisi lisäksi arvioitava, voitaisiinko varainhoidon moitteettomuutta koskevaa tilivelvollisuutta lisäämällä tehostaa nykyisiä hallinto-, seuranta- ja valvontamenettelyitä, mikä vähentäisi tarvetta tarkistaa toimenpiteiden tukikelpoisuusedellytysten noudattamista.		toimintaryhmien tehtävät, mukaan lukien seuranta- ja arviointitoimet. Jäsenvaltiot asettavat paikallisia toimintaryhmiä varten vähimmäisvaatimukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vaihtelevia tuloksia, toisin sanoen joitakin hyviä käytäntöjä, mutta myös paikallisia toimintaryhmiä, jotka eivät pidä tällaista seuranta hyödyllisenä. Pantu täytäntöön osittain Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 34 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot suorittavat asiaankuuluvat tarkastukset, myös tukikelpoisuustarkastukset, tai delegoivat ne paikallisille toimintaryhmille nimeämällä ne välittäviksi elimiksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä vastuualueiden siirtämisestä paikallisille toimintaryhmille ilman, että niitä nimettiin välittäviksi elimiksi.

Suosituks	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
Suositus 5		
Koska komissio on vastuussa EU:n talousarvion moitteettomasta varainhoidosta, sen olisi tarkastettava riittävän yksityiskohtaisesti tulevien ohjelmien osalta ne erityiset osatekijät, jotka ovat Leader-ohjelman lisäarvon, vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta olennaisia.	Komissio on tarkastellut asetuksen (EY) N:o 1974/2006 liitteessä 2 säädettyjä keskeisiä tekijöitä hyväksyessään nykyiselle ohjelmakaudelle ohjelmia, jotka kuuluvat yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin. Hallintoviranomaisten on kuitenkin määriteltävä muut Leader-ohjelman hallinnointia koskevat lisätekijät ohjelman hyväksymisen jälkeen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.	 Pantu täytäntöön osittain Komissio tarkisti toimenpideohjelmat ja maaseudun kehittämisohjelmat, mutta eri jäsenvaltioista saatujen tietojen yksityiskohtaisuus vaihteli. Komissio ei vaatinut jäsenvaltioita keskittymään hankkeisiin, jotka tuottivat lisäarvoa, tai muihin Leader-ohjelman tai paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden tuottamaan lisäarvoon liittyviin näkökohtiin.
Jäsenvaltioiden olisi varmistettava tulevaisuudessa, että paikalliset toimintaryhmät korjaavat valintamenettelyssä havaitut puutteet siten, että toimintaryhmillä on mahdollisimman korkealaatuiset strategiat ja täytäntöönpanosuunnitelmat.		 Pantu täytäntöön osittain Jäsenvaltiot tarkistivat paikalliset kehittämisstrategiat, tarjosivat koulutusta ja neuvontaa ja antoivat paikallisille toimintaryhmille mahdollisuuden parantaa tai muuttaa strategioitaan ensimmäisten arviointien jälkeen. Toisaalta tämä ei estänyt niitä hyväksymästä paikallisia kehittämisstrategioita, joilla on laaja-alaiset tavoitteet ja toiminta-alat ja jotka mahdollistavat kaikenlaisten hankkeiden valinnan.

Suosituks	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
Suositus 6		
Komission olisi ryhdyttävä viipymättä toimiin varmistaakseen, että se voi vastata Leader-ohjelman lisäarvosta ja varainhoidon moitteettomuudesta. Seuranta olisi kohdistettava täytäntöönpanon sijaan suoraan Leader-lähestymistavan lisäarvoa mittaaviin indikaattoreihin, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Tiedot olisi varmennettava paikalla, vähintään otantamenetelmällä. Ottaen huomioon Leader-ohjelman laajuuden ja luonteen sekä tähän mennessä relevantin, vertailukelpoisen ja luotettavan tiedon hankkimiseen liittyvät ongelmat, komission olisi harkittava tehokkaampia ja vaikuttavampia lähestymistapoja. Tällaisia olisivat esimerkiksi paikallisista toimintaryhmistä poimittujen, tilastollisesti kelvollisten otosten yksityiskohtainen seuranta indikaattoreiden avulla, tarkastukset ja jäsennellyt tapaustutkimukset, joiden tietojen varmentamisesta vastaa riippumaton arvioija.	Jäsenvaltioiden kanssa käydään jatkuva vuoropuhelua eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston Leader-alakomitean kautta Leader-lähestymistavan täytäntöönpanon parantamiseksi. Komissio käy jäsenvaltioiden kanssa vuoropuhelua myös yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen parantamisesta, Leader-ohjelman seurantaindikaattorit mukaan luettuna. Komissio on saanut hiljattain valmiiksi lopullisen luonnoksen asiakirjasta, jossa arvioidaan Leader-lähestymistavan vaikutuksia maaseudulla. Strategioiden väliset erot aiheuttavat sen, että samoja tietoja ei ole mahdollista kerätä kaikissa paikallisissa toimintaryhmissä, sillä paikallisen strategian täytäntöönpano on prosessivetoista. Yksilöllistä arviointia on rajoitettava, jotta voidaan ottaa huomioon kustannusten ja itse arviointiprosessin tehokkuuden välinen suhde.	 Ei ole pantu täytäntöön Komissio kerää tietoja, mutta asianomaisilla neljällä pääosastolla on erilaiset lähestymistavat. Kerätyt tiedot liittyvät pääasiassa toimintaan, eikä niiden avulla saada tietoa Leader-ohjelman tai paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden tuottamasta lisäarvosta. Uusi käsite on melko teoreettinen, ja sitä on vaikea soveltaa käytännössä.
Komission olisi koordinoitava jäsenvaltioiden toimet, jotta voidaan varmistua siitä, että valvontajärjestelmät antavat varmuuden		 Komissio kohdistaa harvoin tutkintaa Leader-hankkeeseen tai paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin.

Suosituks	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta
menettelyiden oikeudenmukaisuudesta ja avoimuudesta, tuottavat vertailukelpoisia tietoja kustannuksista ja täydentävät vaikuttavuuden ja tehokkuuden seurantaa.		Pantu täytäntöön osittain Komissio vaatii ja saa vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia ja vuotuisiin arviointikokouksiin liittyviä tietoja.

Liite III – Luettelo tarkastetuista hankkeista (toukokuuhun 2021 mennessä toteutuneet menot)

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppi	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Tšekki				
Kunnan keskusosan jälleenrakentaminen (päällyste ja bussipysäkkilevennys)	Julkinen elin	98 069,98	93 166,48	EAKR
Esteetön peruskoulu	Julkinen elin	77 822,80	73 931,73	EAKR
Maatilakoneen hankinta (monitoimikuormaaja)	Pk-yritys	29 420,99	11 297,66	Maaseuturahasto
Vanhanaikaisten junavaunujen rekonstruoinnissa tarvittavien laitteiden hankinta	Pk-yritys	6 268,63	1 805,35	Maaseuturahasto
Päiväleirit lapsille	Paikallinen toimintaryhmä	100 389,34	85 330,94	ESR
Maatilainvestoinnit eläintuotannon talleihin ja koneisiin	Yksityinen maatalousyritys	194 224,11	74 582,03	Maaseuturahasto
Maatalouskoneiden hankinta (traktori)	Pk-yritys	77 867,57	22 269,18	Maaseuturahasto
Maatilakoneiden hankinta (kuormaaja ja kuljetin)	Pk-yritys	62 725,6	24 086,2	Maaseuturahasto
Lämpöpumpun hankinta matkailijoille tarkoitettua vierastaloa varten	Pk-yritys	7 061,04	2 033,58	Maaseuturahasto
Laitteiden hankinta sepän toimitilaa varten (taiteellinen taonta)	Pk-yritys	3 510,91	1 011,14	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Saksa (Sachsen)				
Tilan muuttaminen lapsille tarkoitetuksi integroivaksi päivähoitopaikaksi	Julkinen elin	375 000,00	300 000,00	Maaseuturahasto
Vanhentuneen yhden perheen talon romuttaminen	Yksityishenkilö	9 196,32	7 357,06	Maaseuturahasto
Entisen pappilan kunnostaminen yksityiskäyttöön	Yksityishenkilö	160 000,00	128 000,00	Maaseuturahasto
Kalastuslaiturin rakentaminen vammaisille henkilöille	Kansalaisjärjestö	70 753,80	47 688,23	EMKR
Integroiva seikkailupuisto, joka hyödyntää paikallista geologiaa	Kansalaisjärjestö	41 003,44	32 802,75	Maaseuturahasto
Entisen poliklinikan jälleenrakentaminen ja kunnostaminen uusien lääkäreiden uudelleensijoittamista varten	Pk-yritys	200 000,00	160 000,00	Maaseuturahasto
Yksityisasunnon kylpyhuoneen kunnostaminen esteettömäksi	Yksityishenkilö	5 463,7	4 371,0	Maaseuturahasto
Entisen oppisopimuskodin purkaminen	Maatalousosuuskunta	15 000,0	12 000,0	Maaseuturahasto
Katuvalojen kunnostaminen	Julkinen elin	2 981,16	2 384,93	Maaseuturahasto
Rahtikonttien kunnostaminen loma-asunnoiksi	Pk-yritys	29 152,85	23 322,28	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Viro				
Uima-altaan nykyaikaistaminen – terveys- ja lastenaltaan rakentaminen	Julkinen elin	80 000,00	64 000,00	Maaseuturahasto
Villan käsittelyyn tarkoitetun työpajan kehittäminen – karstauskoneen hankinta ja tuotantotilojen mukauttaminen	Pk-yritys	25 706,24	23 135,61	Maaseuturahasto
Kuljetusperävaunun hankinta naudoille ja lampaille (käyttö jaettu kolmen tilan kesken)	Pk-yritys	4 043,60	3 234,88	Maaseuturahasto
Historianopetukseen käytetyn keskuksen audiovisuaaliset projektoriratkaisut	Kansalaisjärjestö	10 000,00	8 000,00	Maaseuturahasto
Entisen rautatieasemarakennuksen kunnostaminen julkisen liikenteen odotushalliksi ja museoksi	Kansalaisjärjestö	72 911,64	58 329,28	Maaseuturahasto
Kivenleikkuukoneen hankinta peltokivien käsittelyä varten	Pk-yritys	65 040,00	52 032,00	Maaseuturahasto
Luontomatkailua koskeva koulutus koululaisille	Julkinen elin	3 233,16	2 586,2	Maaseuturahasto
Skeittipuiston rakentaminen	Kansalaisjärjestö	17 836,94	14 269,54	Maaseuturahasto
Kirkon yhteisötyöhön tarvittavien laitteiden hankinta	Kansalaisjärjestö	4 943,13	3 954,47	Maaseuturahasto
Tekonurmen asentaminen urheilukentälle	Kansalaisjärjestö	139 999,80	111 999,84	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Irlanti				
Rakennuksen kehittäminen ja rakentaminen	Kansalaisjärjestö	500 000,00	314 000,00	Maaseuturahasto
Kunnallinen skeittipuisto	Kansalaisjärjestö	127 671,00	80 177,39	Maaseuturahasto
Ratsastuskoulun laajentaminen	Pk-yritys	56 062,97	35 207,55	Maaseuturahasto
Yksityisyrittäjien markkinointikampanja	Pk-yritys	19 374,37	12 167,10	Maaseuturahasto
Yhteisön sosioekonominen suunnittelu	Paikallinen toimintaryhmä	26 442,90	16 606,14	Maaseuturahasto
Tietoteknisten laitteiden hankinta maaseutumatkailuyrityksessä	Yksityinen	5 008,25	3 145,18	Maaseuturahasto
Vierailukeskuksen valmiuksien kehittäminen	Kansalaisjärjestö	52 170,10	32 762,82	Maaseuturahasto
Kulttuuriperintökohteen parannustyöt	Kansalaisjärjestö	200 000,00	125 600,00	Maaseuturahasto
Yrityksen toimitilojen parantaminen	Pk-yritys	117 567,47	73 832,37	Maaseuturahasto
Biologista monimuotoisuutta ja ekologisuutta koskeva tutkimus	Kansalaisjärjestö	8 966,70	5 631,09	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Kreikka				
Musiikkifestivaali	Kansalaisjärjestö	31 520,00	28 112,69	Maaseuturahasto
Tieinfrastruktuurin parantaminen	Julkisyhteisö	580 000,00	517 302,00	Maaseuturahasto
Kulttuurialan kansalaisjärjestön hanke	Kulttuuriyhdistys	13 633,42	12 159,65	Maaseuturahasto
Erityiskoulun parannustyöt	Erityistarpeisten lasten vanhempien ja ystävien yhdistys	182 329,93	162 620,06	Maaseuturahasto
Kulttuurialan kansalaisjärjestön hanke	Kulttuuriyhdistys	10 515,20	9 378,50	Maaseuturahasto
Majoituspalveluhanke	Yksityinen	265 803,55	239 223,20	Maaseuturahasto
Uuden tuotantolinjan luominen	Yksityinen	125 040,00	112 048,34	Maaseuturahasto
Yritysten nykyaikaistaminen	Yksityinen	11 113,00	9 958,36	Maaseuturahasto
Uuden liiketoimintayksikön rahoitus	Yksityinen	57 220,60	51 275,38	Maaseuturahasto
Maidontuotantoyksikön rahoitus	Yksityinen	61 017,48	54 677,76	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Itävalta				
Paikallisten Pop-up-Shop-konseptien tutkiminen	Matkailualan yhdistys	102 398,29	32 767,46	Maaseuturahasto
Korkealaatuisten yrttien ja mausteiden tuotannon ja jalostuksen kehittäminen	Osuuskunta	341 956,33	109 426,02	Maaseuturahasto
Tuki ensimmäisen Montessori-koulun perustamiselle alueelle	Osuuskunta	57 126,95	27 177,60	Maaseuturahasto
'Älykkään kylän' käsitteen kehittäminen 'suunnitteluajattelun' avulla	Julkinen elin	7 560,00	3 628,80	Maaseuturahasto
Uusien tapojen etsiminen innovatiivisten hankkeiden toteuttamiseksi <i>(Kolmen itävaltalaisen paikallisen toimintaryhmän yhteistyöhanke; toimintaryhmistä kaksi kuului tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotokseen)</i>	Kansalaisjärjestö	376 305,71	240 000,00	Maaseuturahasto
Pieni observatorio amatööritähtitieteilijöille, kouluille ja asiasta kiinnostuneelle yleisölle	Kansalaisjärjestö	55 929,40	26 145,60	Maaseuturahasto
Kestävän yrittäjyyden käynnistystuki eri liiketoiminta-aloilla	Kansalaisjärjestö	85 608,00	41 091,84	Maaseuturahasto
Sytykkeiden tuotanto ja markkinointi	Osuuskunta	15 000,00	4 800,00	Maaseuturahasto
Jyrkkien vuoristolaidunten perinteinen hoito	Kansalaisjärjestö	23 850,00	11 448,00	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppi	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Portugali (mannermaa)				
Vanhojen tuulimyllyjen muuntaminen matkailumajoitustarkoituksiin	Yksityinen elinkeinonharjoittaja (<i>Empresário em Nome Individual</i>)	181 561,09	72 624,47	Maaseuturahasto
Teollisuuskeittiölaitteiden hankinta hillojen, chutneyn, kastikkeiden jne. tuotantoa varten	Pk-yritys	47 378,22	12 507,59	Maaseuturahasto
Tuulimyllyjen ja niitä ympäröivän alueen suojelu ja kunnostaminen (ulkoilmamuseo)	Julkinen elin	149 000,00	89 400,00	Maaseuturahasto
Yhteisön polttopuu-uunin kunnostaminen	Julkinen elin	8 285,90	3 597,44	Maaseuturahasto
Juustontuotantolaitteen hankinta meijeriin	Pk-yritys	171 066,39	68 551,57	Maaseuturahasto
Tuki työpaikkojen luomiseen oluen pienpanimossa	Pk-yritys	10 458,24	5 229,12	ESR
Laitehankinnat oluen pienpanimoon	Pk-yritys	31 571,56	12 628,63	EAKR
Tuki työpaikkojen luomiseen tienvarsineuvontapalveluja tarjoavassa yrityksessä	Pk-yritys	6 052,62	5 144,73	ESR
Kuntosalilaitteiden nykyaikaistaminen ja hankinta	Pk-yritys	99 195,60	39 678,23	EAKR
Paikallisen majoitusyksikön nykyaikaistaminen	Pk-yritys	31 013,41	12 405,36	EAKR

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Romania				
Pyöräilyreitin rakentaminen kylään	Julkinen viranomainen	81 624,00	72 906,56	Maaseuturahasto
Maatalouskoneiden hankinta	Pk-yritys	160 226,27	143 114,11	Maaseuturahasto
Laitteiden hankinta osittain omavaraista mehiläishoitoa varten	Pk-yritys	13 975,50	12 482,92	Maaseuturahasto
Eläinten täyttämiseen tarvittavien laitteiden hankinta	Pk-yritys	1 047,31	935,46	Maaseuturahasto
Maatalouskoneiden hankinta (nuori viljelijä)	Pk-yritys	84 574,13	75 541,62	Maaseuturahasto
Maatalouskoneiden hankinta (nuori viljelijä)	Pk-yritys	27 951,00	24 965,83	Maaseuturahasto
Kauneushoitolan perustaminen kylään	Pk-yritys	23 292,50	20 804,86	Maaseuturahasto
Integroitu sosiaalipalvelukeskus kylässä	Kansalaisjärjestö	5 820,0	5 198,2	Maaseuturahasto
Tekonurmen asentaminen	Julkinen viranomainen	3 979,20	3 554,22	Maaseuturahasto
Kinesiterapiapalvelun perustaminen pieneen kaupunkiin	Pk-yritys	23 292,50	20 804,86	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Slovakia				
Rakennuksen uudelleenrakentaminen ja kunnostaminen komposiittiverkkojen tuotantoa varten	Pk-yritys	177 424,76	97 583,62	EAKR
Laitteet puolivalmiiden tekoseppeleiden tuotantoa varten	Pk-yritys	103 524,20	56 938,31	EAKR
Kahdeksanpaikkaisen ajoneuvon hankinta paikallisliikennettä varten (esim. lapset, vanhukset)	Julkinen elin (kunta)	34 210,53	32 500,00	EAKR
Julkinen viemärijärjestelmä	Julkinen elin	25 000,00	18 750,00	Maaseuturahasto
Tietopolun suunnittelu ja rakentaminen	Julkinen elin	24 936,70	18 702,53	Maaseuturahasto
Kyläteiden uudelleenrakentaminen	Julkinen elin	22 233,18	16 674,89	Maaseuturahasto

Hankekuvaus	Hankkeen toteuttajatyyppe	Julkiset menot (euroa)	EU:n rahoitusosuus (euroa)	ERI-rahastot
Ruotsi				
Innovatiiviset julkisen liikenteen ratkaisut matkailijoille ja paikallisväestölle (toteutettavuustutkimus)	Kansalaisjärjestö	29 930,67	14 965,34	Maaseuturahasto
Koirien päivähoitopalvelu – Hankkeen tavoitteena vammaisten henkilöiden ammatillinen uudelleenintegroituminen	Pk-yritys	108 894,76	54 447,38	ESR
Paikallisväestön uimakoulu harvaan asutulla alueella	Pk-yritys	15 585,82	7 792,91	EAKR
Paikallisten toimintaryhmien oma hanke paikallisten startup-yritysten tukemiseksi	Paikallinen toimintaryhmä	26 852,69	13 426,34	Maaseuturahasto
Paikallisten elintarvikkeiden oikeudenmukainen it-suoramarkkinointi	Kansalaisjärjestö	54 600,31	27 300,15	Maaseuturahasto
Urheiluhanke paikallisten asukkaiden ja maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi	Kansalaisjärjestö	106 785,60	53 392,80	Maaseuturahasto
Uudet keinot paikallisen kaupallisen kalastuksen säilyttämiseksi (toteutettavuustutkimus)	Kansalaisjärjestö	6 736,32	3 368,16	EMKR
Paikallisten toimintaryhmien oma hanke nuorten tukemiseksi omien hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa (maaseuturahasto)	Paikallinen toimintaryhmä	153 930,76	76 965,38	Maaseuturahasto
Paikallisten toimintaryhmien oma hanke nuorten tukemiseksi omien hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa (EAKR)	Paikallinen toimintaryhmä	38 519,59	19 259,79	EAKR
Teatterihanke ja paikallisruokiin keskittyvät ateriapalvelut	Kansalaisjärjestö	66 640,00	33 320,00	Maaseuturahasto

Lyhenteet

CLLD-hankkeet: Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

EKTR: Euroopan kalatalousrahasto

EMKR: Euroopan meri- ja kalatalousrahasto

EMOTR: Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto

ENRD: Eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto

ERI-rahastot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

EU: Euroopan unioni

FARNET: Kalastusalueiden verkosto (*Fisheries Areas Network*)

FLAG: Paikallinen kalatalouden toimintaryhmä (*Fisheries Local Action Group*)

LAG: Paikallinen toimintaryhmä (*Local Action Group*)

LEADER: *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* – maaseudun elinkeinoelämän kehittämistoimien väliset yhteydet

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto

OP: Toimenpideohjelma (*Operational Programme*)

PO AGRI: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto

PO EMPL: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

PO MARE: Meri- ja kalastusasioiden pääosasto

PO REGIO: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

RDP: Maaseudun kehittämisohjelma (*Rural Development Programme*)

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka

Sanasto

Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot): Viisi pääasiallista EU:n rahastoa, jotka tukevat yhdessä talouskehitystä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden mukaisesti: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

Hallintotapa ja sosiaalinen pääoma: Nämä ovat kumpikin sekä epäselviä että kiistanalaisia käsitteitä. Tilintarkastustuomioistuin viittaa tässä kertomuksessa komission määritelmiin (ks. kohta [61](#)).

Markkinoiden toimintapuute: Markkinoiden toimintapuutteella tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen tehotonta jakelua vapailla markkinoilla. Markkinoiden toimintapuutteet voivat johtua useista syistä, kuten ulkoisvaikutuksista, niin sanotuista julkishyödykkeistä, markkinoiden puutteellisesta tiedonkulusta tai markkinoiden valvonnasta (monopoli/oligopoli).

Nollavaikutus: Rahoituksella on nollavaikutus, jos sitä osoitetaan tuensaajalle, joka olisi toiminut samoin myös ilman tukea. Tällaisissa tapauksissa tuloksen ei voida katsoa johtuvan toimintapolitiikasta eikä tuensaajalle maksetulla tuella ole ollut minkäänlaista vaikutusta. Näin ollen nollavaikutusta aikaansaava osuus menoista ei lähtökohtaisesti voi olla vaikuttava, koska se ei edistä tavoitteiden saavuttamista. Tässä tarkastuksessa tuella on katsottu olevan nollavaikutus, jos tukea saanut hanke olisi ilman avustustakin toteutettu kokonaan tai osittain.

Paikallinen kehittämisstrategia (CLLD): Johdonmukainen joukko toimia, joilla pyritään vastaamaan paikallisiin tavoitteisiin ja tarpeisiin ja jotka edistävät Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista. Toimien suunnittelusta ja täytäntöönpanosta vastaa paikallinen toimintaryhmä.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=61355>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=61355>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n politiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tulokellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, kyseessä olevien tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tulokellisuustarkastuksesta vastasi I tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on luonnonvarojen kestävä käyttö. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Joëlle Elvinger. Tarkastusta johti alun perin tilintarkastustuomioistuimen jäsen João Figueiredo (†) ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Paula Betencourt ja kabinettiaavustaja Quirino Mealha.

Tarkastuksen päätökseen saattamisesta vastasi tilintarkastustuomioistuimen jäsen Eva Lindström, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katharina Bryan, toimialapäälliköt Michael Bain ja Florence Fornaroli, tehtävävastaava Joanna Kokot sekä tarkastajat Vasileia Kalafati, Anca Florinela Cristescu, Liia Laanes, Marika Meisenzahl (myös graafinen suunnittelu) ja Anna Zalega. Kielellisissä kysymyksissä avustivat Daniela Jinaru, Jan Kubat, Michael Pyper ja Marek Říha.



Eva Lindström



Katharina Bryan



Florence Fornaroli



Joanna Kokot



Vasileia Kalafati



Anca Florinela
Cristescu



Liia Laanes



Marika Meisenzahl



Anna Zalega

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2022

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet pannaan täytäntöön avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä koskevalla [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Yleissääntö siis on, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja kaikista sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Tarvittavat lisäoikeudet on hankittava, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainittu yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kaavio 2:

o kuvakkeet / : Freepik, <https://flaticon.com>.

o kuvake : pongsakornRed, <https://flaticon.com>.

Kaaviot 3 ja 4:

o kuvakkeet / : Freepik, <https://flaticon.com>.

o kuvake : xnimrodx, <https://flaticon.com>.

o kuvake : Smashicons, <https://flaticon.com>.

Kaavio 5:

- o kuvakkeet / : Freepik, <https://flaticon.com>.
- o kuvake / xnimrodx <https://flaticon.com/>

Laatikko 2: kuvake : Freepik, <https://flaticon.com>.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-8117-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/035553	QJ-AB-22-012-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-8115-7	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/53057	QJ-AB-22-012-FI-Q

Leader on EU:n osallistava ja alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa, jonka tarkoituksena on saada paikallisyhteisöt mukaan hankkeiden kehittämiseen ja päätöksentekoprosesseihin. Leader-lähestymistapaan liittyy ylimääräisiä kustannuksia ja riskejä yleisiin (ylhäältä alaspäin suuntautuviin) EU:n meno-ohjelmiin verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin tutki, tuottiko Leader-lähestymistapa sellaisia hyötyjä, jotka oikeuttivat siitä aiheutuvat lisäkustannukset ja -riskit. Lisäksi suoritettiin seuranta, joka liittyi aiheesta vuonna 2010 julkaistuun erityiskertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kymmenessä vuodessa joillakin aloilla on tapahtunut parannuksia ja että Leader-lähestymistapa helpottaa paikallista sitoutumista. Vieläkään ei kuitenkaan ole juurikaan näyttöä siitä, että saadut hyödyt olisivat aiheutuneita kustannuksia ja riskejä suuremmat. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio arvioi kattavasti Leader-ohjelman kustannuksia ja hyötyjä sekä paikallisyhteisöjen omiin kehittämishankkeisiin perustuvaa lähestymistapaa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors