

Sanna Sihvola (toim.)

Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä

Paikalliset toimintaryhmät
Suomessa 1996–2012



Sanna Sihvola (toim.)

Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä

Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012

Julkaisusarja:
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2013

Julkaisija:
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR

Ulkoasu:
John Zetterborg

Taitto:
Paula Karjalainen/Juvenes Print

Paino:
Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2013

ISSN 1238-6464
ISBN 978-952-227-738-1 (painettu)
ISBN 978-952-227-739-8 (verkkojulkaisu)

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	5
Sammandrag.....	7
Summary.....	9
Esipuhe	11
1. Johdanto	13
2. Toimintaryhmätyön keskeiset periaatteet	15
3. Toimintaryhmätyön leviäminen	17
4. Toimintaryhmätyö eri ohjelmissa	19
4.1 Ohjelmakausi 1996–1999	19
4.1.1 LEADER II -ohjelman tuloksia ja vaikutuksia.....	19
4.1.2. POMO Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma (1997–1999)	29
Ohjelman tausta, tavoitteet ja rahoitus.....	29
POMO-ryhmän toiminta.....	30
POMO-ryhmien kokemuksia.....	31
Tuloksia	32
Arvioita POMO-prosessista	34
4.2. Ohjelmakausi 2000–2006	35
4.2.1 LEADER+	35
4.2.2 ALMA ja Tavoite 1 -ohjelma	36
ALMA-ohjelma	36
Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma	37
Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma	37
4.2.3 POMO+ -ohjelma.....	38
4.2.4 ELMA	39
4.2.5 Yhteenveto: koko Suomi katettiin toimintaryhmätyöllä 2000–2006.....	40
Toimintaryhmätyön ominaispiirteitä ohjelmakaudella 2000–2006	40
Kuntarahoitus	41
Hallituksen kolmikanta	41
Ammattimaisuus ja myös byrokratia kasvoivat.....	42
Toimintaryhmät.....	42
Työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset)	42
Toimintaryhmien verkostoyksikkö	42
Keskushallinto	43
Suomen toimintaryhmätyö eurooppalaisesta näkökulmasta.....	43
"Kapeat hartiat" eli toiminnan haavoittuvaisuus	43
4.3. Ohjelmakauden 2007–2013 LEADER-toiminta	44
4.4 Yhteenveto eri ohjelmista ja toimintaryhmätyön vaikuttavuus.....	45
LEADER-periaatteiden toteutuminen	46
Kumppanuuden lisääminen	48
Siirrettävyys	48
Tasa-arvo sukupuolten ja ikäryhmien välillä	48
5. Menestystekijät	49
5.1 Suomalaisen LEADER-toimintatavan menestystekijät.....	49
5.2 Toimintaryhmätyö viime vuosien poliittisissa asiakirjoissa	50

6. Johtopäätökset.....	53
6.1 LEADER-tyyppisen paikallisen kehittämisen tavoitteet ohjelmakaudella 2014–2020	53
6.2 Toimintaryhmätyön valmistelu ohjelmakaudelle 2014–2020.....	54
Lähteet	59
LIITE 1. Toimintaryhmien alueet eri ohjelmakausilla.....	61
1.1 LEADER II -ryhmien 1996–1999 alueet	61
1.2 POMO-ryhmien 1997–1999 alueet	62
1.3 Toimintaryhmien alueet ohjelmakaudella 2000–2006	63
1.4 Toimintaryhmien alueet 2007–2013	65

Tiivistelmä

Julkaisija

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

Julkaisun nimi

Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012

Julkaisusarja

1/2013

Ilmestymisajankohta

Huhtikuu 2013

ISSN

1238-6464

ISBN

(painettu) 978-952-227-738-1

ISBN

(verkkojulkaisu) 978-952-227-739-8

Kokonaissivumäärä

68

Tekijä

Sanna Sihvola (toim.)

Avainsanat

Paikallinen toimintaryhmä, LEADER, toimintaryhmätyö

Julkaisun kuvaus

Toimintaryhmätyö on suomenkieleen vakiintunut termi LEADER-metodista. Se tarkoittaa paikallista maaseudun kehittämisen toimintatapaa, jossa sovelletaan tiettyjä periaatteita. LEADER on lyhenne ranskankielisistä sanoista Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale: maaseudun taloudellisen toiminnan yhdyssiteiden vahvistaminen.

Toimintaryhmätyön yhteenvetoraportti tiivistää suomalaisen toimintaryhmätyön kehityksen yksien kansien väliin sekä kerää opit ja kokemukset ohjelmakauden 2014–2020 valmistelua varten.

EU:n myötä Suomeen tullut LEADER-toimintatapa eli paikallisten toimintaryhmien työ kattaa tällä hetkellä kaikki Suomen maaseutualueet, joihin kuuluvat myös useimmat kaupungit kokonaisuudessaan ja suurten kaupunkien maaseutualueet. Toimintaryhmien alueilla asuu noin 2,5 miljoonaa asukasta.

Toimintaryhmät ovat rekisteröityjä yhdistyksiä, jotka laatimallaan paikallisella kehittämissuunnitelmalla omalta osaltaan toteuttavat valtakunnallista maaseudun kehittämisohjelmaa. Manner-Suomessa toimii tällä hetkellä 55 ryhmää ja Ahvenanmaalla yksi. Maantieteellinen kattavuus on saavutus,

jonka eteen kansallisesti on tehty työtä. Siitä on syytä pitää kiinni jatkossakin.

Paikalliset toimintaryhmät eli LEADER-ryhmät kehittävät maaseutua ruohonjuuritasolta. Niiden toiminnassa ovat mukana maaseudun asukkaat, yritykset, yhdistykset ja alueen kaikki kunnat. Ryhmien työllä kannustetaan asukkaita kehittämään omaa kotiseutuaan, lisäämään sen viihtyisyyttä sekä synnyttämään uusia työpaikkoja ja yrityksiä. Yhden ryhmän toiminta-alueen koko on keskimäärin seitsemän kuntaa ja asukasmäärä noin 45 000. Asukasmäärältään pienimmässä ryhmässä on 14 500 ja suurimmassa 90 000 asukasta. Ryhmän hallituksessa toimii keskimäärin kymmenen luottamushenkilöä. Ryhmän toimistossa työskentelee keskimäärin 1,5–2 henkilöä, suurimmissa jopa neljä. Suomen toimintaryhmissä on yhteensä noin 12 000 jäsentä.

Toimintaryhmätyön keskeiset periaatteet ovat *alueperusteisuus, alhaalta ylös -periaate, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö ja verkostoituminen.*

Kuudentoista vuoden aikana toimintaryhmät ovat rahoittaneet yli 18 000 hanketta. Niihin on käytetty EU:n, valtion ja kuntien rahoitusta 467 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannuksista yksityisen rahoituksen osuus on 33 prosenttia. Yksityinen rahoitusosuus koostuu rahasta ja talkootyöstä.

Toimintaryhmätyössä samaan yhdistykseen on koottu tasaveroiseen asemaan julkinen sektori, yksityinen ja kolmas sektori sekä yksittäiset asukkaat. On harvinaista, että julkista valtaa siirretään paikallisille yhdistyksille. Työtapa on osoittautunut toimivaksi, koska se aktivoi ja sitouttaa uusia toimijoita mukaan alueensa kehittämiseen ja kannustaa eri sektoreiden toimijat yhteistyöhön. Toimintaryhmätyö ottaa huomioon paikallisten ihmisten tarpeet ja olosuhteet. Toimintaryhmätyö on tuonut uudenlaisen vaikuttamisen kanavan maaseudun asukkaille, kehittämällä suoran demokratian välineistöä.

Toimintaryhmien rahoittamien hankkeiden vaikutukset ovat paikallisesti merkittäviä. Työn onnistumista ja vaikuttavuutta selittää neljä seikkaa:

Toimintaryhmien ohjelmissa, paikallisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa, on tehty monen vuoden strategia oman alueen kehittämiseen, joita yksittäiset hankkeet toteuttavat. Toimintaryhmien hankkeissa yhdistyy näin pienten ja isojen hankkeiden edut, pitkäaikainen seudullinen suunnitelmallisuus ja pienten toimien täsmällisesti räätälöidyt toimet.

Kaikki toimet, niin hankkeet kuin yritystuotkin, on räätälöity juuri kyseiselle maaseutualueelle. Niissä on huomioitu kyseisen kylän, kunnan ja seudun tarpeet sekä mahdollisuudet.

Hankkeiden toteuttajat ovat paikallisia toimijoita, joten hankkeiden pitkäaikaiset vaikutukset jäävät juuri sille alueelle, jolla hanke on toteutettu. Alueelle jää osaaminen, joka hankkeessa kasvaa. Alueelle jäävät myös syntyneet työpaikat ja yritykset sekä niiden mukana tulevat verotulot.

Työtapa sitouttaa yksityistä työtä, kuten talkootyötä, ja rahaa kehittämistyöhön keskimääräistä enemmän. Jatkossa tämä on entistä tärkeämpää.

Toimintaryhmätyö on merkittävä suomalaisen maaseutupuolitiikan ja maaseudun kehittämisen väline. Monimuotoisten maaseutualueiden kehittäminen vaatii toimintaryhmätyötä ja sen vahvistamista. Toimintaryhmien työ alueiden kehittäjänä on osoittautunut tulokselliseksi työtavaksi ja sopii erinomaisesti Suomen olosuhteisiin. Työtapa soveltuu hyvin erityyppisille alueille.

Sammandrag

Utgivare Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen		Publikation Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012	
Seriens nummer 1/2013		Utgivningsdatum April 2013	
ISSN 1238-6464	ISBN (häftad) 978-952-227-738-1 ISBN (PDF) 978-952-227-739-8		Sidantal 68
Forfattare Sanna Sihvola (red.)		Nyckelord lokal aktionsgrupp, aktionsgruppsarbete, LEADER	

Beskrivning av publikationen

Den svenska term som i Finland används för LEADER-metoden är aktionsgruppsarbete. Termen åsyftar ett sätt att utveckla landsbygden lokalt enligt vissa principer. Namnet LEADER är en fransk akronym som står för Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale: samverkande åtgärder för att stärka landsbygdens ekonomi.

Den sammanfattande rapporten om aktionsgruppsarbete samlar utvecklingen av aktionsgruppsarbetet i Finland mellan två pärmar liksom också de lärdomar som fåtts och erfarenheter som gjorts, vilka kan utnyttjas vid förberedelserna inför programperioden 2014–2020.

LEADER-metoden dvs. arbete i lokala aktionsgrupper, som kom till Finland i och med EU, omspanner för närvarande alla landsbygdsområden i Finland och omfattar också de flesta städer i deras helhet och landsbygdsområdena inom stora städer. Cirka 2,5 miljoner invånare bor inom aktionsgruppernas verkningsområde.

Aktionsgrupperna är registrerade föreningar, som med hjälp av en lokal utvecklingsplan som de utarbetat genomför för sin del det riksomfattande programmet för utveckling av landsbygden. I Fastlandsfinland finns det för närvarande 55 aktionsgrupper och dessutom en aktionsgrupp på Åland. Den stora geografiska täckningen är en prestation som

åstadkommit genom ett idogt nationellt arbete. Man bör vara mån om den också i fortsättningen.

De lokala aktionsgrupperna, dvs. LEADER-grupperna, utvecklar landsbygden utifrån gräsrotsnivå. I aktionsgruppsarbetet deltar landsbygdens invånare, företag, föreningar och kommunerna inom regionen. Gruppernas arbete uppmuntrar landsbygdens invånare att utveckla sin egen hembygd, att göra den trivsammare och att skapa nya arbetsplatser och grunda nya företag. Verksamhetsområdet för en aktionsgrupp omfattar i genomsnitt sju kommuner och har cirka 45 000 invånare. Det till invånarantalet minsta verksamhetsområdet för en aktionsgrupp har 14 500 och det största 90 000 invånare. Gruppens styrelse består i medeltal av tio förtroendevalda. På gruppens byrå arbetar i medeltal 1,5-2 personer, på de största byråerna till och med fyra personer. De finländska aktionsgrupperna har sammanlagt cirka 12 000 medlemmar.

De viktigaste principerna för arbete i aktionsgrupper är *regional förankring, nedifrån och upp-principen, lokalt partnerskap, flerbranschorientering, innovativt grepp, samarbete mellan regionerna och internationellt samarbete samt nätverksbildning.*

Under de sexton åren har aktionsgrupperna varit med om att finansiera drygt 18 000 projekt. Sammanlagt 467 miljoner euro i EU-finansiering, statlig och kommunal finansiering har satsats på projekten. Den privata medfinansieringen

står för 33 procent av de totala kostnaderna. Den privata medfinansieringen består av pengar och talkoarbete.

Aktionsgruppsarbete innebär att den offentliga sektorn, den privata sektorn, tredje sektorn och enskilda invånare har samlats ihop och verkar på lika villkor i en förening. Det är sällsynt att offentlig makt överförs på lokala föreningar. Detta sätt att arbeta har visat sig fungera väl eftersom det aktiverar och engagerar nya aktörer att delta i utvecklandet av den egna regionen och uppmuntrar aktörerna inom olika sektorer till samarbete. I aktionsgruppsarbetet beaktas lokalbefolkningens behov och förhållanden. Arbetet i aktionsgrupper har öppnat en ny kanal för inflytande för landsbygdsborna och utvecklat ett instrument för direkt demokrati.

Effekterna av de projekt som aktionsgrupperna har finansierat är av stor lokal betydelse. Framgången med arbetet och arbetets effektfullhet kan förklaras av följande faktorer:

Aktionsgruppernas program, dvs. de lokala planerna för utveckling av landsbygden, innefattar en mångårig utvecklingsstrategi för den egna regionen som omsätts i praktiken genom enskilda projekt. I aktionsgruppernas projekt förenas således fördelarna av både små och stora projekt, en regional planmässighet på lång sikt och noggrant skräddarsydda åtgärder.

Samtliga åtgärder, både projekt och företagsstöd, har skräddarsytts just med tanke på landsbygdsområdet i fråga. I dem beaktas de behov som en by, kommun eller region har och den potential som dessa har.

De som genomför projekten är lokala aktörer, vilket betyder att de långvariga effekterna av projekten kvarstannar just inom den region där projektet har genomförts. Den kunskap som ökat under projektets gång stannar kvar inom regionen. Också de arbetsplatser som skapats liksom också företag och med dem skatteinkomsterna stannar inom regionen.

Arbets sättet gör att de enskilda engageras, t.ex. i form av talkoarbete, och pengar binds i högre grad än i genomsnitt vid utvecklingsarbetet. Detta är allt viktigare i fortsättningen.

Aktionsgruppsarbete är ett viktigt instrument för den finländska landsbygdspolitiken och landsbygdsutvecklingen. För utveckling av mångformiga landsbygdsområden krävs det aktionsgruppsarbete och stärkande av det. Aktionsgruppsarbete som utvecklare av regionerna har visat sig vara ett resultatgivande arbetssätt som passar utmärkt för de finländska förhållandena. Arbets sättet kan tillämpas med framgång inom regioner av olika slag.

Summary

Publisher Rural Policy Committee		Publication Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012	
Serial number 1/2013		Date of publication April 2013	
ISSN 1238-6464	ISBN (Printed) 978-952-227-738-1 ISBN (PDF) 978-952-227-739-8		Number of pages 68
Author Sanna Sihvola (ed.)		Keywords local action group, action group work, LEADER	
Description of the publication <i>In Finnish, the term toimintaryhmätyö (English: action group work) is widely used when referring to the LEADER method. It refers to the development of local rural areas by applying specific principles. LEADER is a French acronym, standing for "Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale", meaning "Links between the rural economy and development actions".</i> The LEADER summary report summarises the development of Finnish LEADER activity into one book and collects the lessons and experiences for the preparation of the programme term 2014–2020. At the moment, the LEADER method, that is, the work of local action groups, introduced in Finland with the EU, covers all rural areas in Finland. These include most of the cities in their entirety and the rural areas of the large cities as well. The population in the action groups' areas is approximately 2.5 million. The action groups are registered associations that execute the national rural development programme by means of the local development programme they have compiled. At the moment, there are 55 groups in continental Finland and one in Åland. The geographical coverage is something that		has been worked towards nationally. This work should be continued in the future. Local action groups, LEADER groups, develop the rural areas at grass roots level. Their operation involves the rural population, businesses, associations, and all municipalities in the area. The groups work towards encouraging the population to develop their home region, to increase its homeliness and to create new jobs and businesses. On average, one action group's sphere of operations covers seven municipalities and a population of approximately 45,000. The population of the smallest group is 14,500, while the population of the biggest group is 90,000. There are ten people elected to a position of trust on the board of the group, on average. The group offices employ an average of 1.5–2 persons, while the biggest group offices employ up to four persons. In total, there are approximately 12,000 members of the Finnish action groups. The main principles of the work of the action groups are <i>regionality, a bottom-up approach, local partnership, diversity, innovativeness, regional and international cooperation, and networking.</i> Over 16 years, the action groups have financed more than 18,000 projects. A total of EUR 467 million of EU, state, and municipal financing have been spent on them. Private financing accounts for 33 per cent of the total expenses. The private financing consists of money and unpaid voluntary work.	

In the action groups, the public sector, the private sector, the third sector, and local individuals are part of the same association. It is rare that public authorities should shift power to local associations. This method has been proven efficient, because it activates new players, gets them involved in the regional development, and encourages cooperation between different sectors. The action group work takes account of the local residents' need and conditions. Action group work has given the rural population a new channel to have an influence, by developing the facilities of democracy directly.

The effects of the projects financed by the action groups are locally remarkable. Four things explain the success and influence of the work:

The action groups' programmes, the local rural development plans, include a several-year strategy to develop the local region. These plans are executed by individual projects. In this way, the benefits of small and big projects, long-term local systematicity, and precisely tailored operations of small operators are combined in the action group projects.

All operations, from projects to business subsidies, have been specifically tailored to the rural area in question. The needs and possibilities of the village, municipality, and region in question have been taken into account.

The projects are carried out by locals, so the long-term effects of the projects remain in the area. The know-how grown with the project remains in the area. Furthermore, the jobs and businesses and the tax income they generate remain in the area.

The method commits private labour, such as unpaid voluntary work, and money to development work more than average. This becomes more and more important with time.

Action group work is a significant tool in Finnish rural politics and rural development. The development of multifaceted rural areas requires action group work and its strengthening. The developing work of action groups has been proven fruitful, and it suits Finnish conditions excellently. The approach suits different types of areas well.

Esipuhe

Suomalainen toimintaryhmätyö sai alkunsa, kun liityimme Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Jäsenyys toi mukanaan *LEADER II -yhteisöaloitteen*. Siinä paikalliset maaseudun asukkaat laativat suunnitelman, mitä oman alueen kehittämiseksi pitäisi tehdä ja millaisilla hankkeilla suunnitelma käytännössä toteutettaisiin. Suunnitelmia toteuttamaan perustettiin *paikallisia toimintaryhmiä*. Maa- ja metsätalousministeriö valitsi ensimmäiset paikalliset toimintaryhmät syyskuussa 1996.

Sittemmin toimintaryhmien työtapa on laajentunut kattamaan koko Suomen maaseutualueet. Toimintaryhmät ovat rekisteröityjä maaseudun kehittämisyhdistyksiä. Ne toimivat maaseudun kehittäjinä ja aluekehittäjinä myös esimerkiksi kansainvälisissä kehitysyhteistyöhankkeissa, rakentavat omaa kotiseutuaan Euroopan aluekehitysrahaston tai sosiaalirahaston avulla tai edistävät kalastuselinkeinoa.

Toimintaryhmien työtapa on kansallisten ja kansainvälisten tutkimusten mukaan hyvin onnistunut ja tuloksekas. Sen avulla kootaan toimijoita ja resursseja. Se kannustaa tarttumaan toimeen, rohkaisee yhteistyöhön, vahvistaa kumppanuutta ja yhteisöllisyyttä sekä kasvattaa sosiaalista pääomaa.

Tämä raportti tiivistää suomalaisen toimintaryhmätyön kehityksen yksien kansien väliin sekä antaa näkökulmia ja evästyksiä valmistauduttaessa seuraavalle, vuonna 2014 alkavalle ohjelmakaudelle.

Päävastuun raportin laatimisesta on kantanut ylitarkastaja Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriössä. Raportin kokoamiseen ovat lisäksi osallistuneet maa- ja metsätalousministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä ylitarkastajat Leena Anttila, Laura Jänis ja Salla Rossi, maaseutuylitarkastajat Hanna-Mari Kuhmonen ja Marianne Selkäinaho, maaseutuneuvos Eero Uusitalo sekä tiedottaja Annukka Lyra. Lämmin kiitos heille sekä kaikille käytännön työhön osallistuneille näiden vuosien aikana. Tästä on hyvä yhdessä jatkaa eteenpäin.

Helsingissä 31. päivänä tammikuuta 2013

Jaana Husu-Kallio
Kansliapäällikkö,
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän puheenjohtaja



Kuva 1. Tuomo Hämäläinen Pohjois-Karjalan ELY:stä kouluttamassa. Kuva: MMM / Mavi: Lietso.

1. Johdanto

Toimintaryhmätyö on suomenkieleen vakiintunut termi LEADER-metodista. Se tarkoittaa paikallista maaseudun kehittämisen toimintatapaa, jossa sovelletaan tiettyjä periaatteita. LEADER on lyhenne ranskankielisistä sanoista *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*: maaseudun taloudellisen toiminnan yhdyssiteiden vahvistaminen.

Suomalaisessa hallinto- ja arkipuheessa käytetään yleisesti sanaa toimintaryhmätyö. Hyryläinen (Maaseudun uusi aika 3/2007) analysoi, että LEADER-tutkijoiden ja -asiantuntijoiden keskuudessa käytetään myös käsitettä *LEADER-metodi*. Näin tehdään erityisesti silloin, kun halutaan korostaa LEADERin erityistä, muista aluekehittämisohjelmista erottuvaa luonnetta.

Tässä julkaisussa käytetään tietoisesti rinnakkain käsitteitä LEADER-tyo ja toimintaryhmätyö.

Toimintaryhmätyön yhteenvedonraportti tiivistää suomalaisen toimintaryhmätyön kehityksen yksien kansien väliin sekä kerää opit ja kokemukset ohjelmakauden 2014–2020 valmistelua varten.

EU:n myötä Suomeen tullut LEADER-toimintatapa eli paikallisten toimintaryhmien työ kattaa tällä hetkellä kaikki Suomen maaseutualueet, joihin kuuluvat myös useimmat kaupungit kokonaisuudessaan ja suurten kaupunkien maaseutualueet. Toimintaryhmien alueilla on yhteensä noin 2,5 miljoonaa asukasta.

Toimintaryhmät ovat rekisteröityjä yhdistyksiä, jotka laatimallaan paikallisella kehittämissuunnitelmalla omalta osaltaan toteuttavat kansallisen tason maaseudun kehittämisohjelmaa. Manner-Suomessa toimii 55 ryhmää ja Ahvenanmaalla yksi. Maantieteellinen kattavuus on saavutus, joka on kansallisen valmistelutyön seurausta. Siitä on syytä pitää kiinni jatkossakin.

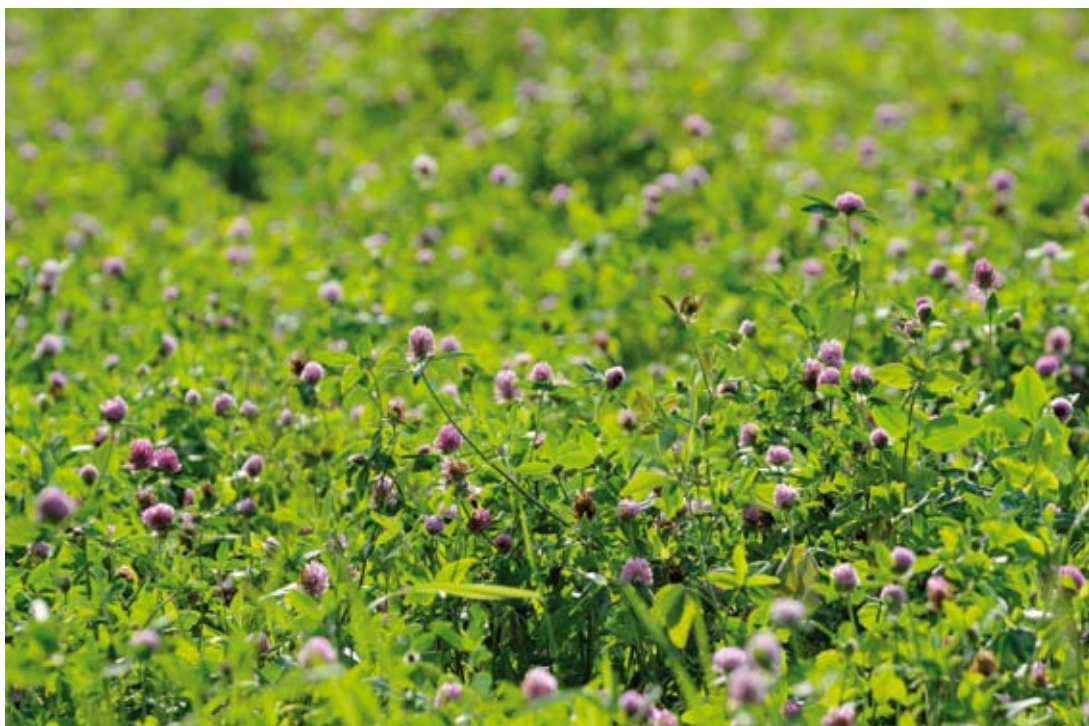
Paikalliset toimintaryhmät eli LEADER-ryhmät kehittävät maaseutua paikallislähtöisesti. Niiden toiminnassa ovat mukana maaseudun asukkaat, yritykset,

yhdistykset ja alueen kaikki kunnat. Ryhmien työllä kannustetaan asukkaita kehittämään omaa kotiseutuaan, lisäämään sen viihtyisyyttä sekä luomaan uusia työpaikkoja ja yrityksiä. Yhden ryhmän toiminta-alueen koko on keskimäärin seitsemän kuntaa ja asukasmäärä noin 45 000. Asukasmäärältään pienimmässä ryhmässä

on 14 500 ja suurimmassa 90 000 asukasta. Ryhmän hallituksessa toimii keskimäärin 10 luottamushenkilöä. Ryhmän toimistossa työskentelee keskimäärin 1,5–2 henkilöä, suurimmissa jopa neljä. Suomen toimintaryhmissä on yhteensä noin 12 000 jäsentä.



Kuva 2. Ohjausryhmän kokous Inari. Kuva: MMM / Mavi: Martina Motzbäuchel.



Kuva 3. Kuva: MMM / Mavi: Martina Motzbäuchel.

2. Toimintaryhmätyön keskeiset periaatteet

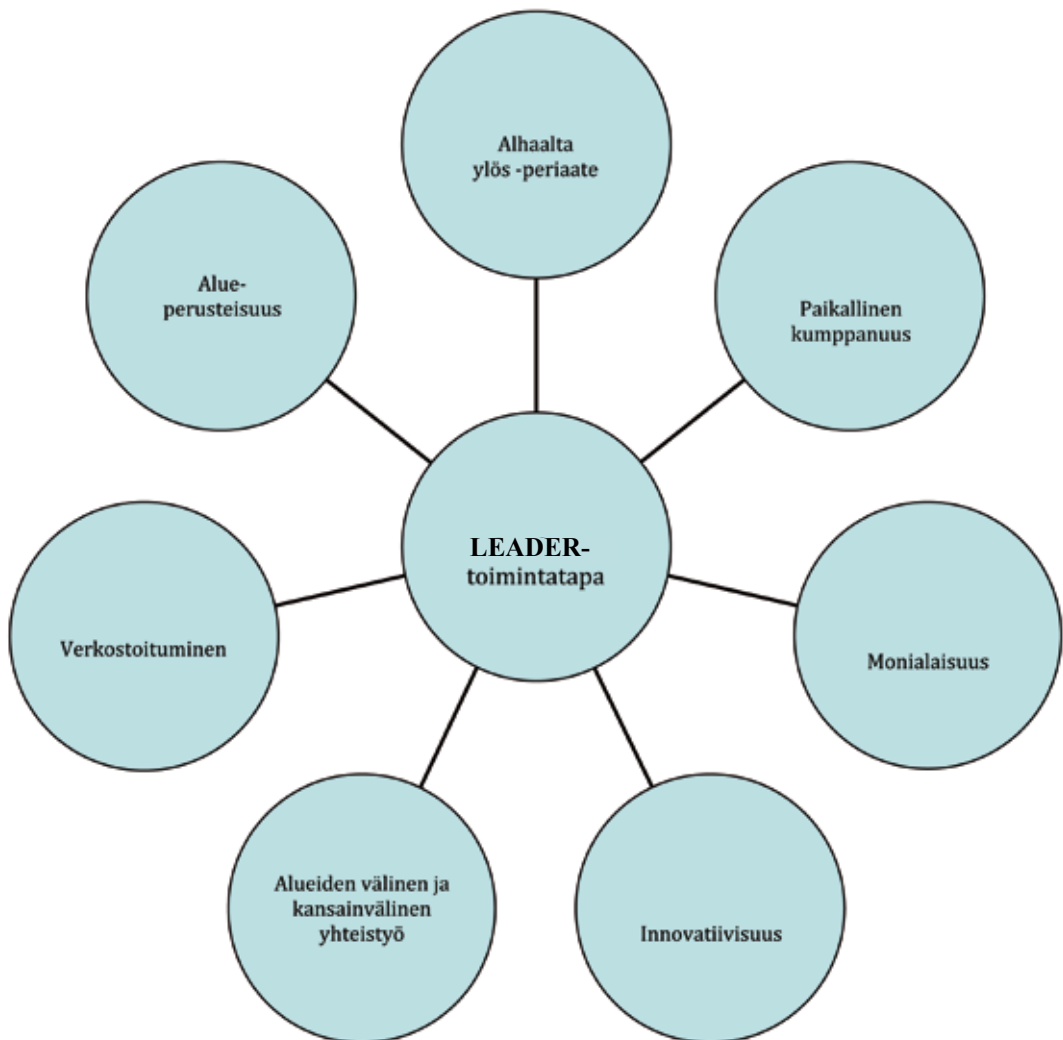
Toimintaryhmätyön keskeiset periaatteet ovat *alueperusteisuus, alhaalta ylös -periaate, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus, alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö ja verkostoituminen* (kuva 1). LEADERin keskeiset periaatteet ovat työtavan ominaispiirteitä. Ne on määritelty myös Euroopan unionin maaseudun kehittämisasetukseen (Neuvoston asetus N:o 1698/2005 tuesta maaseudun kehittämiseen Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta).

Periaatteita on käsitelty eri tutkimuksissa laajasti, äskettäin esimerkiksi raportissa *Toimintaryhmän muuttuva rooli* (Konsala 2012). Seuraavassa on lyhyt kuvaus kustakin periaatteesta:

1. Alueperusteisuus: toteutettava paikallinen kehittämisstrategia tehdään tietyllä noin seutukunnan kokoiselle alueelle.
2. Alhaalta ylöspäin -periaate (bottom up): päätösvalta kehittämisstrategian laatimisessa ja toteutuksessa kuuluu paikalliselle toimintaryhmälle.
3. Paikallinen kumppanuus: yhdistää yksityisiä ja julkisia toimijoita. Suomessa esimerkiksi toimintaryhmän kolmikantainen hallitus (alueen asukkaat, paikalliset yhteisöt, paikallinen julkinen taho) muodostaa kumppanuuden.
4. Monialaisuus: paikallinen kehittämisstrategia yhdistää sektoreita, toimijoita ja hankkeita vuorovaikutukseen. Toimintaryhmän strategia ei ole rakennettu yhden asian varaan.

5. Innovatiivisuus: paikallisella kehittämisstrategialla ja sitä toteuttavilla hankkeilla pitää olla alueen näkökulmasta katsoen jokin uutuusarvo ja pyrkimys uuden luomiseen.
6. Alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö: merkitsee yhteistyötä, kumppanuutta ja yhteisiä hankkeita oman maan eri alueiden kesken ja eri maiden välillä.
7. Verkostoituminen: tarkoittaa kansallisesti ja kansainvälisesti yhteistoimintaa ja kokemuksista oppimista eri toimijoiden, sektoreiden, hankkeiden ja alueiden välillä.

Erikseen kahdeksantena erityispiirteenä voidaan nähdä *hajautettu hallinto ja rahoitus* (Wade & Rinne, 2008). Periaate tosin sisältyy alhaalta ylös -näkökulmaan sekä paikalliseen kumppanuuteen. Pylkkänen ja Hyyryläinen (2004) arvioivat sen olevan LEADER-toiminnan avainkysymys.



Kuva 4. LEADER-periaatteet.



Kuva 5. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

3. Toimintaryhmätyön leviäminen

Toimintaryhmiin perustuva maaseudun kehittämistyö rantautui Suomeen EU-jäsenyyden myötä. Työn käynnistivät syksyllä 1996 valitut 22 LEADER II -ryhmää tavoite 5b- ja 6 -alueilla. Tätä paikalliseen omaehtoisuuteen perustuvaa työtapaa laajennettiin vuotta myöhemmin kansallisesti rahoitetulla POMO-ohjelmalla, jonka 26 ryhmää sijoituivat eri puolille Suomea. Laajentajana toimi Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Seudullisen kehittämisen teemaryhmä, jonka tiedotus ja koulutus sai aikaan innostusta ja aktiivisuutta toimintaryhmätyössä.

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintaryhmät aloittivat toiminnan sisällöllisen laajentamisen, sillä ryhmät neuvottelivat itselleen myös Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston rahoitusta.

Ohjelmakaudella 2000–2006 maa- ja metsätalousministeriö valitsi 25 ryhmää toteuttamaan LEADER+-yhteisöaloiteohjelmaa. Maantieteellisesti työtapa levitettiin koko Suomeen, sillä Alueellisessa maaseudun kehittämisohjelmassa ALMAssa sekä Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmissa toimi 26 ryhmää. Näistä yksi ryhmä sai osarahoituksen ALMAsta ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmasta. Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa toimineet toimintaryhmät aloittivat toiminnan sisällöllisen laajentamisen, sillä ryhmät neuvottelivat itselleen myös Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston rahoitusta. Lisäksi Maatilatalouden kehittämisrahaston varoin rahoitettiin kansallisesti seitsemän POMO+-ryhmän toiminta. Maantieteellinen laajentaminen oli Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Seudullisen kehittämisen teemaryhmän kenttätöön tulosta. Yksin ministeriön tai toimintaryhmien työnä 100 prosentin kattavuuteen ei olisi päästy. Taulukossa 1 kuvataan toimintaryhmätyön valtavirtaistamisen vaiheet.

Liitteessä 1 esitetään kartat toimintaryhmien alueista eri ohjelmissa.

Taulukko 1. Toimintaryhmätyön valtavirtaistamisen vaiheet.

Ajankohta	Ohjelma ja ryhmien määrä	Maaseutalueiden kattavuus
1996	LEADER II, 22 ryhmää	1/3
1997	POMO, 26 ryhmää	1/3
2001	LEADER+, 25 ryhmää	lähes 40 %
2001–2002	ALMA-, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmat, 26 ryhmää	lähes 50 %
2001	POMO+, 7 ryhmää	noin 10 %
2002–2006	Yhteensä 58 ryhmää	lähes 100 %, 6 maaseutukuntaa ulkopuolella
2007–2013	Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma, Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelma, 55+1 ryhmää	100 %



Kuva 6. Pirityiset ry:n toiminnajohtaja Pirjo Palosaari-Penttilä työn touhussa. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.



Kuva 7. Maukas – Maakunnallista luomu- ja lähiruokaa yhteistyössä ammattikeittiöille. Parhaat käytännöt 2012 –finalisti: Onnistunut kehittämishanke. Kuva: MMM / Mavi: Contum Oy.

4. Toimintaryhmätyö eri ohjelmissa

4.1 Ohjelmakausi 1996–1999

4.1.1 LEADER II -ohjelman tuloksia ja vaikutuksia

Uusi paikallisen kehittämisen malli tuli haastavana aikana

Paikalliset toimintaryhmät ja paikalliseen omaehtoisuuteen perustuva maaseudun monialainen kehittäminen tulivat Suomeen EU-jäsenyyden ja komission *LEADER II* -yhteisöaloitteen myötä vuonna 1995. EU:n maaseudun kehittämisvalikoimassa LEADER-toimintatapa oli otettu käyttöön ensimmäisen kerran komission yhteisöaloitteena vuonna 1991. Sitä ennen paikalliseen omaehtoisuuteen ja maaseudun asukkai-

den aloitteisiin perustuvaa kehittämistä oli sovellettu kansainvälisessä kehitysyhteistyössä 1970-luvun lopulta lähtien, ei kuitenkaan LEADER-mallin mukaisena.

Paikalliseen omaehtoisuuteen ja maaseudun asukkaiden aloitteisiin perustuvaa kehittämistä oli sovellettu kansainvälisessä kehitysyhteistyössä 1970-luvun lopulta lähtien.

Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 maataloudessa oli käynnissä voimakas rakennemuutos. Maatilojen lukumäärä laski vuoden 1990 noin 130 000 tilasta alle 80 000 tilaan vuoteen 2000 mennessä. Suomen talous oli syvässä taantumassa koko 1990-luvun alkupuolen, ja siitä toipuminen oli vuonna 1995 vasta alkanut. Suomen keskimääräinen työttömyysaste oli laman aikana korkeimmillaan lähes 20 prosenttia ja maaseutualueilla sitäkin korkeampi. Maaseutualueilla vastustettiin yleisesti Suomen EU-jäsenyyttä muun muassa siksi, että arveltiin maata-

louden joutuvan sen johdosta suuriin vaikeuksiin. Pelättiin myös ulkomaalaisten ostavan Suomesta huomattavassa määrin metsää ja järvenrantatontteja.

Paikallisten toimintaryhmien perustamisen ja LEADER-toiminnan aloittamisen alkuvaikeudet johtuivat muun muassa siitä, että toimintamalli oli uusi kaikille osapuolille ja erosi perinteisestä suomalaisesta hallintokulttuurista. Toisaalta maaseudulle tyypilliset yhteisöllisyys ja talkootyön tekeminen sekä pitkä kylätoiminnan perinne olivat seikkoja, joiden ansiosta LEADER-toimintatapa soveltui hyvin Suomeen ja se otettiin alkuvaikeuksien jälkeen käyttöön varsin nopeasti. 1990-luvun alun talouden taantuma ja sitä seurannut korkea työttömyys puolestaan vaikuttivat siihen, että osaavaa työvoimaa oli runsaasti saatavilla ja siten palkkavissa sekä paikallisten toimintaryhmien henkilöstöön, että hankkeiden vetäjiksi.

Maaseudulle tyypilliset yhteisöllisyys ja talkootyön tekeminen sekä pitkä kylätoiminnan perinne olivat seikkoja, joiden ansiosta LEADER-toimintatapa soveltui hyvin Suomeen.

LEADER II -ohjelman sisältö ja rahoitus

Maaseudun asukkaat itse ovat alueensa ongelmien ja kehittämistarpeiden parhaita asiantuntijoita.

EU-komission LEADER II -yhteisöaloitteen tavoitteena oli monipuolistaa maaseudun elinkeinoja, parantaa elinolosuhteita ja antaa maaseudun asukkaille mahdollisuus osallistua kotiseutunsa kehittämiseen. Perusajatuksena oli, että maaseudun asukkaat itse ovat alueensa ongelmien ja kehittämistarpeiden parhaita asiantuntijoita. Kehittämisideoiden ja -toimenpiteiden tulisi siten saada alkunsa ruohonjuuritasolta, perinteisen ylhäältä alas -suunnan sijaan.

Suomen ensimmäisellä EU-ohjelmakaudella vuosina 1995–1999 (–2001) toteutettiin kahta LEADER II -ohjelmaa. Tavoite 5b LEADER II -ohjelmaan kuului maaseutualueita Etelä- ja Länsi-Suomesta ja tavoite 6 LEADER II -ohjelmaan Itä- ja Pohjois-Suomesta. 22 paikallista toimintaryhmää valittiin 2.9.1996 yhteensä



Kuva 8. Tuula Manelius, Päivi Pylkkänen, Kaija Sipilä ja Sanna Sihvola LEADER II -koulutuskierroksella Lapissa syksyllä 1996. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

67 hakijasta. Valituista LEADER-ryhmistä 12 sijaitsi tavoite 5b -alueella ja kymmenen tavoite 6 -alueella. Ryhmien toiminta-alueet kattoivat noin kolmasosan Suomen maaseudusta ja ne jakautuivat melko tasaisesti eri puolille Suomea.

LEADER II -ohjelmiin oli osoitettu julkista rahoitusta yhteensä 56,183 miljoonaa euroa. Tästä 50 prosenttia oli EU:n ja 30 prosenttia valtion rahoitusta. LEADER-alueiden kuntien rahoituksella oli tavoitteena kattaa 20 prosenttia julkisesta rahoituksesta. EU:n rahoitusosuus jakautui kolmeen eri rahastoon: Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastoon (EMOTR), Euroopan aluekehitysrahastoon (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoon (ESR). Yksityistä rahoitusta tavoiteltiin edellä mainittujen lisäksi 20,286 miljoonaa euroa eli 26,5 prosenttia kokonaisrahoituksesta.

Ohjelmat oli jaettu seitsemään eri *alatoimenpiteeseen* ja niitä rahoitettiin kolmeen rahastoon seuraavasti:

1. Paikallisten toimintaryhmien hallinto (EMOTR ja EAKR)
2. Koulutus (ESR)
3. Maaseutumatkailu (EMOTR ja EAKR)
4. Pienyritykset, käsityöammatillisuus ja paikalliset palvelut (EAKR)
5. Maatalous-, metsä- ja kalataloustuotteiden paikallinen hyödyntäminen ja markkinointi (EMOTR)
6. Ympäristön ja elinolosuhteiden säilyttäminen ja kehittäminen (EMOTR ja EAKR)
7. Hankkeiden esiselvitykset (EMOTR ja EAKR).

Alatoimenpiteestä 1 rahoitettiin paikallisten toimintaryhmien toiminta ja muista alatoimenpiteistä ryhmän rahoittamat hankkeet. Lisäksi rahoitettiin alueen asukkaiden aktivointia ja LEADER-ryhmien toiminnassa tarvittavien taitojen hankkimista (EMOTR) sekä kansainvälisiä hankkeita, joiden sisältö saattoi kuulua alatoimenpiteisiin 2–6. Kansainvälisiä hankkeita voitiin rahoittaa kaikista kolmesta ohjelman rahastosta (EMOTR, EAKR, ESR).



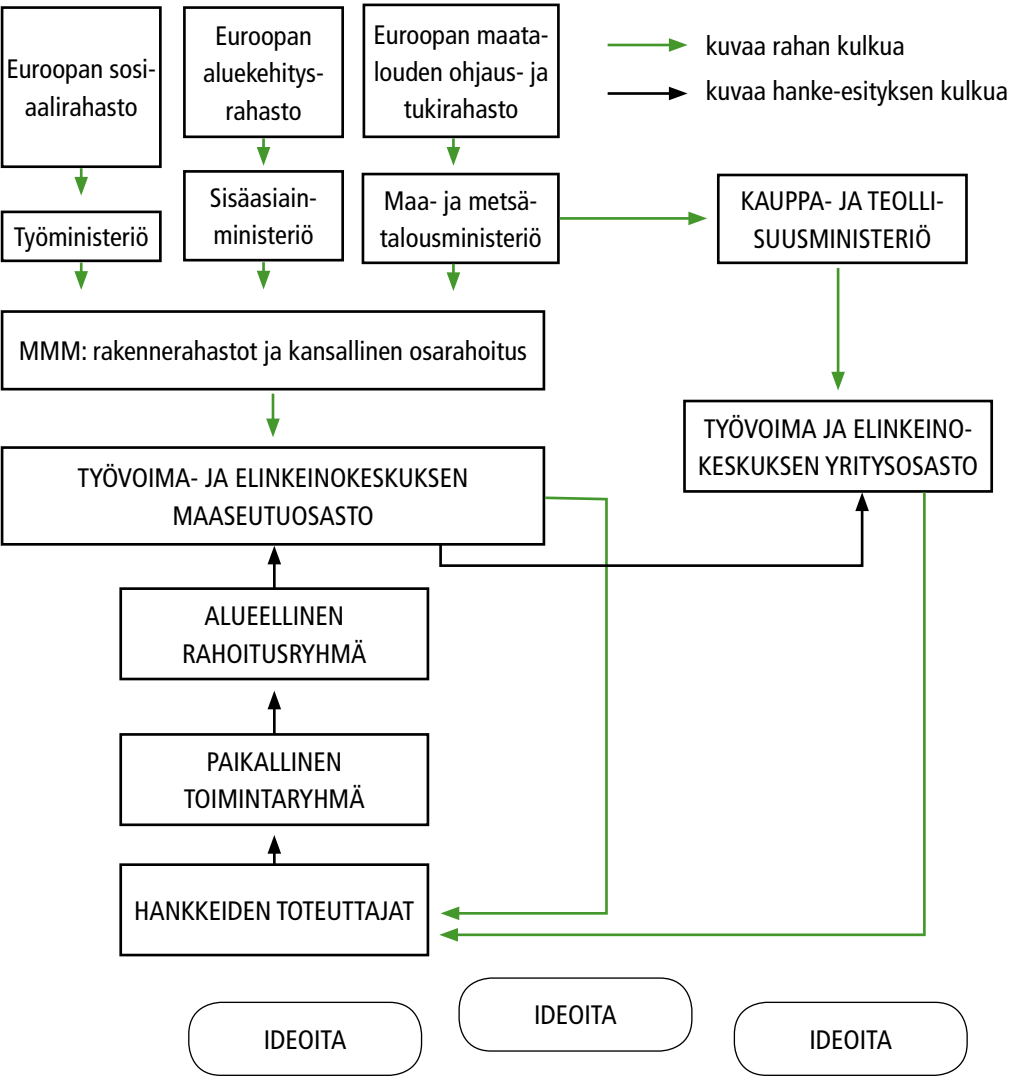
Kuva 9. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

Hallinto- ja päätöksentekomalli

Uudentyyppinen päätöksentekotapa osoittautui ohjelmakauden alun suurimmaksi haasteeksi. LEADER-toiminnan periaatteena on, että paikallisilla toimintaryhmillä on yksinoikeus esittää hankkeita rahoitettavaksi. Kaikki tahot eivät aluksi hyväksyneet muista rakennerahasto-ohjelmista ja aikaisemmista suomalaista hallintokäytännöistä poikkeavaa toimintatapaa, jossa päätösvaltaa rahoitettavista hankkeista annettiin paikallisille toimijoille.

Joidenkin tahojen oli vaikea hyväksyä uutta toimintamallia, jossa päätösvalta hankkeista annettiin paikallisille toimijoille.

LEADER II -ohjelman hallintomalli oli kompromissi eri tahojen mielipiteiden välillä (kuva 10). Päätöksentekoon kehitettiin kaksipuolainen malli, jossa rahoitettavien hankkeiden tarkoituksenmukaisuusharkinta oli



Kuva 10. LEADER II -ohjelman hallintomalli.

yksinomaan paikallisella toimintaryhmällä. Alueviranomaisen tehtävä oli tarkistaa, että esitetty päätös oli EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukainen, mutta alueviranomaisen ei saanut puuttua hankkeen tarkoituksenmukaisuuteen. Maa- ja metsätalousministeriö toimi LEADER-yhteisöaloitteen vastuuministeriönä ja jakoi kolmen EU-rahaston sekä valtion varat paikallisten toimintaryhmien käyttöön. Työministeriö ohjasi maa- ja metsätalousministeriöön LEADER II -ohjelman ESR-varat, ja vastaavasti sisäasiainministeriö EAKR-varat. Lähes kaikista paikallisten toimintaryhmien esittämistä hankkeista virallisen päätöksen teki työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosasto. Tästä poikkeuksena olivat yritystuet, joilla ei ollut kytkentää maatalaan. Niistä viranomaispäätöksen teki työvoima- ja elinkeinokeskuksen yritysosasto.

Ohjelmakauden lopussa päätöksentekomallia arvioitaessa todettiin, että kaksiportainen päätöksentekomalli hidasti päätöksentekoa jonkin verran. Se, että osa viranomaispäätöksistä tehtiin yritysosastolla, monimutkaisti päätöksentekoa ja lisäsi siihen käytettyä aikaa. Useimpien paikallisten toimintaryhmien mielestä kaksiportainen malli oli kuitenkin parempi vaihtoehto kuin joissain EU-maissa käytössä ollut niin kutsuttu *global grant* -pätöksentekomalli. Siinä varat siirrettiin EU-komissiolta suoraan LEADER-ryhmien käyttöön, mutta ryhmät olivat vastuussa tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisäksi myös hankepäätösten säädöstenmukaisuudesta, toimeenpanon seurannasta ja hankkeiden valvonnasta. Pelkona oli, että ryhmän rooli muuttuisi tällöin pelkäksi viranomaisen rooliksi, jolloin aktivaattorin rooli jäisi taka-alalle.

Kolmikannan kehittäminen

Kolmikantavaatimuksella halutaan estää toimintaryhmän muuttuminen yhden ryhmän intressien ajaksi.

Paikallisten toimintaryhmien päätöksenteosta vastavassa hallituksessa tai muussa kokoonpanossa tuli EU-komission mukaan olla edustettuina maaseudun paikallishallinnon sekä talous- ja sosiaalipartnereiden edustajia. Suomessa menttiin tätä laajemmalle, kun paikallisen toimintaryhmän hallituksen kokoonpanolle



Kuva 11. Luomukanojen poikaskasvatus. Kuva: MMM / Mavi: Martina Motzbäuchel.

annettiin vaatimus niin kutsutusta *kolmikannasta*. Kolmikantaperiaatteen mukaan hallituksessa on oltava edustettuina alueen kunnat, yhteisöt ja maaseudun asukkaat, kukin yhdellä kolmasosalla (kuva 12).

Paikallisten toimintaryhmien hallituksen kolmikantavaatimusta voidaan sanoa suomalaiseksi innovaatioksi. Sillä halutaan varmistaa paikallisten toimintaryhmien päätöksenteon laaja-alaisuus ja estää yhden intressiryhmän tai muun suppean osallistujajoukon sisäpiiri toiminnan syntyminen. Myöhemmillä ohjelmakausilla hallituksen laaja-alaisuuden ja vaihtuvuuden varmistamiseksi on lisätty vaatimus hallitusten jäsenten enimmäistoimikaudesta (6 vuotta), mitä ei LEADER II -ohjelmassa vielä ollut.



Paikallinen toimintaryhmä

Hallitus

1/3 kuntien edustajia
1/3 yhdistysten ja järjestöjen edustajia
1/3 paikalliset ihmiset

Työntekijät

Hanke

Hanke

Hanke

kunnat

Hanke

Hanke

paikalliset ihmiset, yritykset, maatilat ja yhdistykset

Kuva 12. Kolmikantainen toimintaryhmän hallitus (maa- ja metsätalousministeriön koulutusmateriaalia ohjelmakausi 2000–2006).

Kuntien osallistuminen

LEADER-ryhmien tehtävänä oli hankkia alueensa kunnilta osa rahoituskehityksensä julkisesta rahoituksesta. Vaatimus kuntien osallistumisesta LEADER-toimintaan 20 prosentilla julkisesta kokonaisrahoituksesta oli varsin kunnianhimoinen, eikä ohjelman toteuttamisesta aloitettaessa ollut lainkaan varmaa, että tavoite saavutettaisiin. Kuntien piti myös luovuttaa rahoitusosuutensa paikallisten toimintaryhmien käyttöön ilman varojen sitomista määrättyihin hankkeisiin. Muussa tapauksessahan toimintatavan periaate – että hankepäätösten tarkoituksenmukaisuusharkinta on yksinomaan paikallisilla toimintaryhmillä – ei olisi voinut toteutua. Ohjelmakauden alussa monet LEADER-ryhmät neuvottelivat rahoituksesta pitkään alueensa kuntien kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö piti kuntien 20 prosentin rahoitusosuutta pidettiin kuitenkin ehdottomana vaatimuksena sille, että kunta voi ylipäänsä olla mukana LEADER-rahoituksen piirissä.

Rahoituksen 20 prosentin kuntaosuutta pidettiin kunnianhimoisena, mutta lopulta kaikki LEADER-alueiden kunnat osallistuivat rahoitukseen ja antoivat osuutensa suoraan paikallisten toimintaryhmien käyttöön.

Toisaalta kuntien edustus oli kolmasosa paikallisten toimintaryhmien hallitusten jäsenistä ja siten kunnat olivat mukana päättämässä rahoituksen kohdentamisesta. Lisäksi kunnilta vaadittavalla rahallisella panostuksella alueelle tuli käyttöön julkista rahoitusta nelinkertainen määrä kunnan oman panostuksen lisäksi (EU:n ja valtion rahoitusosuus oli yhteensä 80 prosenttia julkisesta rahoituksesta). Kaikki LEADER-alueiden kunnat osallistuivat lopulta rahoitukseen ja antoivat osuutensa suoraan paikallisten toimintaryhmien käyttöön. Ohjelmakauden päättyessä kuntien rahoitusosuus oli toteutunut jopa hieman yli odotusten: 20,4 prosenttia julkisesta rahoituksesta Tavoite 5b -alueilla ja 21,3 prosenttia Tavoite 6 -alueilla.

Tulosta voidaan pitää hyvänä ottaen huomioon, että erityisesti pienten maaseutukuntien taloudellinen tilanne oli kiristynyt huomattavasti 1990-luvun taantuman seurauksena. Seuraavilla ohjelmakausilla kuntarahoituksen hankinta ei yleensä enää ole ollut ongelma paikallisille toimintaryhmille joitakin yksittäisiä kuntia lukuun ottamatta.

Onnistumisia ja epäonnistumisia

LEADER II -ohjelmat saavuttivat melko hyvin niille asetetut tavoitteet. Tosin työpaikkoihin, uusiin yrityksiin ja nuorten aktivoimiseen liittyviä tavoitteita ei kaikilta osin saavutettu. Toisaalta LEADER-ohjelmat saivat aikaan sellaisiakin positiivisia vaikutuksia, joita niiltä ei etukäteen osattu odottaa. Seuraavassa on yhteenveto tuloksista ja vaikutuksista.

Uudet työpaikat ja yritykset

Pienten maatilatalouden ulkopuolisten yritysten rahoittaminen oli tärkeää aikana, jolloin maatalojen määrä väheni rajusti.

LEADER II -ohjelmien tuloksena syntyi yhteensä 916 kokopäivätoimista ja 2 467 osa-aikaista työpaikkaa.

Kokopäivätoimisista työpaikoista 617 syntyi Tavoite 5b -alueelle ja 299 Tavoite 6 -alueelle. Osa-aikaisten työpaikkojen lukumäärä oli 1 579 Tavoite 5b -alueella ja 888 Tavoite 6 -alueella. Uusia yrityksiä syntyi yhteensä 527, joista 291 Tavoite 5b -alueella ja 236 Tavoite 6 -alueella. Syntyneet yritykset olivat pääasiassa yhdestä kahteen henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä. Vaikka muuhun kuin maatilatalouteen liittyvän yritystoiminnan rahoitusjärjestelmää pidettiin turhan monimutkaisena, tämä rahoitusmahdollisuus oli kuitenkin erittäin tärkeä maaseudulle. Pienille, vain muutaman hengen työllistävälle maatilatalouden ulkopuolisille yrityksille ei ollut aikaisemmin ollut rahoituskanavaa. Samanaikaisesti maatalojen nopean vähentymisen vuoksi maaseudulle tarvittiin kipeästi uusia työllistymismahdollisuuksia.

Tavoitteeksi oli asetettu yhteensä 2 600 uuden työpaikan ja 550 uuden yrityksen syntyminen, joten tavoitetta ei aivan saavutettu. Ongelmana oli myös tavoitteen epäselvä määrittely. Uudet työpaikat oli esitetty ainoastaan lukumääränä, sillä tavoitetta asetettaessa ei ollut osattu ottaa huomioon sitä, että suurin osa syntyvistä työpaikoista olisi osa-aikaisia. Ottaen huomioon rahoituksen pienimuotoisuus on kuitenkin luonnollista, että syntyvistä työpaikoista suurin osa oli nimenomaan osa-aikaisia. Osa paikallisista toimintaryhmistä ei ollut tyytyväisiä syntyneiden työpaikkojen määrään.



Kuva 13. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

Osa-aikaisista työpaikoista huomattava osa lienee syntynyt maataloille, joskaan tarkempaa tietoa tästä ei ole. Vuonna 1999 Suomen maataloista 56 prosenttia oli monitoimisia eli ne saivat tuloja muustakin kuin maatilataloudesta. LEADER II -ohjelma oli rahoituslähteenä varsin sopiva juuri muun yritystoiminnan kehittämisessä maatilatalouden rinnalle tilanteessa, jolloin osa maataloista ei enää ollut riittävän kannattavia viljelijän ainoana tulonlähteenä.

Yksityinen rahoitus ja talkootyö

Yksityisen rahoituksen osuus ylitti selkeästi tavoitteet. Yksityisen rahoituksen toteuma LEADER II -ohjelman kokonaisrahoituksesta oli 37 prosenttia Tavoite 5b -alueella ja 31 prosenttia Tavoite 6 -alueella. Yksityisen rahoituksen tavoite oli vastaavilla alueilla 27 prosenttia ja 26 prosenttia ohjelman kokonaisrahoituksesta. Suuri yksityisen rahoituksen osuus merkitsi yritystukien oletettua suurempaa osuutta LEADER II -ohjelman rahoituksesta. Tosin myös talkootyö lasketaan yksityiseksi rahoitukseksi ja sitä on käytetty paljon kehittämishankkeissa eli varsinaisen ”riihikuvan” rahan osuus ei ole ollut näin suuri.

Talkootyön käyttö hankkeissa oli jopa huomattavasti suurempaa kuin mitä hankkeiden yksityiseksi rahoitusosuudeksi voitiin kirjata. Vaatimuksena oli, että talkootyön osuus voi olla korkeintaan 50 prosenttia hankkeen yksityisen rahoituksen osuudesta ja toisen puolen on oltava rahaa. Oman työpanoksen antaminen ilmaiseksi hankkeen käyttöön on sinänsä merkittävää ja se kuvanee hyvin maaseudun asukkaiden sitoutumista oman alueensa kehittämiseen. Hankkeiden sisältämän talkootyön osuutta on myöhemmin ehdotettu yhdeksi sosiaalisen pääoman mittariksi.

Oman työpanoksen antaminen ilmaiseksi hankkeen käyttöön kuvaa asukkaiden sitoutumista oman alueensa kehittämiseen. Hankkeiden sisältämän talkootyön osuutta on myöhemmin ehdotettu yhdeksi sosiaalisen pääoman mittariksi.

Sosiaaliset vaikutukset

LEADER koettiin helposti lähestyttäväksi. Se sai liikkeelle uusia paikallisia voimia.

LEADER-ohjelmaan kuuluva maaseudun asukkaiden aktivointi onnistui hyvin. Jälkiarvioinnin mukaan onnistumiseen vaikutti erityisesti se, että maaseudun asukkaat kokivat LEADER-toiminnan helposti lähestyttävänä. Tämän vuoksi LEADER saavutti hyvin myös muiden kehittämismuotojen ulkopuolelle jääneitä toimijoita ja ideoita. Ohjelman hyöty paikalliselle kehittämistoiminnalle ilmeni muun muassa paikallisten voimavarojen liikkeelle saamisena sekä innovatiivisten hankkeiden tai ideoiden esiin tuomisena.

LEADER-ohjelma onnistui lisäämään yhteistyötä alueellisesti ja paikallisesti sekä erityyppisten organisaatioiden välillä. Ohjelma vaikutti myös aikaisempaa positiivisemmän hengen syntymiseen maaseudulla sekä EU-myönteisyyden lisääntymiseen.

Naisten ja nuorten osallistuminen

LEADER-toimintaan

Kahdella paikallisella toimintaryhmällä oli hallituksensa jäsenenä ainoastaan naisia

EU-komission LEADER II -yhteisöaloitteen yhtenä tavoitteena oli erityisesti naisten ja nuorten työmahdollisuuksien parantaminen. Tavoite lienee asetettu sen vuoksi, että monissa EU-maissa nimenomaan maaseudun naiset olivat työttömiä. Suomessa taas maaseudun työttömyys ei ole ollut erityisesti naisten ongelma, joten siinä mielessä tämä tavoite ei ehkä ollut Suomessa erityisen oleellinen. Ei varsinkaan aikana, jolloin työttömyysprosentti oli kaiken kaikkiaan korkea niin miesten kuin naisten keskuudessa.

Hieman yli puoleen ohjelman rahoituksella syntyneistä työpaikoista työllistyi nainen: kokoaikaisista työpaikoista 53 prosenttia Tavoite 5b -alueella ja 60 prosenttia Tavoite 6 -alueella sekä osa-aikaisista työpaikoista vastaavasti 56 prosenttia ja 55 pro-



Kuva 14. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

senttia. Naiset olivat aktiivisia LEADER II -ohjelman toteuttamisessa myös paikallisten toimintaryhmien hallitusten jäseninä ja hankkeiden vetäjinä. Kahdella paikallisella toimintaryhmällä oli hallituksensa jäsenenä ainoastaan naisia.

Nuorten mukaan saamisessa LEADER-toimintaan ei sen sijaan onnistuttu ensimmäisellä EU-rahoituskaudella erityisen hyvin – yrityksistä huolimatta. Ohjelman rahoituksella syntyneistä työpaikoista kohdistui nuorille vain kymmenen prosenttia Tavoite 5b -alueella ja seitsemän prosenttia Tavoite 6 -alueella. Kuitenkin samanaikaisesti nuorten työttömyysaste oli vielä korkeampi kuin koko väestön keskimäärin. Vuonna 1999 koko väestön keskimääräinen työttömyysaste oli yhä 13,5 prosenttia Tavoite 5b -alueella ja 20 prosenttia Tavoite 6 -alueella, siitä huolimatta, että keskimääräinen työttömyysaste oli tällöin jo laskenut noin neljä prosenttiyksikköä vuoden 1995 vastaavista luvuista.

Nuorten mukaan saamisessa LEADER-toimintaan ei yrityksistä huolimatta onnistuttu ensimmäisellä rahoituskaudella erityisen hyvin.

1990-luvun alkuvuosina talouslaman aikana muutto kaupungeista maaseudulle lisääntyi, ja suuretkin kaupungit kärsivät muuttotappiota. Esimerkiksi Helsingin

väkiluku pieneni. Muutto maaseudulta kaupunkeihin ja erityisesti Etelä-Suomen kasvukeskuksiin kääntyi kuitenkin uudelleen kasvuun vuosina 1995–1999. Tavoite 5b -alueen maakuntien väestö väheni 2,6 prosenttia vuosina 1995–1999 ja Tavoite 6 -alueen maakuntien väestö 3,6 prosenttia. Muuttajista 57 prosenttia oli naisia, joten maaseudulta poismuuton hillitsemisen kannalta LEADER II -ohjelman panostusta naisten työpaikkoihin voidaan pitää kuitenkin tärkeänä tavoitteena.

Nuorten poismuutto maaseudulta oli erittäin voimakasta. Esimerkiksi vuonna 1999 harvaan asutulta maaseudulta pois muuttaneista 90 prosenttia oli 15–30-vuotiaita. Koska nuorten työllistämässä ja aktivoinnissa ei LEADER II -ohjelmassa onnistuttu erityisen hyvin, päättivät muutamat paikalliset toimintaryhmät panostaa seuraavalla (vuonna 2000 alkavalla) EU-rahoituskaudella erityisesti nuoriin.

Ympäristövaikutukset

Varsinaisten ympäristöä parantavien hankkeiden määrä jäi LEADER II -ohjelmassa melko pieneksi. Hankkeet edistivät useammin sosiaalista kuin ekologista kestävyttä. Ohjelmasta rahoitettiin kuitenkin myös ympäristön tilaa suoraan tai välillisesti parantavia hankkeita, esimerkiksi kierrätysjärjestelmien kehittämistä ja ympäristöasioihin liittyvää koulutusta.

Paljon rahoitettiin hankkeita, joissa kunnostettiin tai siistittiin luonnonympäristöä tai kylien yhteisiä tiloja ympäristön viihtyisyyden parantamiseksi. Hankkeiden seurauksena maaseudun asukkaiden ympäristötietoisuus lisääntyi.

Varsinaisten ympäristöä parantavien hankkeiden määrä jäi pieneksi, mutta erilaisten viihtyisyyttä parantavien hankkeiden ansiosta ympäristötietoisuus kasvoi.

Kansainvälinen yhteistyö

Ryhmien toimintaan otettiin mallia muista maista. Monet varsinaisista kansainvälisistä hankkeista liittyivät matkailuun ja tai ruokaan.

LEADER II -ohjelma antoi mahdollisuuden kansainvälisten yhteishankkeiden rahoittamiseen yhteistyössä muiden EU-maiden LEADER-ryhmien kanssa. Suomi liittyi EU:n jäseneksi kesken ohjelmakauden ja joutui aluksi rakentamaan uuden toiminta- ja päätöksentekomallin paikallisine toimintaryhmineen. Myös paikallisen toiminnan käynnistämiseen meni oma aikansa. Sen vuoksi suomalaiset LEADER-ryhmät pääsivät kehittämään kansainvälisiä hankkeita vasta ohjelmakauden kahtena viimeisenä vuotena.

EU-komissio myönsi kansainvälisille hankkeille valmistelevaa tukea kaksiporaisella mallilla, joissa ensimmäinen porras oli nimeltään "Ideasta hankkeeksi" ja toinen "Hankkeen toteutettavuusselvitys". Varsinaisia kansainvälisiä hankkeita rahoitettiin yhteensä 13 ja niissä oli mukana kahdeksan Suomen 22 LEADER-ryhmästä. Yleisimmät hankekumppanimaat olivat Ruotsi, Saksa, Italia, Skotlanti ja Irlanti. Hankkeissa tehty yhteistyö liittyi muun muassa matkailuun ja paikalliseen elintarvikejalostukseen. Euroopan LEADER-verkoston järjestämät eri teemoihin pohjautuvat kansainväliset seminaarit toivat paikallisille toimintaryhmille mahdollisuuden tutustua muiden maiden ryhmiin. Muutama kansainvälinen hankeidea sai alkunsa EU-komission marraskuussa 1997 järjestämän suuren LEADER-konferenssin tuloksena. Konferenssiin oli kutsuttu

edustajat jokaisesta Euroopan LEADER-ryhmästä. LEADER-ryhmien lukumäärä Euroopassa oli tuolloin yhteensä hieman yli 900.

Mitä LEADER II -kaudesta haluttiin oppia?

Vuonna 1999 tehdyn väliarvioinnin (Suomen Aluetutkimus FAR, 1999) keskeisimpiä suosituksia LEADER II -toiminnan kehittämiseksi olivat:

1. Hanketoimintaa pitäisi aktivoida kaikin mahdollisin keinoin, erityisesti niissä paikallisissa toimintaryhmissä, joissa hanketoiminta on edennyt keskimääräistä hitaammin.
2. Hankekokoja pitäisi kasvattaa. Erityisesti tarvitaan kärkihankkeita, joilla saadaan vaikuttavuutta ja näkyvyyttä. Lisäksi ne kokoaisivat paikallisia resursseja ja tarpeita sekä lisääisivät yhteistoimintaa.
3. Ryhmien olisi syytä huolellisesti analysoida kehittämissuunnitelmansa toteuttamistilanne ja varmistaa, että havaittu painopisteiden muutos on tiedostettu valinta.
4. Yksittäisten hankkeiden seuranta tulisi yhtenäistää, jotta kaikilta ryhmiltä saataisiin jokaisesta hankkeesta samanlainen seurantatieto käyttöön.

Komission jälkiarviointi¹ arvioi Euroopan unionin mittakaavassa LEADER II:n tuloksia ja kokemuksia. Yhteisön osarahoituksesta (1 795 miljoonaa euroa) 46,5 prosenttia saatiin EAKR:sta, 44,7 prosenttia EMOTR:n ohjausosastosta ja 8,8 prosenttia ESR:sta. Tavoite 1 -alueet saivat 59,6 prosenttia, Tavoite 5b -alueet 37,7 ja Tavoite 6 -alueet 0,9 prosenttia EU:n määrärahoista. Eurooppalaiset ja kansalliset verkostoyksiköt saivat 1,8 prosenttia (31,44 miljoonaa euroa).

EU:n määrärahoilla oli odotettua suurempi vipuvaikutus kansallisiin julkisiin ja yksityisiin määrärahoihin.

Alkuperäisessä talousarviossa EU:n rahoituksen osuus oli 39,9 prosenttia, kansallisen julkisen rahoituksen osuus 27,3 prosenttia ja yksityisen rahoituksen osuus 32,8 prosenttia toimintaryhmien rahoituksesta. Lopullisissa maksusitoumusmäärärahoissa yksityisen rahoi-

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/sum_fi.pdf

tuksen osuus kasvoi tuntuvasti: osuudet olivat 33,4 prosenttia, 28,1 prosenttia ja 38,5 prosenttia. EU:n määrärahoilla oli siis odotettua suurempi vipuvaikutus kansallisiin julkisiin ja yksityisiin määrärahoihin.

Rahastojen keskittäminen yhdelle päätöksä tekevälle taholle, maa- ja metsätalousministeriölle osoittautui hyödylliseksi varsinkin, jos kansallinen osarahoitus oli varmistettu jo etukäteen. Vastaavien kansallisten määrärahojen etsiminen eri tasoilla paikallistasolta aina kansalliselle tasolle oli yksi tuensaajien pahimmista esteistä monessa maassa.

LEADER II -aloite ja muut kehittämistoimenpiteet, varsinkin rakennerahastoista rahoitetut, täydensivät toisiaan. LEADER II -aloitteessa tuettiin etenkin pienimuotoisia kokeiluhankkeita, kuten voittoa tavoittelemattoman sektorin monenlaisia tuensaajia ja naisryhmiä.

Jälkiarviointi korosti joustavuutta aluerajojen määrittelyssä ja suositteli kaupunkialueiden mukaan ottamista.

Haastateltujen paikallisten toimijoiden ja hallintoveranomaisten mukaan LEADER II -aloite toi maaseutualueille runsaasti lisäarvoa sekä rakennerahastoihin että muihin kansallisiin rahoitusjärjestelmiin verrattuna. Se antoi hyödyllisiä, konkreettisia ja kestäviä vastauksia maaseutualueiden erityistarpeisiin sekä toi

esiin maaseutualueiden piileviä ja unohdettuja mahdollisuuksia. Siinä voitiin kohdata globaalistuneen talouden haasteet kokeilemalla pienimuotoisesti uusia tapoja melko vähäisin määrärahoihin, mutta erittäin näkyvästi ja edustavasti. Jälkiarvioinnin suositusten perusteella alueellista lähestymistapaa edistää parhaiten aluerajojen joustava määrittäminen ja käsittely. Alueen pitäisi perustua toiminnallisuuteen. Lisäksi maaseutukaupungit ja kaupungistuneet osat olisi otettava mukaan toimintaryhmien alueisiin.

4.1.2. POMO Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma (1997–1999)

Ohjelman tausta, tavoitteet ja rahoitus

POMO oli maaseudun ja saariston kehittämisen väline, jolla suunniteltiin ja toteutettiin ruohonjuuritasolta lähteviä paikallisia strategioita ja toimenpiteitä. POMO vaikutti LEADER II -alueen ulkopuolella ja myös kaupunkien reuna-alueilla.

Suomen hallituksen *Toimiva maaseutu* -ohjelmassa, joka luovutettiin maa- ja metsätalousministeriölle tammikuussa 1996, esitettiin paikalliseen omaehtoisuuteen perustuvan toimintatavan laajentamista. Vaikka LEADER II ei siinä vaiheessa vielä ollut käytännön toteutuksessa, sen valmistelu osoitti jo monia



Kuva 15. Toimintaryhmätyön koulutuspäivä v. 1999. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

Suomeen hyvin soveltuvia piirteitä. Siksi hallituksen maaseutuohjelma korosti paikallista ja seudullista omaehtoisuutta. Hallituksen ohjelmaehdotus eteni Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän asettaman teemaryhmän valmistelussa POMO-ohjelmaksi.

Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma POMO oli maaseudun ja saariston kehittämisen väline, jolla suunniteltiin ja toteutettiin ruohonjuuritasolta lähteviä paikallisia strategioita ja toimenpiteitä. Tavoitteena oli luoda alueille uusia toimintatapoja ja toimijoita maaseudun kehittämiseksi. Paikalliset POMO-ohjelmat laadittiin vuosiksi 1997–1999. Ohjelman tavoitteet olivat:

- Yhteistyön ja verkostoitumisen edistäminen
- Synnyttää uusia tai säilyttää vanhoja työpaikkoja yli 500 kpl
- Vaikuttaa 100–150 uuden yrityksen syntymiseen
- Työllistää välillisesti 2 000 henkilötyövuoden edestä.
- POMO-ohjelma kohdistettiin LEADER II -alueiden ulkopuolisille maaseutualueille, mutta myös kaupunkien reuna-alueita saattoi olla mukana.

POMO-prosessin kokonaisohjauksesta vastasi valtakunnan tasolla Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Seudullisen kehittämisen teemaryhmä (POMO-teemaryhmä). Teemaryhmä koostui eri ministeriöiden, sidosryhmien ja POMO-ryhmien edustajista.

POMO rahoitettiin kokonaan kansallisin varoin. Maa- ja metsätalousministeriö varasi POMO-toimintaan vuosittain 4,7 miljoonaa euroa, mikä oli 50 prosenttia ryhmien kokonaiskustannusarvioista. Ohjelmakauden aikana varat käytettiin 98 prosenttisesti. Loppurahoituksesta vähintään 25 prosenttia oli yksityistä ja/tai kuntien rahoitusta. Ohjelman kokonaisrahoitus nousi siten lähes 31,3 miljoonaan euroon kolmen vuoden aikana.

POMO-ryhmän toiminta

POMO-toimintaryhmät järjestäytyivät yhdistykseksi tai osuuskunnaksi. Kukin ryhmä laati ohjelman oman alueensa kehittämiseksi. Ohjelma nivoi erilaiset tarpeet ja tehtävät yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Siinä oli strateginen osuus, jossa linjattiin tavoitteet ja näkemykset siitä, millaiseksi seutua haluttiin kehittää. Ohjelman hankeosiosta selvisi, millaisilla hankkeilla ja toimenpiteillä ohjelmaa käytännössä toteutettiin.

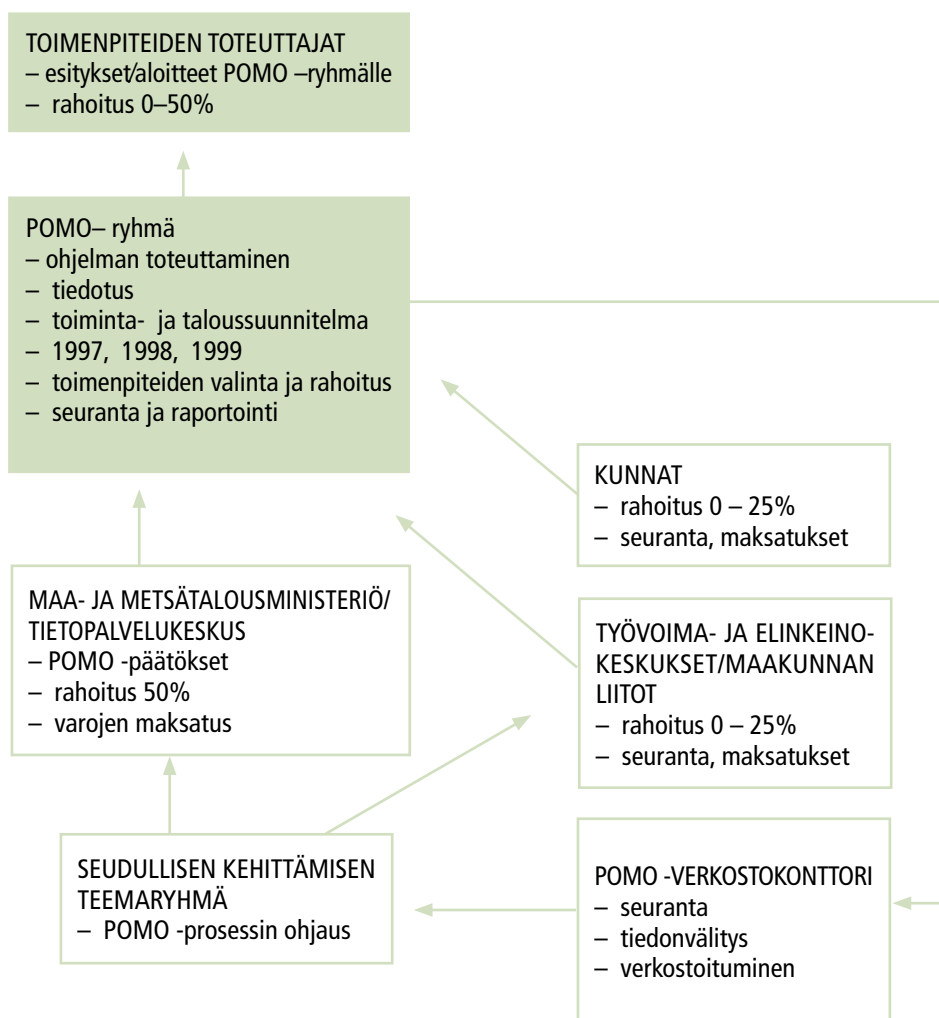
POMO-ryhmä valitsi heille esitetyistä hankkeista ne, jotka parhaiten toteuttivat ryhmän laatimaa ohjelmaa. LEADER-ohjelmasta poiketen POMOs- sa ei ollut yritysrahoitusta.

POMO-ryhmän työskentely perustui paikalliseen omaehtoisuuteen. Ryhmä itse vastasi ohjelman laatimisesta, siitä tiedottamisesta ja sen toteuttamisesta. Työskentelyyn osallistuminen oli avointa kaikille asiasta kiinnostuneille. Toimintaryhmän jäsenet edustivat eri aloja ja organisaatioita. Käytännön työstä vastasi toimintaryhmän keskuudestaan valitsema hallitus. Avoimuus, kumppanuus ja mahdollisimman laaja yhteistyö olivat toimintaryhmätyöskentelyn tärkeitä kriteereitä niin toiminnan tuloksellisuuden kuin rahoituksen järjestymisenkin suhteen.

POMO-ohjelman päätöksenteko osoitettiin aluehallinnon sijasta keskushallinnolle. Näin menetellen toiminta saatiin mahdollisimman nopeasti liikkeelle ja ryhmien tasapuolinen kohtelu ja autonomisuus voitiin turvata alkuvaiheessa.

POMO-ryhmä valitsi heille esitetyistä hankkeista ne, jotka parhaiten toteuttivat ryhmän laatimaa ohjelmaa. LEADER-ohjelmasta poiketen POMOs- sa ei ollut yritysrahoitusta. POMO-ryhmä varmisti toimenpiteiden ”järkevyyden” ja toteuttajien kyvykkyyden. Maa- ja metsätalousministeriö sai tiivistelmän hankkeiden sisällöstä, tavoitteet, rahoituksen koostumuksen ja kustannuslajeittaisen jakauman hankkeittain ja ryhmätasolla summattuna. Näiden tietojen perusteella maa- ja metsätalousministeriössä tehtiin hankkeiden laillisuuden ja sovittujen pelisääntöjen toteutumisen tarkistus. Maa- ja metsätalousministeriö käsitteli kutakin ryhmää, sen ohjelmaa ja sitä toteuttavia hankkeita yhtenä kokonaisuutena. Organisoitumistapa räätälöitiin POMO-ryhmille. POMO-ohjelman rahoitus- ja toimintamalli esitetään kuvassa 16.

26 POMO-ryhmää sijaitsivat eri puolilla Suomea. Koska kyseessä oli kansallisesti rahoitettu ohjelma, ryhmien valinnassa ei oltu sidoksissa ohjelmakauden tavoite-ohjelmien alueisiin. POMOt kattoivat noin kolmanneksen Suomen maaseudusta. Ryhmien toiminta-alueella sijaitsi 153 kuntaa ja asui noin 923 000 asukasta.



Kuva 16. POMO-ohjelman rahoitus- ja toimintamalli.

POMO-ryhmien kokemuksia

Tulevaisuuteen katsotaan luottavaisemmin, kun uskotaan omaan vaikuttamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön POMO-ryhmien toiminnanjohtajille tekemän kyselyn perusteella POMO-toiminnan eduksi listattiin taloudellisten resurssien lisääntyminen maaseudun ja ihmisten omaehtoiseen kehittämiseen ja kehittymiseen, motivoituneet ja sitoutuneet ihmiset sekä hankkeiden tulokset. Edut summattiin toteamalla, että kaiken kaikkiaan tulevaisuuteen

katsotaan luottavaisemmin, kun uskotaan omaan vaikuttamiseen. Vaikeimmaksi asiaksi koettiin muutosvastarintaa uutta asiaa tai toimintatapaa käynnistettäessä.

Analysoidessaan POMO-toimintaa ryhmät totesivat, että alkuvaikeuksien jälkeen toimintatapa sujui hyvin: onnistuttiin löytämään paikallislähtöiset ideat, päätöksentekoon luotettiin ja maksatus toimi joustavasti. Parasta toiminnassa oli ryhmä, joka edusti laajasti alueen toimijoita. Edelleen vastaajat painottivat POMO-ryhmän kehittämistä aktiiviseksi toimijaksi, uutta viranomaista ei tarvittu. Kylätasolla toimintatapa oli aktiivinen ja hyvä kylän herättäjä.

Kuntatasolla oli paikoin tiedonpuutetta ja epäluuloa, mutta pääosalla yhteistyö toimi sujuvasti. Kunnilta toivottiin kuitenkin aktiivisempaa roolia. Seutukuntatasolla ryhmät raportoivat yhteistyön sujuvan hyvin: Alueen eri toimijoiden kanssa keskusteltiin yhdessä vahvuuksista ja heikkouksista, mistä konkreettisena osoituksena olivat esimerkiksi tulevan ohjelmakauden valmistelut. Sama päti myös maakuntatasolla, tosin maakunnan liitoilta toivottiin enemmän rahallista satsausta. Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutu- osastoilta oli saatu asiantuntija-apua, ymmärrystä ja myös rahoitusta. Uskottavuus parani sitä mukaa, kun hankkeet valmistuivat ja tuottivat tuloksia, jolloin eri tahojen ymmärrys ruohonjuuritason merkityksestä päätöksenteossa ja toteutuksessa kasvoi.

Valtakunnan tasolla arvioitiin, että POMO-toiminta osoitti selkeästi merkityksensä maaseudun kehittämisessä. Edelleen kuitenkin kaivattiin lisää POMOn tunnetuksi tekemistä. Kaiken kaikkiaan POMO-toimintatapa koettiin sekä toteuttamisaikanaan että tulevaisuutta ajatellen erittäin tärkeäksi.

Tuloksia

POMO-hankkeita toteutettiin kaikkiaan 1 910. Ryhmien työllä myötävaikutettiin tuhansien uusien osa-, kausi- tai kokoaikaisten työpaikkojen syntymiseen tai uudistamiseen (taulukko 2). POMO-hankkeissa rakennettiin lähes 2 000 uutta yhteistyöverkostoa. Kylien kehittämissuunnitelmia laadittiin noin 230. Kylätoimistoja tai palvelupisteitä perustettiin noin 340. Kursseja järjestettiin yli 2 700 ja niihin osallistui yhteensä noin 45 000 osallistujaa. Lisäksi POMO vauhditti muiden ohjelmien toteuttamista arviolta 13,5 miljoonalla eurolla.

POMO synnytti työpaikkoja, yhteistyöverkostoja, kylien kehittämissuunnitelmia, kylätoimistoja, palvelupisteitä...

Taulukko 2. POMO-hankkeiden tuloksia.

Säilytetyt työpaikat: myötävaikutus	
• työpaikkoja, kokoaikaisia	692
• työpaikkoja, osa-aikaisia	611
• työpaikkoja, kausiluonteisia	758
Yhteensä kpl	2 061
Uudet työpaikat: myötävaikutus	
• työpaikkoja, kokoaikaisia	314
• työpaikkoja, osa-aikaisia	717
• työpaikkoja, kausiluonteisia	1 351
Yhteensä kpl	2 382
Uusia yrityksiä, myötävaikutus, kpl	320
Uudet yhteistyöverkostot, kpl	1 810
Kylien kehittämissuunnitelmat, kpl	225
Palvelupisteet/kylätoimistot kpl	339
Kurssit, kpl	2 765
Kurssien osallistajat henkilöitä	45 184

MIKÄ IHMEEN POMO-OHJELMA ?



Kuva 17. Yhteenvedo POMO-ohjelman ideasta sarjakuvana, - ei vielä niin sähköiseltä ajalta.

POMOn laadulliset tavoitteet saavutettiin. Toimintaryhmätyö laajeni ja sai lisää uskottavuutta eri puolilla Suomea omalta osaltaan POMOn ansiosta. Yhteistyö ja verkostoituminen lisääntyivät: paikalliset toimijat, viranomaiset ja sidosryhmät työskentelivät yhdessä kotiseutunsa kehittämiseksi. POMO-alueilla uskallus ja kyky toimia uudella tavalla kasvoivat. Maaseudun kehittämistyöhön saatiin uusia toimijoita.

POMOn ansiosta toimintaryhmätyö laajeni ja sai lisää uskottavuutta eri puolilla Suomea.

POMOn erityinen vahvuus oli sen selkeä itsenäisyys. Toimintaryhmä teki hankkeiden ja toimenpiteiden rahoitus- ja maksatuspäätökset. Suoraan projektien toteuttajiin oli yhteydessä vain toimintaryhmä. Se valmisti maksatukseen, seurantaan ja raportointiin liittyvät asiat. Kansallisen ohjelman ennakkomaksatusten menettely oli ryhmien maksuvalmiuden kannalta toimiva järjestely. Mitä byrokraattisemmiksi ohjelman menettelyt ovat muuttuneet, sitä onnistuneempaan POMOn yksinkertainen toteutus näyttäytyy. Väärinkäytöksiä ei esiintynyt.

Arvioita POMO-prosessista

Ohjelma käynnistettiin kireällä aikataululla: varojen haku julistettiin auki 13.3.1997. Hakuaika päättyi heinäkuun 1997 lopussa, mutta vuoden 1997 toiminta- ja taloussuunnitelmaa oli mahdollista täydentää elokuun loppuun saakka. Ryhmät valittiin 16.9.1997. Maa- ja metsätalousministeriön ja POMO-ryhmien sopimus ohjelman toteuttamisesta solmittiin 9.12.1997. LEADERin kokemuksista oli monessa kohdin paljon apua, mutta tahti uuden asian ja ohjelman markkinomiselle, käynnistämiseksi ja uskottavuuden ansaitsemiseksi eri tahoilla ja tasoilla oli hengästyttävä. Seuraavia ohjelmakausia ajatellen kokemusten saaminen LEADER- ja POMO-toiminnasta oli arvokasta. Ilman nopeaa valmistelua toimintaryhmätyön laajentaminen olisi jäännyt toteutumatta.

Kireän hakuakataulun takia nimettiin seudullisen kehittämisen teemaryhmästä tukihenkilöt hakijoiden auttamiseksi. Heidän tehtävänä oli ohjelmatyön aktivoiminen, avustaminen potentiaalisten POMO-ryhmien muodostamisessa, paikallisten POMO-ohjelmien laatimisen tukeminen tarpeen mukaan, POMO-ohjelmaan liittyvien hankkeiden rakentaminen ja avustaminen rahoitussuunnitelmien valmistelussa, POMOn toimenpiteiden yhteensovittaminen EU-osarahoitettavien hankkeiden kanssa ja kokemusten kerääminen POMO-ohjelmasta seuraavaa EU:n rakennerahastokautta varten. Aktivaattoreiden työstä on laadittu erillinen raportti (Ehrstén, L. & Niemi R., YTR 1997).

Suomessa LEADER II -yhteisöaloitteen ja sen kansallisen vastineen POMOn paikalliseen omaehtoisuuteen perustuva toimintatapa osoittautui onnistuneeksi. Ohjelmilla onnistuttiin aktivoimaan maaseudun asukkaita ja niillä saatiin hyviä tuloksia aikaan pienin rahallisin panoksin. LEADER- ja POMO-ohjelma ja niiden hankkeet olivat hyvin esillä Suomen paikallis- ja maakuntalehdissä. Myös LEADER- ja POMO-alueiden kunnat sitoutuivat toimintatapaan. LEADER ja POMO täydensivät ja vahvistivat tavoite-ohjelmien toteutusta varsin hyvin. Samaan pyrittiin myös seuraavalla ohjelmakaudella.

EU:n LEADER II -yhteisöaloitteella ja kansallisella POMO-ohjelmalla onnistuttiin aktivoimaan maaseudun asukkaita ja niillä saatiin hyviä tuloksia aikaan pienin rahallisin panoksin.



Kuva 18. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.



Kuva 19. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

4.2. Ohjelmakausi 2000–2006

4.2.1 LEADER+

Suomen LEADER+ -yhteisöaloiteohjelma hyväksyttiin Euroopan ensimmäisenä LEADER+ -ohjelmanä 22.3.2001. Samoin Euroopan ensimmäiset ryhmät valittiin Suomessa 19.4.2001. Vaikka ohjelma käynnistyi Euroopan mittapuulla nopeasti, odottivat hankkeiden hakijat monta kuukautta myöntö- ja maksupäätösten alkua. Käytännössä ohjelman toteutus alkoi 22.3.2001–31.12.2008. Suomi ei käyttänyt komission mahdollistamaa jatkoaikaa 30.6.2009 saakka.

Ohjelman käytännön toteutuksesta vastasivat 25 LEADER+ -ryhmää ja työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosaot. LEADER+ -ohjelman hallinto- ja maksuviranomainen oli maa- ja metsätalousministeriö. Maaseutuvirastosta tuli 1.4.2007 perustamisensa myötä maksuviranomainen. Suomalainen toimintaryhmätyö valtavirtaistettiin maantieteellisesti eli levitettiin Manner-Suomen koko maaseutuun: ohjelmakauden 2000–2006 aikana toimi kaiken kaikkiaan 58 toimintaryhmää viidessä eri ohjelmassa.

Ohjelmakauden 2000–2006 aikana suomalainen toimintaryhmätyö levitettiin Manner-Suomen koko maaseutuun. 58 toimintaryhmää toimi viidessä eri ohjelmassa.

LEADER+ -ohjelman toteutus osui taloudellisen kasvun aikaan, kahden taloudellisen taantuman väliin. Ohjel-

maa valmisteltaessa Suomi oli juuri toipumassa 1990-luvun jyrkästä taloustaantumasta. Kuitenkin ohjelmakausi 2000–2006 oli Suomessa talouskasvun aikaa. Koko Suomessa ja kaikilla LEADER+ -ryhmien alueilla työllisyysaste parani ja työttömyysaste aleni. Lähes kaikilla LEADER+ -ryhmien alueilla bruttokansatuote kasvoi. Työttömyys ja talouserot eri alueiden välillä pienenivät hieman, mutta useimmissa LEADER+ -ryhmien kunnissa väestö väheni. Talouskasvun hidastuminen Suomessa, kuten maailmalla, alkoi vuoden 2008 lopulla.

LEADER+ -rahoituksella toteutettiin kaiken kaikkiaan 4 612 toimenpidettä. Ohjelmakauden aikana toteutettiin 2 304 kehittämishanketta, 878 yleishyödyllistä investointia ja 145 koulutushanketta. Suurin osa rahoitetusta 1 285 yritystuesta ei ollut maatilakäytäntöjä. Maatilakäytäntöjä yritystukiä toteutettiin 174 kappaletta. Yritystuista 922 tapauksessa tehtiin kone- tai laiteinvestointi, 423 kohteessa rakennettiin ja 457 toimessa kehitettiin yritystoimintaa. Uuden yrityksen käynnistystukia rahoitettiin 127 kappaletta. LEADER+ -hankkeiden ja yritystukien saaman julkisen tuen keskiarvo oli 24 600 euroa.

LEADER+ -ohjelman käytössä olevat varat sidottiin kokonaan vuonna 2007, mutta lopullinen maksujen toteuma oli 92,1 prosenttia. Ohjelman toteutunut kokonaisrahoitus oli 156 miljoonaa euroa, josta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston (EMOTR-O) osuus oli 52 miljoonaa euroa. LEADER+ -ryhmien ohjelmakauden toteutuneiden kokonaismenojen keskiarvo yhtä ryhmää kohti oli 6,2 miljoonaa euroa.

Kaikki muut Suomen LEADER+ -ohjelmalle asetetuista tavoitteista saavutettiin, paitsi uusien työpaikkojen määrä, jossa jäätin 71 prosenttiin tavoitteesta. Uusia työpaikkoja syntyi 1 710 (kokopäiväiseksi muutettuna), uudistettuja työpaikkoja 1 868 (kokopäiväiseksi muutettuna) ja hankkeen aikaisia työpaikkoja 2 628 (kokopäiväiseksi muutettuna). Yhteensä työpaikkoja syntyi 14 013 kappaletta, joista suurin osa oli osa-aikaisia tai osavuotisia. Uusia yrityksiä perustettiin 1 210 kappaletta. Koulutustilaisuuksiin osallistui 27 442 henkilöä suorittaen 83 073 oppilastyöpäivää. Infotilaisuuksiin osallistui 461 976 henkilöä. Suurin osa tavoitteista ylitettiin monin kerroin, ja erityisen hyvin toteutuivat naiseen ja nuoriin liittyvät tavoitteet. Ylittäminen kertoo myös siitä, että tavoitteet oli alun perin asetettu alakannttiin.

Paikallisista tarpeista nousseiden pienten hankkeiden suurin ongelma oli byrokratia.

Suomalaisen toimintaryhmytön parhaita onnistumisia olivat onnistunut toimintatapa, joka aktivoi ja sitoutti maaseudun kehittämiseen uusia toimijoita ja lisäsi alueilla yhteistyötä. Hankkeet ja yritystuet lähtivät paikallisista tarpeista ja olivat keskimäärin pieniä, uutta kokeilevia ja paikallisia. Suurin ongelma oli järjestelmän byrokraattisuus, erityisesti pienten hankkeiden ja yritystukien toteuttajien kohtaama byrokratia, sekä resurssien niukkuus.

4.2.2 ALMA ja Tavoite 1 -ohjelma

ALMA-ohjelma

Alueellisessa maaseudun kehittämisohjelmassa (ALMA) toimi 19 paikallista toimintaryhmää. Ryhmät valittiin maakunnan yhteistyöryhmän maaseutujaostojen kokouksissa 3.1–28.8.2001. Samalla yhteistyöryhmän maaseutujaosto hyväksyi kullekin toimintaryhmälle suuntaa-antavan rahoitusraamin, jonka rajoissa ryhmän käsittelemiä hankkeita oli mahdollista rahoittaa. Keskimääräinen EU:n, valtion ja kuntien yhteen laskettu rahoitus kunkin ALMA-ryhmän alueella oli noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Paikallinen toimintaryhmä osallistui ALMA-ohjelman toteuttamiseen omalla ohjelmallaan. Työvoima- ja

elinkeinokeskus (TE-keskus) tarkisti toimintaryhmän ohjelman vuosittain ryhmän toiminta- ja taloussuunnitelman perusteella. Tämän pohjalta TE-keskus määritteli rahoituskehityksen. Hanke-esityksien tekijät lähettivät toimintaryhmän ohjelmaa toteuttavat hanke-esitykset paikalliselle toimintaryhmälle, joka käsitteli esitykset ja antoi niistä lausunnon TE-keskukselle. TE-keskuksen maaseutuosaasto teki hankkeiden rahoituspäätöksiä jatkuvasti. TE-keskus saattoi myöntää avustuksen ryhmälle varatusta rahoituskehityksestä vain sellaiselle avustuksen saajalle, jota paikallinen toimintaryhmä oli puoltanut.

Toimintaryhmät olivat ALMA-ohjelmassa merkittäviä toimijoita. Toimintaryhmien työ vakiintui osaksi ALMA:n toteuttamista neljän täyden toimintavuoden aikana. Viimeisin ryhmä Jyväskylästä ry aloitti ALMA-ryhmänä vuoden 2003 alussa. Osa ryhmistä valittiin alun alkaen koko ohjelmakaudeksi ja osa kolmeksi vuodeksi. Välitarkistuksen jälkeen kaikkien ryhmien työ jatkui ohjelmakauden loppuun asti ALMA-varoilla.

Maaseudun kehittämisessä oli kysyntää toimintaryhmien paikalliselle kehittämistyölle, hanketoiminta oli vilkasta (Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) jälkiarviointi 2008). Toimintaryhmien hankkeiden kirjo oli teemallisesti laajaa: kylätalojen ja vastaavien kunnostuksia, retkeilyreitistöjen raivaamista, vireyttä tuottajien yhdistyksiin, maaseutumatkailua, paikallisen kulttuurin tuotteistamista ja yrityshankkeita.

Toimintaryhmät sitoivat käytettävissään olleen rahoituksen hyvin suhteutettuna toiminta-aikaan. Sitoumusten ja maksujen etenemisessä näkyi kunkin ryhmän kyky saada liikkeelle hakemuksia ja hankkeita sekä käsitellä maksamishakemuksia. Yhteistyön toimivuus TE-keskusten ja toimintaryhmien välillä vaihteli alueittain.

ALMA:ssa toimivilla toimintaryhmillä ei ollut yleensä yritysrahoitusta käytettävissään. Hankkeiden kirjo oli kuitenkin teemallisesti laajaa: kylätalojen kunnostuksia, retkeilyreitistöjen raivaamista, vireyttä tuottajien yhdistyksiin, maaseutumatkailua, paikallisen kulttuurin tuotteistamista.

Toimintaryhmien hankkeita ALMA-ohjelmassa oli lähes 1 600 kpl. Näiden julkinen rahoitus oli 45,6 miljoonaa euroa ja kokonaisrahoitus 60,4 miljoonaa euroa.

ALMA:ssa toimivilla toimintaryhmillä ei pääsääntöisesti ollut yritysrahoitusta käytettävissään, siksi niiden toiminnan tulokset olivat pääosin sosiaalisen pääoman lisäämistä: yhteistyön ja verkostoitumisen edistämistä sekä uusien toimintatapojen ja ratkaisujen kehittämistä. Toimintaryhmien työllä edistettiin erityisesti naisten työpaikkojen syntymistä. Projektin aikaisia työpaikkoja oli toimintaryhmien hankkeissa 1 167, mikä oli 14 prosenttia koko ALMA-ohjelman projektin aikaisista työpaikoista. (Suomen alueellisen maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanokertomus 2006).

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelma

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa työskenteli viisi toimintaryhmää: Jomma ry (toimi osin myös ALMA-alueella), Myötäle ry, Outokaira Tuottamhan ry, Pohjoisimman-Lapin Leader ry ja Kyläkulttuuria tuntureitten maassa ry. Ryhmien kehittämissuunnitelmat toteuttivat omalta osaltaan Tavoite 1 -ohjelmaa ja tuottivat lisäarvoa sen toteuttamiseen. Lapissa toimintaryhmätyön rahoitukseen osallistuivat myös Euroopan aluekehitysrahasto EAKR ja Euroopan sosiaalirahasto ESR. Samoin Pohjois-Pohjanmaan toimintaryhmillä oli suuntaa-antava rahoituskehys Pohjois-Pohjanmaan liiton hallinnoimista EAKR-varoista.

EMOTR-O varoja maksettiin viidelle Pohjois-Suomen tavoite 1 -toimintaryhmälle 6,5 miljoonaa euroa. Toteutettujen hankkeiden määrä oli yhteensä 295 hanketta. Näistä kehittämishankkeita oli 190, yrityshankkeita 100 ja koulutushankkeita viisi. Valtaosa toimintaryhmien hankkeista oli yhteisöllisiä kehittämishankkeita. Toimintaryhmien työllä muun muassa kehitettiin ja kunnostettiin kyliä, lisättiin yhteistyötä ja verkostoitumista, parannettiin ympäristötietoisuutta, etsittiin uudenlaisia ratkaisuja palveluiden tuottamiseen, edistettiin yrittäjyyden edellytyksiä ja ennen kaikkea lisättiin sosiaalista pääomaa. Hanke2000 -järjestelmän tietojen mukaan toimintaryhmien työllä saatiin välittömästi aikaan 60 uutta yritystä ja yli 180 uutta työpaikkaa sekä turvattiin lähes 480 olemassa olevaa työpaikkaa.

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmalla lisättiin erityisesti sosiaalista pääomaa.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelma

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintaryhmien hankkeet olivat pääosin yhteisöllisiä kehittämishankkeita, joiden tavoitteena oli kylien kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojele ja säilyttäminen.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelmassa työskenteli kaksi kehittämisyhdistystä eli toimintaryhmää, Ylä-Savon Veturi ry ja Piällysmies ry. Ylä-Savon Veturi ry:n toiminta-alueena oli Iisalmi, Keitele, Kiuruvesi, Lapinlahti, Maaninka, Pielavesi, Sonkajärvi, Varpaisjärvi ja Vieremä. Ryhmien kehittämissuunnitelmat toteuttivat omalta osaltaan Tavoite 1 -ohjelmaa ja tuottivat lisäarvoa sen toteuttamiseen. Lisäksi ryhmien työllä valmisteltiin hankkeita suoraan Tavoite 1 -rahoitukseen.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintaryhmien hankkeet olivat pääosin yhteisöllisiä kehittämishankkeita, joiden tavoitteena oli kylien kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojele ja säilyttäminen. EMOTR-varoja maksettiin kahdelle toimintaryhmälle yhteensä 1,4 miljoonaa euroa 91 hankkeessa.

Toimintaryhmien yleisistä tavoitteista toteutuivat varsinkin kylätoiminnan aktivoituminen ja yhteistyön kehittäminen. Omaehtoisen kehittämistyön ja hanketyön juurruttaminen oli vahvistanut paikallista kehittämistyötä ja kyläsuunnitelmien tekeminen tuki pitkäjänteistä kehittämistä.

Kunnostetut kylätalot kohensivat maaseutumaisemaa ja tarjosivat uusia toimintamahdollisuuksia maaseudun asukkaille.

Tuloksia syntyi myös maaseudun asumisympäristön ja viihtyvyyden parantamisessa sekä alueen perinteiden säilyttämisessä ja hyödyntämisessä. Maaseutuympäristöä ja toimintamahdollisuuksia parannettiin monissa hankkeissa. Maaseutuympäristöä kehitettiin muun muassa maisemasuunnitelmilla. Myös kunnostetut kylätalot ja muut rakennelmat kohensivat kyläraittia ja maaseutumaisemaa sekä tarjosivat uusia toimintamahdollisuuksia maaseudun asukkaille.

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus oli ryhmän oman arvion mukaan arkipäivää Veturin toiminta-alueella. Ohjelmakauden aikana maaseutuasumista nostettiin esille useissa hankkeissa ja näiden hankkeiden toiminta edisti tätä vuorovaikutustavoitetta sekä paikallisesti että laajemminkin.

Yhtenä tavoitteena oli tuottaa palveluita sekä edistää työllistymistä maaseudulla. Kummallakaan Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman toimintaryhmällä ei ollut yritysrahoitusta, mutta toteutetut hankkeet tukivat omalta osaltaan yrittäjyyttä ja työllistymistä. Kehittämishankkeiden aikana Veturi ry:n alueella perustettiin ryhmäperhepäiväkoti, työllistettiin kyläpiika, avattiin kahvila ja pitopalveluyritys.

4.2.3 POMO+ -ohjelma

POMO+ -ohjelmaa (Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma) toteutettiin Suomessa kaudella 2001–2006. Ohjelma oli jatkoa vuosina 1996–1999 toteutetulle POMO-ohjelmalle, josta saatujen hyvien kokemusten vuoksi ohjelmaa oli perusteltua jatkaa. POMO+ -ohjelma oli yksi väline toimintaryhmätyön levittämiseksi koko Manner-Suomen maaseudulle kaudella 2001–2006. Ohjelma rahoitettiin kokonaan kansallisin varoin.

POMO+ -ohjelman käytännön toteutuksesta vastasi seitsemän toimintaryhmää, jotka maa- ja metsätalousministeriö valitsi POMO+ -ryhmiksi 19.4.2001. Etelä-Savon, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella sijaitsi yksi POMO+ -toimintaryhmä ja Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella kaksi ryhmää. POMO+ -ryhmät toimivat 64 kunnan alueella. Ohjelman toiminta-alueella asui yhteensä noin 390 000 henkilöä. Keskimäärin asukkaita oli 54 000 toimintaryhmän aluetta kohti.

POMO+-ohjelmassa oli mahdollista rahoittaa vain maatilasidonnaisia yrityshankkeita. Ryhmät kuitenkin tekivät yhteistyötä eri elinkeinotoimijoiden kanssa ja auttoivat pienyrityksiä tukihakemusten laatimisessa. Hankkeista suurin osa liittyi kylätoimintaan, palveluihin, kulttuuriin tai matkailuun.

POMO+ -ohjelman toimintakaudella toteutettiin yhteensä 786 toimea, joista 781 oli kehittämishankkeita ja viisi yritystukia. Yritystukia oli niukasti, sillä POMO+ -ohjelmassa oli mahdollisuus rahoittaa vain maatilasidonnaisia yrityshankkeita. Tästä huolimatta ryhmät edistivät aktiivisesti elinkeinoiden kehittämistä tehden yhteistyötä eri elinkeinotoimijoiden kanssa ja auttamalla pienyrityksiä tukihakemusten laatimisessa TE-keskukseen ja TEKES:iin. POMO+ -ohjelmassa yleishyödyllisiin kehittämishankkeisiin saattoi sisältyä investointeja. POMO+ -hankkeiden ja yritystukien saaman julkisen tuen keskiarvo oli 18 300 euroa. Hankkeet olivat keskimäärin pienempiä kuin LEADER+ -hankkeet, joiden saaman julkisen tuen keskiarvo oli 24 600 euroa.

Teemoittain tarkasteltuna POMO+ -ohjelman kehittämishankkeista valtaosa kohdistui kylätoimintaan. Hankkeista 39,3 prosenttia toteutti kyseistä teemaa. Toiseksi eniten hankkeita toteutettiin palveluihin liittyen (17 prosenttia). Tähän kuuluivat hoivapalveluihin, tietoliikenne- ja atk-palveluihin, maaseudun yrittäjyyttä tukeviin palveluihin sekä muihin palveluihin liittyvät hankkeet. Kulttuurihankkeita oli 15,7 prosenttia POMO+ -hankkeista. Saman verran hankkeita (15,7 prosenttia) liittyi matkailuun. Ympäristöön ja kestävään kehitykseen liittyviä hankkeita oli 5,1 prosenttia ja koulutukseen liittyviä hankkeita 2,8 prosenttia POMO+ -hankkeista.

POMO+ -ohjelman toteutunut rahoitus oli noin 24 miljoonaa euroa. Varojen hyödyntämisprosentti oli noin 92, mikä on samaa suuruusluokkaa kuin LEADER+ -ohjelmalla. Tästä toimintarahasta osuus oli 12 ja hankerahan osuus 88 prosenttia. Julkisen rahoituksen osuus oli suunnitellun mukaisesti 73 ja yksityisen rahoituksen osuus 27 prosenttia. Kuntarahoituksen osuus julkisesta rahoituksesta oli suunnitellun mukaisesti 20 prosenttia. POMO+ -toimintaryhmien keskimääräinen kokonaisrahoitus oli 3,4 miljoonaa euroa ryhmää kohti. Rahoitus oli pieni verrattuna LEADER+ -ryhmiin, joilla ohjelmakauden toteutuneiden kokonaismenojen keskiarvo oli ryhmälle 6,2 miljoonaa euroa ryhmä.

Indikaattoreilla mitaten POMO+ -ohjelmalle asetetut tavoitteet täyttyivät erinomaisesti. Ainoastaan uusien työpaikkojen toteuma jäi alle tavoitteen. Niitä syntyi 61 prosenttia tavoitteesta, eli yhteensä 183 uutta työpaikkaa (kokopäiväiseksi muutettuna). Ohjelman aikaisia työpaikkoja (kokopäiväiseksi muutettuna) syntyi 393 (196 prosenttia tavoitteesta) ja uudistettuja tai säilytettyjä työpaikkoja (kokopäiväiseksi muutettuna) oli 221

(170 prosenttia tavoitteesta). Ohjelmalla vaikutettiin 189 uuden yrityksen syntymiseen (315 prosenttia tavoitteesta). Työpaikkojen luominen ja säilyttäminen sekä uusien yritysten synnyttäminen onnistuivat erityisen hyvin naisten ja nuorten kohdalla, mikä oli merkittävä saavutus.

POMO-alueella oli tarvetta ja mielenkiintoa paikallistason omaehtoiseen kehittämistyöhön, ja etenkin naiset ja nuoret olivat kiinnostuneita ohjelman tarjoamista mahdollisuuksista.

Tiedotus- ja aktivointitilaisuuksia järjestettiin yhteensä 5 087 kappaletta. Ne tavoittivat yli 93 000 ihmistä ja myös ne tavoittivat erityisen hyvin naiset ja nuoret. Runsaan osallistumisen tiedotus- ja aktivointitilaisuuksiin voidaan katsoa kertovan siitä, että ohjelma-alueella oli tarvetta ja mielenkiintoa paikallistason omaehtoiseen kehittämistyöhön, ja etenkin naiset ja nuoret olivat kiinnostuneita ohjelman tarjoamista mahdollisuuksista. Ohjelman tavoitteet olivat asetettu selvästi liian alhaisiksi, sillä tavoitteet ylittyivät moninkertaisesti.

POMO+ -ryhmät olivat merkittäviä kehittäjiä alueellaan niin hankkeiden kautta saatujen tulosten kuin kehittämisyhdistyksen tekemän työn näkökulmasta. Hankkeet mahdollistivat ruohonjuuritason kehittämistyön ja niillä saatiin aikaan uutta aktivoivaa toimintaa, viihtyvyyttä sekä toimintapuitteita kylille. Ilman toimintaryhmien hankerahoitusta valtaosa hankkeista olisi jäänyt toteutumatta, sillä muuta maaseudun pienimuotoiseen paikalliskehittämiseen tähtäävää rahoitusta ei ollut saatavilla. Myös ilman toimintaryhmien tarjoamaa neuvonta-apua useat hankkeet olisivat jääneet toteutumatta runsaan byrokratian vuoksi. Rajallisella budjetilla saatiin paljon aikaan.

Toimintaryhmillä oli tärkeä tehtävä alueen kehittämistyön koordinaattorina ja sillanrakentajana sekä eri toimijoiden välisenä verkostona ja yhteistyön kehittäjänä. Niillä oli suuri rooli myös kylien ja järjestöjen aktivoinnissa ja osallistamisessa. Lisäksi ne osallistuivat aktiivisesti edunvalvonta- ja vaikuttamistyöhön ja toimivat maaseudun asiantuntijatahona. Toimintaryhmät lisäsivät ihmisten omia vaikutusmahdollisuuksia. POMO+ -toiminta vahvisti paikallista aloitteellisuutta ja omaehtoista ruohonjuuritason toimintaa, seudullista, yhteistyöhön perustuvaa kehittämistyötä, yritystoiminnan verkostoitumista ja paikallista työllistymistä.

4.2.4 ELMA

ELMA turvasi päättyneen ALMA:n rahoituksella toimineiden ryhmien jatkumisen. Sen turvin ne keskittyivät aktivointiin ja valmistautuivat uudelle ohjelmakaudelle.

ELMA-ohjelman eli *Etelä- ja Länsi-Suomen maaseudun kehittämisohjelman* tavoitteena oli turvata niiden maaseudun yrittämistoiminnan ja kehittämis-toimenpiteiden toteuttaminen, joista oli saatu hyviä kokemuksia Alueellisessa maaseudun kehittämisohjelmassa, ALMA:ssa, ohjelmakaudella 2000–2006. Ilman ELMA-ohjelmaa ALMA:n ja seuraavan EU-ohjelmakauden väliin olisi jäänyt vuonna 2006 siirtymäkausi, sillä ALMA päättyi EU:n maatalousrahaston tukiosaston (EMOTR-T) säännösten vuoksi aiemmin kuin Tavoite 1-, LEADER+ ja POMO+ -ohjelmat. Tämä olisi asettanut ALMA-alueen maaseudun kehittämis-työssä eriarvoiseen asemaan muiden alueiden kanssa.

ELMA-ohjelma turvasi alueen 20 ALMA-toimintaryhmän työn jatkumisen. Kaksi miljoonaa euroa ELMA:n Tavoite 1 -alueen ulkopuolelle suunnatuista kansallisista varoista suunnattiin ELMA-toimintaryhmien toiminnan tukemiseen.

ELMA-toimintaryhmien keskeiset toimintaperiaatteet olivat samat kuin LEADER+, POMO+ ja Tavoite 1 -toimintaryhmillä. Poikkeuksena oli se, että ELMA-toimintaryhmät eivät tehneet alueelleen kehittämissuunnitelmaa, jolloin niille ei myöskään määritelty erillisiä toimintaryhmäkohtaisia rahoituskehyksiä suunnitelman toteuttamiseksi hankkeiden kautta. ELMA-toimintaryhmät eivät siis rahoittaneet hankkeita, vaan kahden miljoonan euron rahoituksella rahoitettiin aktivointihankkeita, joiden turvin toimintaryhmät pystyivät jatkamaan toimintaansa ja valmistautumaan seuraavaan ohjelmakauteen.

Kaikki ALMA-toimintaryhminä toimineet ryhmät jatkoivat työtään ELMA-rahoituksella vuonna 2006:

- Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmä ETPÄHÄ ry
- Hyvinkään-Riihimäen seudun yhteistoimintayhdistys YliSet ry
- Jokivarsien moderni maaseutuyhdistys JoMMA ry
- Joutsenten reitti ry

- Jyväskari ry
- Kuusiokuntien kehittämissyhistys ry
- Liiveri ry
- Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämissyhistys ry
- LounaPlus ry
- Maaseudun kehittämissyhistys Ravakka ry
- Maaseudun kehittämissyhistys SAMPo ry
- Maaseutukehitys ry
- Pirkan Helmi ry
- Pohjois-Kymen kasvu ry
- PoKo ry
- Pyhäjärvisuodun Kehittämissyhistys ry
- Seinänaapurin kehittämissyhistys ry
- Varsin Hyvä ry
- Vesuri-ryhmä ry
- YHYRES -kehittämissyhistys ry

Toimintaryhmät olivat olleet merkittäviä toimijoita ALMA-ohjelmassa. Maaseudun kehittämisessä oli kysyntää toimintaryhmien paikalliselle kehittämis-työlle. Toimintaryhmät sitoivat käytettävissään olleen rahoituksen hyvin suhteutettuna toiminta-aikaan. Hyvin toimivien kehittämissyhistysten työn jatkami-nen ELMA-varoilla oli erityisen tärkeää.

4.2.5 Yhteenvedo: koko Suomi katettiin toimintaryhmätyöllä 2000–2006

Ohjelmakaudella 2000–2006 Suomessa oli 58 pai-kallista toimintaryhmää. Ryhmät saivat rahoituksen- sa viidestä eri ohjelmasta: Yhteisöaloite LEADER+ -ohjelmasta rahoitettiin 25 ryhmää, Alueellisesta maaseudun kehittämisohjelmasta ALMA:sta 19, Ta-voite 1 -ohjelmat rahoittivat kuusi ja kansallinen POMO+ -ohjelma seitsemän ryhmää. Yksi ryhmä sai rahoituksensa sekä ALMA- että Tavoite 1 -ohjelmasta.

Kokemukset vaikuttivat komission päätökseen sisällyttää LEADER-toiminta maaseudun kehittä-misohjelmien sisälle ohjelmakaudella 2007–2013.

Toimintaryhmätyön valtavirtaistaminen muihin EU:n osarahoittamiin ohjelmiin oli maaseutupoliittisesti merkittävää ja tärkeää suomalaisen toimintaryhmätyön tulevaisuuden kannalta. Suomen ja uusien jäsenmaiden kokemukset vaikuttivat komission linjauksiin sisällyt-tää LEADER-toiminta maaseudun kehittämisohjelmiin

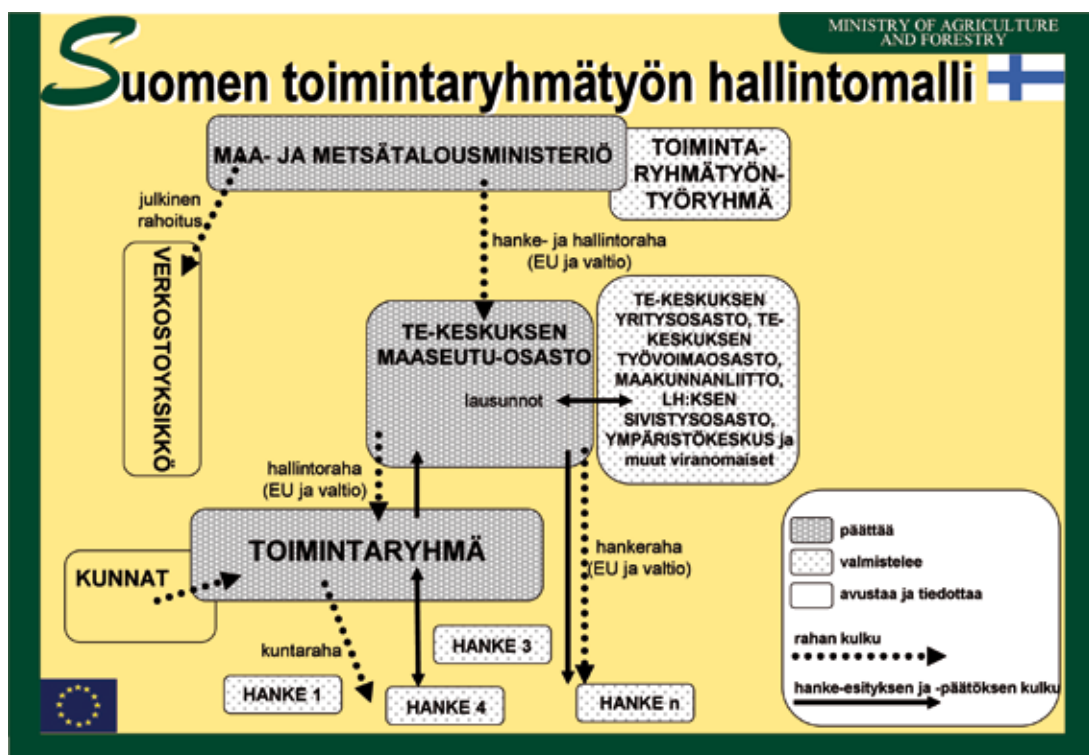
ohjelmakaudella 2007–2013. Tosin erilaisten keinojen koostaminen yhteen ohjelmaan olisi pitänyt tehdä korostamalla kunkin kehittämiskeinon erityispiirteitä ja turvata LEADER-menettelytavan jatkuva kehittäminen.

Suomessa kaikille toimintaryhmille määriteltiin samat periaatteet rahoituslähteestä riippumatta: ryhmät neuvottelivat kuntarahoituksen koko ohjelmakau-delle. Kuntaraha osoitettiin ryhmän käyttöön koko-naissummana, sitä ei haettu hankkeittain. Lisäksi käytössä oli hallituksen kolmikantaperiaate, joka varmisti eri osapuolten tasa-arvoisen osallistumisen päätöksentekoon yhdistyksen hallituksessa. Yhte-näisiä toimintaryhmätyön periaatteita voidaan pitää onnistuneena valintana. Se, että toimintaryhmätyötä rahoitettiin viidestä eri ohjelmasta, vaikeutti jonkin verran ryhmien välistä yhteistyötä ja loi ulospäin hieman sekavan kuvan toiminnasta. Hyvä puoli oli, että työtapa juurtui maaseudulle ja malli oli pääosin yhtäläinen useista rahoituslähteistä huolimatta.

Kuvassa 19 on suomalaisen toimintaryhmätyön hal-lintomalli ohjelmakaudella 2000–2006. Valtakunnan tasolla toimintaryhmätyön ohjauksesta vastasi Maa-seutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintaryhmätyöryh-mä. Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston hallintoviranomainen oli maa- ja metsätalousminis-teriö. Toimintaryhmät vastasivat paikallisen kehit-tämisstrategian laatimisesta, siitä tiedottamisesta ja sen toteuttamisesta sekä toiminnan aktivoinnis-ta. Toimintaryhmän hallituksella oli valta harkita hankkeiden tarkoituksenmukaisuus. Viranomainen eli työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosa-sto teki hankkeiden laillisuustarkastuksen sekä huolehti yhteyksistä muihin tarvittaviin viranomaistahoihin viranomaispäätöksiin liittyvissä asioissa. Maaseu-tuverkostoyksikkö palveli kaikkia toimintaryhmiä rahoituslähteestä riippumatta.

Toimintaryhmätyön ominaispiirteitä ohjelmakaudella 2000–2006

Seuraavassa analysoidaan LEADER+ -ohjelman seu-rantakomitean kokouksen keskustelun ja aineiston pohjalta toimintaryhmätyön ominaispiirteitä (LEA-DER+ -ohjelman seurantakomitea 2.6.2008 Kalajoki).



Kuva 19. Suomen toimintaryhmätyön hallintomalli ohjelmakaudella 2000–2006 (Maa- ja metsätalousministeriön koulutusmateriaalia ohjelmakaudella 2000–2006).

Kuntarahoitus

Kuntarahan maksaminen yhtenä könttänä nopeuttaa hankkeen käynnistymistä.

Monissa maissa LEADER-ryhmät myöntävät hankkeille vain EU:n rahoitusosuuden, ja tuensaajat joutuvat hakemaan muualta kuntien ja valtion rahoituksen. Tämä viivästyttää hankkeiden käynnistymistä ja saattaa peruuttaa koko hankkeen, mikäli osarahoitus ei syystä tai toisesta järjestykään. Siksi Suomessa onnistumisena voidaan pitää sitä, että kunnat maksavat kuntarahoituksen "könttäsommuna". Näin tuensaaja saa yhdellä hakemuksella kaiken tarvittavan julkisen rahoituksen.

Osa kunnista kokee, ettei heillä ole kuntarahaa (13 prosenttia kokonaisrahoituksesta) vastaavia vaikutusmahdollisuuksia LEADER-toiminnassa. Toisaalta yhä useampi kuntien edustajista on sitä mieltä, että

juuri LEADER-toiminta tarjoaa kaikista EU-rahoitusmuodoista parhaat vaikutusmahdollisuudet kunnille ja alueen toimijoille.

Hallituksen kolmikanta

Toimintaryhmän päätöksentekoeelin on yhdistyksen hallitus. Muissa EU-jäsenmaissa noudatetaan EU-asetuksen minimivaatimusta, jonka mukaan ryhmän hallituksessa (tai muussa päätöksentekoeleimessä) saa olla enintään puolet viranomaisten edustajia. Suomessa hallituksen kokoonpanossa noudatetaan kolmikantaperiaatetta, jossa julkisella sektorilla, yhteisöillä (yhdistykset ja yrittäjäjärjestöt) sekä maaseudun asukkailla on kullakin kolmanneksen edustus hallituksessa. Kolmikantaperiaatteen noudattaminen sitouttaa LEADER-toimintaan useampia toimijoita ja luo "sosiaalisen tasapainon" toimintaan. LEADER ei ole yhden väestöryhmän, järjestön tai yhdenlaisten

toimenpiteiden väline, vaan toimintojen ja toimijoiden laaja-alaisuus on yksi sen ominaisuuksista.

Ammattimaisuus ja myös byrokratia kasvoivat

Kun toimintaryhmät siirtyivät ohjelmakaudesta 1995–1999 eli LEADER II -ohjelmasta ja POMO-ohjelmasta ohjelmakauteen 2000–2006, kasvoi toimintaryhmien näkyvyys ja merkitys maaseudun kehittämistyössä. Samalla ohjelmakauden vaihtuessa kasvoi myös hankebyrokratia. Byrokratian lisääntyessä toimintaryhmien työntekijöiden aikaa kului entistä enemmän hankehallintoon ja siinä neuvomiseen. Toisaalta toimintaryhmien hallitusten ja työntekijöiden osaaminen kasvoi ja toiminta ammattimaistui.

Byrokratian lisääntyessä hankkeiden hallinnointiin kului enemmän aikaa. Samalla toimintaryhmien osaaminen kasvoi.

Toimintaryhmät

LEADER+ -ohjelman arvioinnissa tehdyn havainnon mukaan toimintaryhmien hakijoista edelleen suurin osa oli uusia hakijoita ja lähes kaikki hakijat olivat paikallisia toimijoita.

Ensimmäisellä ohjelmakaudella 1996–1999 LEADER II- ja POMO -ohjelmien ryhmät toimivat vielä hyvin yksin alueillaan. Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa kasvoi merkittävästi ohjelmakauden 2000–2006 aikana. Osa toimintaryhmistä oli omalla alueellaan arvostettuja aluekehittäjiä, jotka kutsuttiin mukaan yhteisiin toimiin. Mitä paremmin alueen muut toimijat ja heidän toimintansa tunnettiin, sen paremmin toimintaryhmien rahoitus oli mahdollista täsmentää eniten lisäarvoa tuottaviin hankkeisiin.

Alueellista yhteistyötä alettiin tehdä enemmän ja toimintaryhmistä tuli arvostettuja paikallisia asiantuntijoita.

Toimintaryhmien rooli ja tehtävät hankerahoituksen ulkopuolella laajentuivat ohjelmakauden aikana.

Toimintaryhmät toteuttivat myös muiden kuin maaseudun kehittämisohjelmien hankkeita, ja muutama ryhmä myi palvelujaan alueen kunnille tai muille toimijoille. Erot toimintaryhmien rooleissa olivat suuria.

Ohjelmakaudella 2000–2006 toimintaryhmien keskinäinen yhteistyö, tiedonvaihto ja kokemusten välittäminen lisääntyivät merkittävästi. Tiedonkulku ryhmien välillä oli hyvää, mutta hyviksi havaitut menettelyt eivät vielä riittävässä määrin siirtyneet käytäntöön eri alueilla.

Toimintaryhmät viestivät aktiivisesti omilla alueillaan toiminnastaan ja rahoittamistaan hankkeista. Paikallis- ja maakuntamedioissa oli runsaasti juttuja toimintaryhmätyöstä ja hankkeista. Maaseudulla tunnettiin hyvin sana "LEADER", tosin toimintaryhmätyön filosofia, toimintatavat ja tavoitteet eivät olleet vielä suuren yleisön tiedossa.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset)

Toimintaryhmien toiminnan aikana osasta TE-keskusten työntekijöistä oli tullut toimintaryhmätyön osaajia ja kehittäjiä. Valtakunnallisesti katsottuna TE-keskusten ja toimintaryhmien välinen yhteistyö ja työnjako kehittyivät, tosin alueelliset erot olivat tässäkin vielä suuria.

TE-keskusten sisälle sekä TE-keskusten ja toimintaryhmien välille oli monilla alueilla kehitetty toimivia yhteistyömuotoja yhteisten työryhmien avulla. TE-keskusten toimintaryhmäyhdyshenkilöiden toiveesta aloitettiin perinteeksi muodostuneet tapaamiset TE-keskusten ja maa- ja metsätalousministeriön toimintaryhmien asioita hoitavien virkamiesten välillä. Tapaamiset ja yhteinen sähköpostilista lisäsivät tiedonvaihtoa.

Toimintaryhmien verkostoyksikkö

Ohjelmakauden 2000–2006 alussa päätettiin rahoittaa kansallisesti kaikille toimintaryhmille yksi yhteinen verkostoyksikkö. Toimintaryhmien verkostoyksikkönä toimi Suomen Kylätoiminta ry, joka osti ohjelmakauden alkupuolella osan toiminnasta Osaa-mispropelli Oy:ltä.

Kaikkien ryhmien yhteinen verkostoyksikkö paransi ryhmien välistä tasavertaisuutta ja sitä kautta yhteistyötä ja tiedonvälitystä. Verkostoyksikön käytetyin ja toimintaryhmissä kiitetyin palvelu oli ryhmien keskinäinen sähköpostilista, jonka välityksellä ryhmät kävivät päivittäistä keskustelua ja välittivät tietoa. Lisäksi kesästä 2007 alkaen sähköpostin välityksellä välitettiin viikoittain tietoa hyvistä käytännöistä.

Verkostoyksikön sähköpostilista oli käytetty hyvien käytäntöjen jakamisen kanava.

Verkostoyksikön toimintaa vaikeuttivat useat henkilövaihdokset ohjelmakauden aikana. LEADER+-ohjelman väliarvioinnissa toivottiin verkostolta systemaattisempaa osaamisen lisäämistä ja sitä varten ehdotettiin lisää rahoitusta yksikölle. Ohjelmakauden loppupuolella aloitetut toimintaryhmien hallitusten jäsenten koulutukset olivat välttämätön askel osaamisen lisäämisessä. Lisäksi koettiin, ettei toimintaryhmyön tunnettavuus lisääntynyt riittävästi erityisesti valtakunnan medioissa.

Keskushallinto

Hankebyrokratian lisääntyminen todettiin LEADER+-ohjelman väliarvioinnissa keskushallinnon merkittävimmäksi epäonnistumiseksi. Keskushallinnon olisi pitänyt panostaa enemmän koko toimijajoukon osaamisen lisäämiseen sekä "oppivan organisaation" hallintaan, jotta toimijat oppisivat omista ja toisten onnistumisista sekä virheistä. Toinen keino estää byrokratiaa, viiveitä ja päällekkäistä työtä on välttää ohjelma- ja hankeprosessin ylimääräinen ketjuuntuminen. Keskushallinnon vastuulla on, että em. prosessit ovat riittävän lyhyitä ja eri osapuolilla on yhtäaikainen tieto esimerkiksi maksatuksen etenemisestä.

Suomen toimintaryhmytyö eurooppalaisesta näkökulmasta

Vuoteen 2006 mennessä suomalainen toimintaryhmytyö nousi avoimuudellaan Euroopan parhaimmistoon.

Suomen toimintaryhmytyö nousi ohjelmakauden 2000–2006 aikana Euroopan LEADER-toiminnan parhaimmistoon. Eurooppalaisesta näkökulmasta yhteistyö Suomessa eri toimijoiden (ministeriö, verkostoyksikkö, TE-keskukset ja ryhmät) välillä oli tiivistä, avointa ja luontevaa. Ihmiset tunsivat toisensa ja arvostivat toistensa työtä. Eurooppalaisesta näkökulmasta Suomen hallinnolliset menettelyt olivat nopeasti toimivia ja selkeitä.

"Kapeat hartiat" eli toiminnan haavoittuvaisuus

Yksi toimintaryhmytyön heikkouksista Suomessa oli se, että kaikilla tasoilla työ ja osaaminen kuormittuvat vain muutamien ihmisten hartioille. Ministeriössä oli vain kourallinen toimintaryhmytyötä tuntevaa henkilöä, samoin TE-keskuksissa. Joissakin ryhmissä oli vain yksi työntekijä. Näin ollen muutaman ihmisen vaihtuminen saattoi muuttaa koko yhteisön toiminnan ja yhteistyökuviot. Toisaalta joka tasolla ja alueella oli myös kokeneita toimintaryhmytyön ja maaseudun kehittämisen konkareita. Osaamisen ja kokemusten siirtäminen uusille työntekijöille ei ollut systemaattista, vaan vaihtelevan satunnaista.



Kuva 20. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

4.3. Ohjelmakauden 2007–2013 LEADER-toiminta

Ohjelmakaudella 2007–2013 toimintaryhmien eli LEADER-ryhmien työ siirrettiin maaseutuohjelman sisään. Sille varattiin ohjelmasta oma toimintalinja 4. Lisäksi kukin jäsenmaa saattoi päättää, millä toimintalinjoilla (1-4) LEADER-toimintatapaa saattoi toteuttaa. Suomessa LEADER-ryhmät voivat toimia kaikilla neljällä toimintalinjalla.

LEADER-pujahti valtakunnallisen maaseutuohjelman sisään ja sen kaikille toimintalinjoille.

LEADER-toimintatavan (toimintalinjan 4) ensisijaisia tavoitteita Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman 2007–2013 mukaan ovat:

1. Toteuttaa alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti paikallisista tarpeista lähtevää maaseudun strategista ja systemaattista kehittämistä, joka tuottaa kullekin maaseutualueelle täsmäratkaisuja työ- ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseksi. LEADER-toimintatapa on koko maassa käytössä. LEADER-toimintatapa käynnistetään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kaikilla toimintalinjoilla.
2. Koota ja aktivoida uusia ihmisiä ja toimijaryhmiä maaseudun kehittämistyöhön sekä tiedottaa kehittämismahdollisuuksista. Vahvistaa maaseudun paikallisyhteisöjä ja parantaa asukkaiden elinoloja, elämänlaatua ja elinympäristöä.
3. Kehittää kansalaisyhteiskunnan ja julkisen hallinnon yhteistyötä ja luoda uusia toimintatapoja. Parantaa maaseudun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.
4. Verkostoida ja luoda erilaisten toimijoiden välistä yhteistyötä paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Verkostojen kautta leviää uusi innovatiivisia ratkaisuja ja osaamista, jotka kasvattavat maaseudun toimijoiden kilpailukykyä.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa 55 LEADER-ryhmälle varattiin alun perin julkista rahoitusta 242 miljoonaa euroa, mikä oli vain 3,7 prosenttia koko ohjelman julkisesta rahoituksesta. EU-rahoituksesta LEADER-tööhön varattiin Suomessa 5,3 prosenttia, kun se keskimäärin oli 6,1 prosenttia eri maiden oh-

jelmien EU-osuudesta. OECD arvioi maaseutupolitiikan maatutkinnassa, että valitettavasti Suomi päätti laittaa vähemmän painoa alueellisille ja paikallisille maaseudun kehittämistoimille kuin monet muut Euroopan maat (OECD 2008). EU:ssa on maita, joissa vastaava prosenttiosuus on yli kymmenen. Ohjelman rahoitussuunnitelman muutosten jälkeen LEADER-toimintatavan (toimintalinjan 4) julkinen rahoitus koko ohjelmakaudella on 252,72 miljoonaa euroa.

Suomessa LEADER-rahoituksen EU-osuus on 45 prosenttia julkisesta rahoituksesta. Useissa EU-maissa vastaava osuus on maksimissa tai lähellä sitä (enimmäistaso on 55 prosenttia). Siten Suomi on laittanut LEADERiin kansallista rahoitusta useita jäsenmaita enemmän.

Ryhmän käytössä oleva rahoitus riippuu paikallisesta suunnitelmasta sekä alueen koosta ja sijainnista.

Yhden Manner-Suomen LEADER-ryhmän käytössä on 2,5–6,8 miljoonaa euroa julkista rahoitusta (EU, valtio ja kunnat) seitsemän vuoden aikana. Ryhmän rahoituskehys on yksilöllinen: vaihtelua aiheuttaa paikallinen suunnitelma, alueen koko ja sijainti. Kuntien rahoitusosuus julkisesta rahoituksesta on 20 prosenttia. Lisäksi ryhmät hankkivat yksityistä rahoitusta, jonka tavoite on 35 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Tavoite on toteutunut edellisillä ohjelmakausilla ja näyttää ylittyvän tällä kaudella.

LEADER-ryhmät rahoittavat yleishyödyllisiä ja elinkeinotoimintaa tukevia hankkeita sekä yritystukia. Ryhmät myös neuvovat tuen hakemisessa ja hankkeiden toteuttamisessa.

EU:n alueella LEADER-toimintaryhmien määrä yli kaksinkertaistui ohjelmakaudella 2007–2013. Ryhmien määrä on yli 2 300. Suomen toimintaryhmätyö ja valtavirtaistaminen maantieteellisesti jo ohjelmakaudella 2000–2006 ovat olleet yhtenä esimerkkinä suuntaukselle. Suomalaiset toimintaryhmät ovat osoittaneet, että julkisia varoja kannattaa antaa paikallistoimijoiden käyttöön, sillä toiminta on luotettavaa ja tuloksia syntyy. Paikallisten toimijoiden verkosto Euroopassa laajenee, ja se tarkoittaa maaseudun ihmisille mahdollisuutta verkottua, oppia, antaa omia kokemuksia ja tuoda uutta osaamista omiin paikallisiin ympyröihin.

4.4 Yhteenveto eri ohjelmista ja toimintaryhmätyön vaikuttavuus

Kuudentoista vuoden aikana toimintaryhmät ovat rahoittaneet yli 18 000 hanketta. Niihin on käytetty EU:n, valtion ja kuntien rahoitusta 467 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannuksista yksityisen rahoituksen osuus on 33 prosenttia. Yksityinen rahoitusosuus koostuu rahasta sekä luontaissuorituksista. Käytännössä talkootöiden määrä on moninkertainen hankkeiden kustannusarvioihin sisällytettynä. Talkootyö kuvaa yhteisöjen sosiaalisen pääoman lisääntymistä. Lisäksi toimintaryhmien työllä on vauhditettu

muiden ohjelmien toteuttamista syöttämällä niihin hankeideoita ja valmiita hankkeita. Niistä ei ole kerätty systemaattisesti seurantatietoja. Hankkeiden keskimääräinen koko on runsas 38 000 euroa.

Toimintaryhmätyön vaikuttavuus

Toimintaryhmätyö on tuonut uudenlaisen vaikuttamisen kanavan kansalaisille. Harvoin julkista valtaa siirretään ruohonjuuritasolle.

LEADER 1996–2011

– kokemuksia ruohonjuuritasolta

toiminnanjohtaja Kirsti Oulasmaa, Rieska-Leader ry

Euroopan Unioniin liittymisen seurauksena myös Pohjois-Suomen maaseutualueilla herättiin uudenlaiseen aluekehittämisen muotoon, nimittäin maaseudun kehittämiseen julkisen ja yksityisen kumppanuuden kautta. Unionissa tähän oli ihan oma yhteisöaloite-ohjelma nimeltään LEADER ja ohjelman innoittamana perustettiin myös Rieska-Leader ry lokakuussa 1996.

Varsinainen toiminta eli tiedottaminen, aktivointi ja hakemusten vastaanotto alkoi käytännössä vasta keväällä 1997. Itse tulin mukaan saman vuoden elokuussa, jolloin hallitus kokoontui kolmannen kerran käsittelemään rahoitushakemuksia. Koska toiminta oli kaikille uutta, tuntui että me kaikki toimijat olimme samassa veneessä ja opimme toisiltamme. Maa- ja metsätalousministeriön väki järjesti koulutuksia TE-keskuksen ja LEADER-yhdistysten työntekijöille sekä LEADER-hallitusten jäsenille. Me puolestamme koulutimme oman alueemme yhdistysten, yritysten ja kuntien toimijoita.

Käytössämme oli kolmen eri rahaston rahaa, mikä antoi laajat mahdollisuudet erilaisten hankkeiden rahoitukseen. Soppa oli sekava, eikä sitä helpottanut yhtään kolmen eri ministeriön kädenvääntö eri rahastojen välillä. Erityisesti ei-maatilakyläkentäisten yritysten rahoituslinjauksista keskusteltiin kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten kanssa varsin

isoilla kirjaimilla. Yhteistyö TE-keskuksen kanssa lähti kuitenkin alkukankeuden jälkeen hyvään vauhtiin. Viranomaisilla oli yksittäisen tuensaajan ja hankkeen tiedot hyvin hallussa, kun samat henkilöt käsittelivät myöntöpäätökset, osallistuivat ohjausryhmän kokouksiin ja maksoivat tuenkin. Seuraavalla kaudella rahoitus tuli vain yhdestä rahastosta, mutta toiminta ei suinkaan yksinkertaistunut – pikemminkin päinvastoin. Meneillään oleva kausi onkin sitten ollut jo jäykän byrokratian riemuvoitto, kun myöntö- ja maksatus on täysin eriytetty. Kellään viranomaisella ei nyt ole kokonaiskuvaa hankkeesta eikä saatuihin rahoituspäätöksiin voida luottaa.

Alueen toimijoiden tietoisuus LEADERistä lisääntyi, ja asiaa pidettiin yleisesti varsin hyvänä. Tosin täällä maaseudulla EU:n vastustajia oli paljon ja mekin saimme aluksi osamme tästä kritiikistä. Myönteinen ilmapiiri kuitenkin levisi ja asukkaissa syntyi enenevässä määrin kiinnostusta oman alueensa kehittämiseen. Yhteistyö, kokemusten jakaminen ja vertaistuki muiden LEADER-ryhmien kanssa oli olennaisen tärkeää, koska tämän uuden kehittämisvälineen käyttöä opeteltiin monesti kantapään kautta. Myös kuntien kanssa opeteltiin uudenlaista yhteistyötä. Aluksi kunnat päättivät ja maksoivat jokaisen hankkeen kuntarahaosuuden erillisillä hakijoiden kuntiin lähettämällä hakemuksilla, mikä työllisti erityisesti kunnanhallituksia. Myöhemmin kuntarahojen maksatus sujuvoitui ensin LEADER-ryhmien tekemiksi maksatuspyynnöksi ja sittemmin varsin sujuvaan nykyiseen LEADER-ryhmien kuntarahakäytäntöön.

Toimintaryhmytyssä samaan yhdistykseen on koottu tasa-arvoiseen asemaan julkinen sektori, yksityinen ja kolmas sektori sekä yksittäiset asukkaat. On harvinaista, että julkista valtaa siirretään paikallisille yhdistyksille. Työtapa on kuitenkin osoittautunut toimivaksi, koska se aktivoi ja sitouttaa uusia toimijoita mukaan alueensa kehittämiseen ja kannustaa eri sektoreiden toimijat yhteistyöhön. Toimintaryhmytyö ottaa huomioon paikallisten ihmisten tarpeet ja olosuhteet. Toimintaryhmytyö on tuonut uudenlaisen vaikuttamisen kanavan maaseudun asukkaille, kehittäen suoran demokratian välineistöä.

Toimintaryhmien rahoittamien hankkeiden vaikutukset ovat paikallisesti merkittäviä. Toimintaryhmien rahoittamien toimien onnistumista ja vaikuttavuutta selittää neljä seikkaa:

- Toimintaryhmien ohjelmissa, paikallisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa, on tehty monen vuoden strategia oman alueen kehittämiseen, joita yksittäiset hankkeet toteuttavat käytännössä. Toimintaryhmien hankkeissa yhdistyy näin pienten ja isojen hankkeiden edut, pitkäaikainen seudullinen suunnitelmallisuus ja pienten toimien täsmällisesti räätälöidyt toimet.

- Kaikki toimet, niin hankkeet kuin yritysuetytkin, on räätälöity juuri kyseiselle maaseutualueelle. Niissä on huomioitu kyseisen kylän, kunnan ja seudun tarpeet sekä mahdollisuudet.
- Hankkeiden toteuttajat ovat paikallisia toimijoita, joten hankkeiden pitkäaikaiset vaikutukset jäävät juuri sille alueelle, jolla hanke on toteutettu. Alueelle jää osaaminen, joka hankkeessa kasvaa. Alueelle jäävät myös syntyneet työpaikat ja yritykset sekä niiden mukana tulevat verotulot.
- Työtapa sitouttaa yksityistä työtä, kuten talkootyötä, ja rahaa kehittämistyöhön keskimääräistä enemmän. Jatkossa tämä on entistä tärkeämpää.

Paikallisissa hankkeissa syntyneet osaaminen, työpaikat ja rahat jäävät alueelle.

LEADER-periaatteiden toteutuminen

Seuraavassa on arvioitu lyhyesti LEADERin keskeisten periaatteiden toteutumista Suomessa. LEADER-periaatteet on yksityiskohtaisesti selostettu luvussa 2.

Taulukko 3. Toimintaryhmien rahoittamien hankkeiden määrä eri ohjelmissa, kpl ja maksettu euroa.

Ohjelma	Hankkeita, kpl	Julkinen rahoitus, euroa	Kokonaisrahoitus, euroa
LEADER II, 5b	1 742	29 718 168	46 980 950
LEADER II, 6	1 137	22 312 552	32 398 057
POMO	1 821	14 127 786	28 255 572
ALMA	1 588	46 626 469	60 448 578
Pohjois-Suomen tavoite 1	295	13 193 081	16 475 697
Itä-Suomen tavoite 1	91	2 740 946	3 003 695
ELMA	20	2 499 447	2 499 447*
POMO+	786	17 364 274	23 928 754
LEADER+	4 612	104 289 014	154 751 229
Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma, tl 4 (31.12.2012)	6 326	213 920 793	328 632 203
Yhteensä	18 418	466 792 530	697 374 182



Kuva 21. Kuva: MMM / Mavi: Yrjö Tuunanen.

Innovatiivisuus ja pilottiluonteisuus

Termeinä *innovatiivisuus* ja *pilottiluonteisuus* ovat ymmärrettävissä monilla eri tavoilla ja LEADER+-ohjelman väliarvioinnin mukaan niitä sovelletaan vaihdellen ryhmissä. Arvioinnin mukaan toimintaryhmissä on yleisesti ottaen tulkittu pilottiluonteisuutta väljästi hankkeita valittaessa. Ryhmät ovat määritelleet toiminnan pilottiluonteiseksi silloin, kun se on jossain määrin uutta ja kokeilevaa joko toimintatavaltaan, tekijöiltään tai kohde- ja toiminta-alueeltaan. Ryhmät kannustavat hakijoita löytämään hankkeeseensa jotain uutta. Vakiintunutta toimintaa ei rahoiteta. Arvioijien mukaan pääosassa hankkeista onkin jotain toimijalle, alueelle tai vaikkapa vain kylälle uutta. Se on joko uutta toimintatapaa, uutta tekniikkaa tai uusia tuotteita. Arvioijien tiukemman määritelmän mukaan noin 60 prosenttia hankkeista oli innovatiivisia. Toisaalta toimintaryhmien omien raporttien mukaan juuri innovatiivisuus ja kokeileva luonne erottavat LEADER-rahoituksen muista rahoitusmuodoista.

Paikallislähtöisyys

Paikallisuus on Suomessa toteutunut parhaiten kaikista LEADER-toiminnan periaatteista niin toimintaryhmien itsensä kuin arvioijien mielestä. Käytännössä kaikki toimintaryhmien hankkeet toteutetaan paikallisesti ja valtaosa hakijoista on paikallisia toimijoita kuten pieniä yhdistyksiä ja yrityksiä. Toisaalta pienuus ja paikallisuus eivät ole sama asia. LEADER ei ole vain pienten hankkeiden väline.

Verkostoituminen

Suomalaisten toimintaryhmien aktiivisuus verkostojen luomisessa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on lisääntynyt merkittävästi ohjelmakausien edetessä. Eri teemoihin liittyvä alueiden välinen yhteistyö on Suomen LEADER-ryhmien välillä hyvin aktiivista. Koska ryhmien keskimääräinen rahoitus on melko pieni, saadaan huomattavia kustannussäästöjä, kun viestintä, koulutus, toiminnan arviointi tai kansainvälisten hankkeiden koordinointi hoidetaan useamman ryhmän yhteistyönä. Esimerkiksi viestinnän yhteisestä hoitamisesta alueen toimintaryhmien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa on hyviä kokemuksia. Toimintaryhmät ovat verkostoituneet yhä enemmän myös alueen muiden toimijoiden kanssa, muun muassa yhteistyö elinkeino-yhtiöiden kanssa on lisääntynyt paljon.

Ryhmät ovat saavuttaneet etuja tekemällä yhteistyötä niin keskenään kuin muiden alueen toimijoiden kanssa. Kansainvälisesti suomalaiset ovat kysytyjä puhujia ja yhteistyökumppaneita.

Suomi on tällä hetkellä yksi Euroopan aktiivisimmista maista osallistumaan kansainvälisiin LEADER-hankkeisiin, vaikka Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita (300 kansainvälistä hanketta) ei tällä kaudella saavutettanekaan. Suomalainen LEADER-osaaminen on arvostettua monissa Euroopan maissa, ja suomalaisia ryhmiä ja viranomaisia pyydetään usein puhumaan kansainvälisiin seminaareihin.

Kumppanuuden lisääminen

Kumppanuus eli erilaisten toimijoiden yhteistyö ja yhdessä tekeminen on toteutunut kohtalaisesti lisääntyen ohjelmakauden aikana. Monet toimintaryhmät ohjaavat hankevalmisteluvaiheessa hakijoita yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa. Joissakin ryhmissä on ohjelmakauden aikana edellytetty esimerkiksi kylähankkeilta yhteistyötä muiden kylien kanssa.

Siirrettävyys

Hyvien käytäntöjen siirrettävyydessä ja kokemuksista oppimisesta on eniten kehitettävää seuraavaa ohjelmakautta silmällä pitäen. Kokemukset ja hyvät käytännöt voisivat levitä vielä enemmän alueilta toisille, ryhmästä toiseen ja hankkeesta toiseen. Hyviä käytäntöjä tulee edelleen kerätä sekä lisätä niiden analysointia ja levittämistä. Hankkeiden välistä verkostoitumista ja kokemuksista oppimista vaikeuttaa se, ettei maaseuturahastosta rahoitetuista hankkeista ollut pitkään julkista rekisteriä. Ohjelmakaudella 2007–2013 Maaseutuviraston verkkosivuilla on lisätausta hankkeista sekä niiden kuvaukset.

Tasa-arvo sukupuolten ja ikäryhmien välillä

Toimintaryhmätyö on koonnut mukaan tasapuolisesti naisia ja miehiä. Erityisen hyvin sillä on onnistuttu aktivoimaan nuoria.

Tasa-arvotavoitteet ovat toteutuneet hyvin Suomen toimintaryhmätyössä. Toimintaryhmien toiminnassa on tasapuolisesti mukana naisia ja miehiä. Toimintaryhmien hallitusten jäsenistä hieman yli puolet on miehiä, henkilöstöstä taas naisia. LEADER+ -ryhmien rahoittamien hankkeiden tuloksena syntyneistä uusista yrityksistä puolet oli naisyrityksiä. Myös uusiin ja uudistettuihin työpaikkoihin naisia työllistyi yhtä paljon kuin miehiä. Hankkeen aikana työllistyneistä henkilöistä 60 prosenttia oli naisia, samoin koulutetuista henkilöistä.



Kuva 22. Ruovikot hallintaan. Parhaat käytännöt 2012 – finalistit: Esimerkillinen ympäristöpanostus. MMM / Mavi: Contum Oy.

Verrattuna muihin ohjelmiin on toimintaryhmätyön kautta onnistuttu saavuttamaan erityisen hyvin nuoriin liittyviä tavoitteita. LEADER+ -ohjelman tavoitteena oli, että 15 prosenttiin uusista työpaikoista työllistyisi alle 30-vuotias nuori, ja uusista yrityksistä kymmenen prosenttia olisi nuorten perustamia yrityksiä. Nuoriin liittyvät tavoitteet ylitettiin ohjelmakauden aikana. LEADER+ -hankkeiden tuloksena syntyneistä uusista yrityksistä lähes viidennes oli nuorten yrityksiä ja neljännekseen uusista työpaikoista työllistyi alle 30-vuotias nuori. Hankkeen aikaisista työpaikoista ja koulutetuista henkilöistä kolmannes oli nuoria.



Kuva 23. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.

5. Menestystekijät

5.1 Suomalaisen LEADER-toimintatavan menestystekijät

Kansallisissa ja kansainvälisissä arvioissa on annettu hyvin myönteinen kuva LEADERin soveltamisesta Suomessa. OECD arvioi maaseutupolitiikan maatuokinnassa paikallisten toimintaryhmien työtä siten, että ryhmät ovat osoittaneet ainutlaatuisella hallitusten kokoonpanolla ja toimintaperiaatteillaan, että niillä voi olla nykyistä laajempi rooli seutukuntiensa maaseudun kehittämistyössä (OECD 2008). Tätä tarkoitusta varten ryhmien täytyy lisätä vuorovaikutusta kuntien ja alueellisten toimijoiden kanssa. OECD suositteli Suomelle, että paikallisten toimintaryhmien roolia on vahvistettava, laajennettava ja tunnustettava paremmin. Suomessa paikallisten toimintaryhmien rooli on jo laajempi kuin monissa Euroopan maissa ja ne ovat löytäneet oman paikkansa suomalaisessa maaseutupolitiikassa.

Kun otetaan huomioon Suomen maaseutualueiden tarpeet, tätä laajempaa näkökulmaa LEADER-toimintatapaan pitäisi vahvistaa. Vastuiden laajentaminen ja ryhmien parempi tunnistaminen ja tunnustaminen mahdollistaisivat vakuuttavan, pitkäjänteisen yhteistyön kuntien, seudullisten kehittämisorganisaatioiden, maakuntien liittojen ja keskushallinnon edustajien kanssa aluetasolla.

Arvioinneissa ja tutkimusraporteissa ainakin seuraavilla tekijöillä on selitetty LEADERin menestystä Suomessa:

- LEADER on toimintatapana vahvistettua kansalaistoimintaa: julkiset toimijat ja varat sekä yksityiset toimijat ja varat toimivat kumppanuudessa, mikä aktivoi ja tuo lisää voimia paikalliseen kehittämistyöhön.
- LEADER-toimintatavassa paikallisille ihmisille annetaan kehittämisresursseja, valtaa ja vastuuta: Luottamus kansalaisiin lisää vastuunottoa kehittämistyöstä. Työ on palkitsevaa ja innostavaa.

- LEADER on viety kaikille maaseutualueille ja metodia on laajennettu sisällöllisesti uusille aloille, kuten ympäristötuen mukaisiin ympäristöhankkeisiin.
- LEADERin toiminta-alue, seutukunta, on kyllin pieni motivoidakseen identiteetillään, mutta kyllin suuri pystyäkseen nostamaan esille erilaisten hankkeiden taitajia.
- LEADER yhdistää kansalaisia, yhdistyksiä ja kuntia yhteisiin ponnistuksiin.
- LEADER on kustannustehokasta kehittämistyötä.
- Pienet, alkavat yritykset ovat kokeneet läheltä löytyvät palvelut erittäin tärkeitä.
- Mahdollisuus toteuttaa kansainvälisiä hankkeita luo monia myönteisiä vaikutuksia.
- Osaava henkilöstö takaa toiminnan tuloksellisuuden.
- Hyvät tulokset saavat aikaan myönteisiä seurauksia: LEADERin pysyvyyteen on alettu luottaa.
- LEADER-metodia on kehitetty ja kehitetään Suomessa jatkuvasti.

Kritiikkiä on annettu hankkeiden pienestä koosta ja epäilyjä on esitetty paikallisten kehittämissyösteysten kyvystä kohdentaa varoja järkevästi. LEADER-menetely on nähty kilpailevana tai ylimääräisenä hallinnollisena portaana. Kritiikki on pääosin hallinnollista ja vähättelee kehittämistyön onnistumisen edellytyksiä, jotka LEADER-metodi erityisen hyvin täyttää.

5.2 Toimintaryhmätyö viime vuosien poliittisissa asiakirjoissa

Toimintaryhmätyö ja laajemmin paikallinen kehittäminen on saanut vahvan tuen viime vuosien poliittisissa asiakirjoissa.

Pääministeri **Jyrki Kataisen** hallituksen ohjelmassa (2011–2015) toimintaryhmätyötä ei suoraan ole mainittu, mutta ohjelmassa painotetaan paikallista kehittämistä aiempaa enemmän esittäen muun muassa kylätoiminnan vahvistamista sekä kansalaisvaikuttamisen ja -toiminnan kehittämistä ja tukemista eri tavoin. Paikallisen kehittämisen sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen tarve korostuu kuntarakenteen muuttuessa ja kuntien kasvaessa yhä suuremmiksi yksiköiksi. Hallitusohjelman linjauksia tarkentavassa *aluepoliittisessa tavoitepäättöksessä 2011–2015* todetaan, että: "Toimivia horisontaalisen paikallistoiminnan muotoja, kuten toimintaryhmiä, kyläyhdistyksiä ja muita laajalaisesti paikallista kehittämistyötä tekeviä organisaatioita vahvistetaan ja luodaan niille keinoja vaikuttaa oman alueensa poliittiseen päätöksentekoon. ... Paikallisen kehittämisen toimintatapoja kehitetään ja levitetään mahdollisesti eri rahastoihin komission linjausten mukaisesti myös kaupunkialueilla."



Kuva 24. Kuva: MMM / Mavi: Studio Tomi Aho.

Valtioneuvoston *periaatepäätöksessä* maaseudun kehittämisestä (TEM 24.2.2011) toimintaryhmätyö tuotiin esiin kylätoiminnan ohella työtapana, joka vahvistaa välttämätöntä paikallista kehittämistyötä etenkin tilanteessa, jossa kunnat suurenevat. Periaatepäätöksen toimenpide tähän liittyen kuului: "Vahvistetaan paikallisen kehittämistyön välineitä sekä tuetaan niiden yhteistyötä valtion ja kuntien viranomaisten kanssa."

Valtioneuvoston *maaseutupoliittisessa selonteossa* eduskunnalle vuonna 2009 hallitus esitti vahvan tah- totilan LEADER-toiminnan kehittämiselle. Selonteon mukaan toimintaryhmät ovat maaseutupolitiikan päätoteuttajia seutukunnissa kuntien elinkeinoyhtiöiden ja seudullisten yrityspalvelupisteiden ohella. Haasteena nähtiin näiden työnjaon kehittäminen ja toiminnan vahvistaminen. LEADER-toiminta nähtiin tulevaisuudessa entistä tärkeämpänä. Toimintaryhmiä pidettiin tarpeellisina työ- ja elinkeinotoimistojen kumppaneina, sillä niitä tarvitaan organisoimaan pienten töiden kokoamista eli niin sanottua *sopimuk- sellisuutta*. Maaseutupolitiikan vahvistaminen kaikilla toiminnan tasoilla ja sen alla LEADER-toiminnan kehittäminen vuonna 2014 alkavalla ohjelmakaudella oli yksi selonteon päälinjauksista.

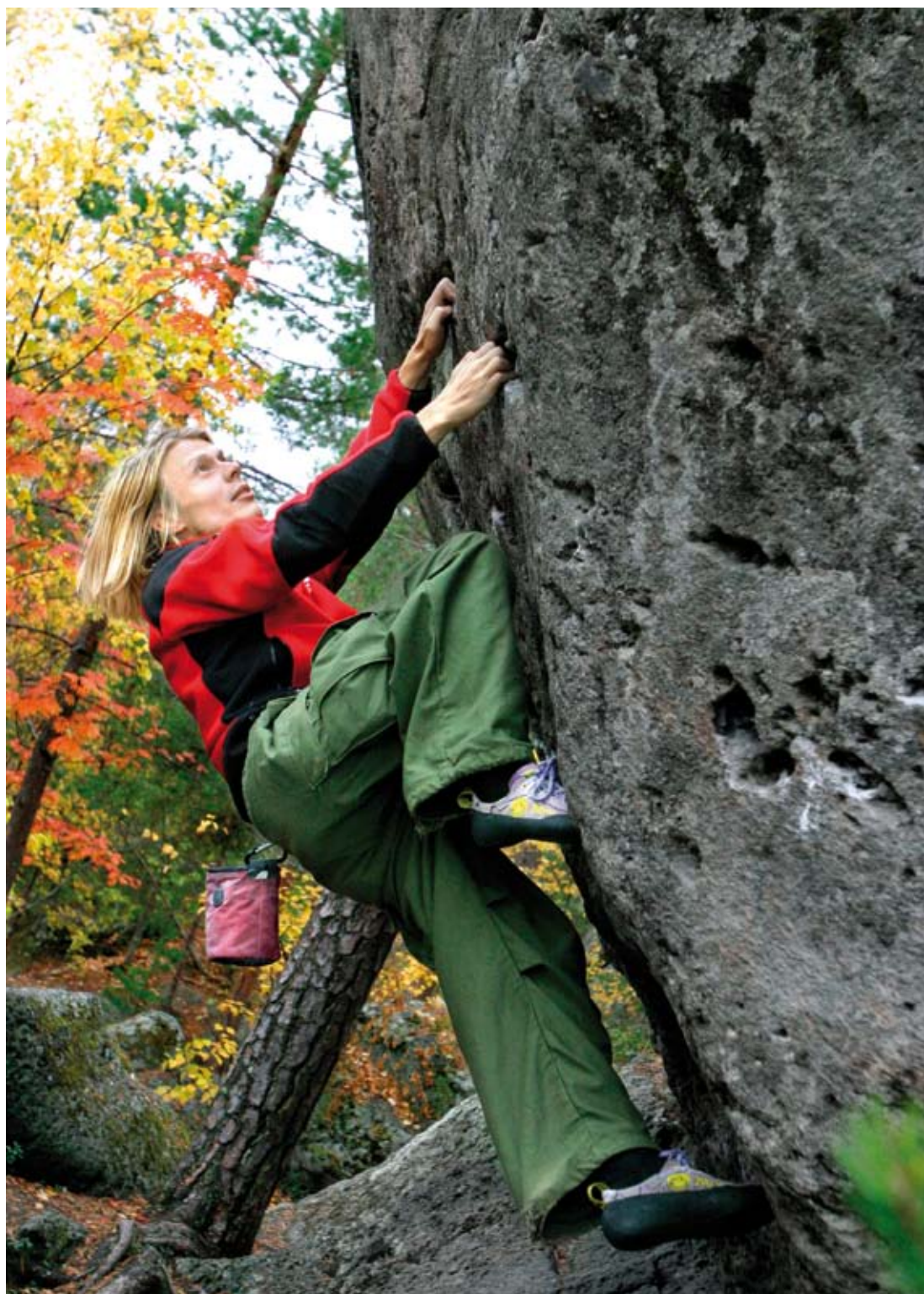
Maaseutupoliittinen toimenpideohjelma 2012–2014 (TEM 2012) linjaa yhdeksi ohjelman tavoitteeksi maaseudun ja alueellisen kehittämisen edellytyksien vahvistamisen. Omaan alueeseensa sitoutuneiden ihmisten ja kansalaistoimijoiden osaaminen on voimavara, joka tulee tunnistaa alueen kehittämisessä nykyistä paremmin. Paikallinen kehittäminen tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa kehittämistyötä räätälöidys- ti paikallisten tarpeiden, mahdollisuuksien ja olosuh- teiden lähtökohdista. Se on tuloksellinen toimintatapa, joka aktivoi ja osallistaa kehittämistyöhön paikalliset toimijat ja asukkaat ja antaa mahdollisuuden vaikut- taan oman elinympäristön laatuun ja tulevaisuuteen. Toiminnan avulla kehittämistyöhön kytketään julkisen rahoituksen lisäksi yksityistä rahoitusta ja talkootyötä sekä vahvistetaan verkostoitumista eri toimijoiden välillä. Kuntakoon kasvaessa paikallistason toimijoiden



Kuva 25. Veturin toimisto. Kuva: MMM/Mavi: Lietso.

merkitys kasvaa. Toimivia horisontaalisen paikallistoiminnan muotoja, kuten toimintaryhmiä, kyläyhdistyksiä ja muita laaja-alaisesti paikallista kehittämistyötä tekeviä organisaatiota vahvistetaan ja paikallisen kehittämisen toimintatapoja kehitetään ja levitetään.

Erityisesti toimenpideohjelma painottaa yhteisölähtöisen ja monirahastaisen paikallisen kumppanuuden työtavan kehittämistä. Lisäksi ohjelma painottaa toimintaryhmien kokonaisrahoituksen suhteuttamista nykyistä paremmin toiminnan vaikuttavuuteen ja toimintarahaa myöntämiseen koko ohjelmakaudeksi hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.



Kuva 26. Kuva: MMM:n kuva-arkisto.



Kuva 27. Kuva: MMM / Mavi:Yrjö Tuunanen.

6. Johtopäätökset

Tässä raportissa kuvattu ja analysoitu toimintaryhmätyön historia vuodesta 1995 alkaen luo perusteet sille, että paikallisen kehittämistyön välineitä kannattaa vahvistaa. Tavoite on perusteltavissa lukuisilla kansallisilla ja kansainvälisillä tutkimustuloksilla, joista tässä raportista on viitattu vain muutama.

Toimintaryhmätyön lisäarvo on se, että toimintatavan avulla saadaan aktivoitua uusia toimijoita kehittämiseen mukaan (esim. Soto 2012). Keskeisessä asemassa on paikallinen strategia, jota toteutetaan yhtenäisellä alueella. Toiminta-alue on riittävän suuri kriittisen massan saavuttamiseksi ja tarpeeksi pieni paikallislähtöisyyden varmistamiseksi. Alue ei ole sidoksissa hallinnollisiin rajoihin, vaan se on alueen toimijoiden itsensä määrittelemä.

6.1 LEADER-tyyppisen paikallisen kehittämisen tavoitteet ohjelmakaudella 2014–2020

Tulevan EU:n ohjelmakauden valmistelu on käynnistynyt Suomessa vuoden 2011 aikana. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) Paikallisen kehittämisen teemaryhmässä on työstetty valmistelun tueksi paikallisen kehittämisen välttämättömiä edellytyksiä ja koottu asioita, jotka edistävät paikallista kehittämistyötä. Molempia on työstetty yhdessä paikallisten toimintaryhmien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa YTR:n työpajassa vuonna 2011. Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuoden 2012 alusta LEADER-työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella maaseuturahaston osalta LEADER-toimintatapaan ja maaseudun paikalliseen kehittämiseen liittyviä Suomen kantoja Euroopan unionin säädösehdotusten käsittelyyn. Ryhmä laatii ehdotuksen LEADER-toimintatavan toteuttamisesta Suomessa ohjelmakaudella 2014–2020. Käytännössä ryhmä toimii yhtä aikaa maa- ja metsätalousministeriön työryhmänä ja YTR:n paikallisen kehittämisen teemaryhmänä.

LEADER-toiminnan tavoitteena on

- Vahvistaa paikallisia yhteisöjä ja alueen elinvoimaa, saada erilaisia ja eri-ikäisiä ihmisiä sekä yhteisöjä mukaan paikalliseen kehittämistyöhön ja saada heidät toimimaan ja ottamaan vastuuta kehittämistyöstä aktiivisesti ja aloitteellisesti.
 - Näin saadaan aikaan tuloksellista toimintaa. Ilmapiiri kannustaa uusiin aloitteisiin ja tuetaan aktiivista kansalaisuutta mm. luomalla ja ylläpitämällä erilaisia vaikuttamiskanavia. Erilaisten ryhmien kuten nuorten, vanhusten, maahanmuuttajien, työttömien osallistuminen alueen kehittämiseen lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja ehkäisee syrjäytymistä.
- Toimintaryhmien aktiivinen vaikuttaminen verkostoissa.
 - Toimintaryhmät vaikuttavat verkostoissa ja luovat aktiivisesti uusia verkostoja sekä auttavat alueensa yritys- ja yhteisötoimijoita verkottumaan kansallisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa.
- Uudistunut, tämän päivän tarpeisiin vastaava paikallinen kehittämistyö.
 - Paikallisen kehittämistyön uudistuminen edellyttää osaamisen lisäämistä, tarpeiden tarkkaa tunnistamista, resurssien käytön tehokkuutta, uudistuvuutta ja uuden luomista. Tämä edellyttää myös mahdollisuutta kokeiluihin. Toimien tuloksena paikallisen kehittämisen taso ja tavoitteet nousevat.

LEADER-ryhmien toimiminen paikallistasolla, ryhmien hyvä paikallistuntemus sekä toiminnan kansalaislähtöisyys ja ihmisläheisyys tekee toimintamallista edelleen merkittävän täsmäratkaisujen etsimisessä ja rahoittamisessa maaseudulla. Näiden löytämiseksi on erityisen tärkeää, että LEADER-ryhmillä on vahvat kontaktiverkostot oman alueensa toimijoihin ja asukkaisiin. Paikalliset toimintaryhmät keskittyvät paikallistason kehittämiseen eli alueelle, jossa muita kehittäjätoimia ei ole. Näin löydetään sellaisia hankkeita ja yritysideoita, jotka eivät muuten tulisi rahoituksen piiriin, mutta jotka tuovat maaseudun asukkaille työtä ja toimeentuloa tai parantavat maaseudun asukkaiden elämisen laatua. Erityisesti ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla jokainen uusi työpaikka on arvokas, koska työllistymismahdollisuuksia on vähän. Parhaat paikallistason ideat puolestaan laajenevat ja ”jatkat matkaansa” edelleen suurempien rahoituslähteiden piiriin. Suuret maailmanlaajuisesti

levinneet innovaatiot ovat usein aloittaneet yhden tai muutaman henkilön työllistävinä yrityksinä.

Toimintaryhmätyö on keskeinen paikalliskehittämisen menetelmällinen innovaatio. Tavoitteena on, että toimintaryhmien työllä kehittämisen toimintaympäristö uudistuu ja ilmapiiri kannustaa rohkeisiin aloitteisiin.

Maaseudun väestöpohja on vähenevä, joten on tärkeää, että kaikki olemassa olevat voimavarat saadaan mukaan alueen kehittämiseen. Yhteisöllisyyden vahvistamisella on suuri merkitys syrjäytymisen ehkäisemisessä ja vähentämisessä. Yhteisöllisyyden vahvistaminen edellyttää myös alueen asukkaiden oma-aloitteisuutta ja tahtoa käyttää osa vapaa-aikaa yhteisten asioiden edistämiseen. Tähän maaseudun talkootyöperinne antaa hyvän lähtökohdan.

Asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää paikallisten toimintaryhmien aktiivisuutta, ammattitaitoa ja osaamisen jatkuvaa kehittämistä. Tämä koskee palikatun henkilöstön lisäksi myös hallitusten jäseniä ja muita yhdistyksen jäseniä. Mitä useampia aktiivisia toimijoita ryhmässä on, sitä varmemmin alueen kehittämiseen saadaan uusia ideoita ja toimijoita, jolloin myös toiminnan laajentaminen uusille aloille on mahdollista.

6.2 Toimintaryhmätyön valmistelu ohjelmakaudelle 2014–2020

Toimintaryhmätyön tulevaisuuden valmistelun välttämättömät edellytykset, toimintaa edesauttavat asiat sekä LEADER-periaatteiden toteutumista edesauttavat asiat on kiteytetty LEADER-työryhmän valmistelussa seuraavasti:

Toimintaryhmätyön välttämättömät edellytykset

Paikallisen kehittämisen toimintatavan valmistelu on kaikissa vaiheissa *avointa ja osallistavaa*.

Paikallisen kehittämisen toimintatapa kattaa koko Suomen. Toimintaryhmät kattavat koko Suomen tulevaisuudessa. Ohjelmakaudella 2007–2013 Manner-Suomessa toimii 55 toimintaryhmää kattuen kaikki maaseutukunnat, alle 23 000 asukkaan kaupungit kokonaisuudessaan ja yli 23 000 asukkaan kaupunkien maaseutualueet. Tulevalla ohjelmakaudella paikallisen kehittämisen toimintatapa pyritään saamaan myös

rakennerahastoihin ja tulevaisuudessa tavoitteena on antaa myös kaupunkien asukkailla mahdollisuus käyttää toimintaryhmytötapaa.

Toimintaryhmien alueet ovat niin suuret, että alueille on toiminnalle riittävät resurssit, ja niin pienet, että paikallislähtöisyys toteutuu. LEADER-alueiden keskimääräinen koko on tällä hetkellä toiminnallisesti järkevä. Mikäli toimintaryhmytöyden rahoitus tulevaisuudessakin pysyisi vain maaseuturahaston varassa, on ryhmien nykyinen aluejako pääasiassa edelleen toimiva. Mikäli paikallinen kehittäminen on tulevalle ohjelmakaudella mahdollista kolmessa tai neljässä rahastossa, voisivat naapuritoimintaryhmyt laajentua kaupunkialueille. Toinen vaihtoehto olisi perustaa omat kehittämisyhdistykset kaupunkeihin. Lähtökohtana on, että alueet ja ryhmät itse määrittelevät toimialueensa. Kaupunkikeskustojen myötä keskimääräinen kehittämisyhdistysten edustama asukasluku nousee jonkin verran.

Toimintaryhmille annetaan riittävät resurssit laajenevien tehtävien hoitamiseen. Rahoitusta lisätään nykyisestä. Ohjelmakaudella 2007–2013 julkinen rahoitus on ohjelman muutosten jälkeen 252,72 miljoonaa euroa (alun perin 242 miljoonaa euroa). Rahoituksen tulee mahdollistaa riittävät henkilöstöresurssit. Toimintaryhmien neuvonnallinen tehtävä korostuu tulevaisuudessa. Tehtävien ja rahoituspohjan laajuudesta ja hallintomallista riippuen toimintaryhmissä tarvitaan vähintään kahdesta neljään kokoaisesta työnteekijää.

Paikallisen kehittämisen hallintomalli ja toiminnan muut pelisäännöt mahdollistavat ja tukevat LEADER-periaatteiden toteutumista, kuten alhaalta ylöspäin lähtevää kehittämistä ja innovatiivisuutta. Hallintoviranomaisten ja toimintaryhmien välillä vallitsee luottamuksen ilmapiiri. Toiminnan pelisäännöissä ei esimerkiksi saa olla kolmen prosentin sanktiosäännön tyyppisiä kehittämistyöhön soveltumattomia elementtejä.

Toimintaryhmän hallitus muodostetaan kolmikantaperiaatteen mukaisesti ja hallituksen jäsenten säännöllinen vaihtuvuus varmistetaan. Suomessa on kansallisesti määritetty, että toimintaryhmän hallituksen on noudatettava kolmikantaperiaatetta. Tämä tarkoittaa, että päätöksiä tekevän elimen eli hallituksen pitää koostua tasapuolisesti seuraavien tahojen edustajista: 1) paikallinen julkinen hallinto, 2) yhteisöt (järjestöt, yhdistykset ja suuret yritykset) ja

3) maaseudun asukkaat ja pienet yritykset. Kolmikantaa estää tehokkaasti LEADER-metodin ja varojen käytön altistamisen paikallishallinnon tai yhden järjestön käyttöön. Lisäksi on määritetty hallituksen jäsenen yhtäjaksoiseksi toiminta-ajaksi enintään kuusi vuotta. Hallituksen jäsenten vaihtuvuudella varmistetaan uusien henkilöiden mahdollisuus osallistua LEADER-toimintaan sekä LEADER-toiminnan avoimuus.

LEADER-toimintatapa paikallisen kehittämisen välineenä kehitetään sisällöllisesti laaja-alaiseksi alueperusteiseksi kehittämisvälineeksi. Paikallisten kehittämissuunnitelmien merkitystä alueen kehittämistarpeet kokoavana ohjelmana vahvistetaan.

Yritysrahoitus säilytetään toimintaryhmien käytössä. Toimintaryhmän vahvuus yritystoiminnan kehittämisessä on läheisyys ja paikallistuntemus. Yrityksen ja toimintaryhmän välille voi muodostua pitkäaikainen luottamuksellinen suhde. Toimintaryhmyt tukevat pienten yritysten kehitystä kokonaisvaltaisesti - rahoitus on tässä vain yksi väline. Malli edellyttää toimintaryhmiltä hyvää yritystalouden ymmärrystä ja yritysten toimintaedellytysten sekä rahoituspalveluiden tuntemusta. Asiakkaan kannalta on tärkeää, että rahoituksen ja neuvonnan parissa toimivien roolit selkeytetään ja päällekkäisyydet poistetaan.

Paikalliselle kehittämiselle on eduksi

Paikallisen kehittämisen tuottaman lisäarvon osoittamiseksi kehitetään nykyistä parempia *mittareita* ja *indikaattoreita*. Tähän liittyen olemassa oleva tutkimus- ja kokemusperäinen tieto on koottava yhteen. Tukea saadaan EU-tason indikaattoriyöstä, muun muassa Euroopan maaseutuverkoston ENRD:n fokusryhmä 4:stä (paikallisten kehittämisohjelmien laatu).

Rahastojen välinen yhteistyö. EU:n rahastojen välinen yhteistyö ja paikalliskehittämisen mukaantulo kaikkiin rahastoihin on toimintaryhmien kannalta mielenkiintoinen ja tärkeä asia. Yhteiskunnallisesti merkittävintä on erilaisten alueiden tasa-arvoinen kohtelu paikallisessa kehittämisessä. Pohdittavana ovat muun muassa:

- paikalliseen kehittämiseen kanavoitavan rahan hallinnointi (yksi rahasto / nykyiset neljä rahastoa omin tai yhteisin pelisäännöin),

- rakennerahastojen puolella paikalliskehittämisen toteuttaminen LEADER-toimintatavan avulla tai vähintään muita paikalliskehittämisen työpajoja edistämällä,
- rakennerahastojen kautta toteutettavan kehittämistyön asiasisällöt sekä
- paikalliskehittämiseen ohjattavan rahoituksen määrä.

Toimintaryhmätyöstä on EU:ssa yli 20 ja Suomessa noin 18 vuoden kokemus. Nämä kokemukset on hyödynnettävä otettaessa paikalliskehittämisen väline käyttöön rakennerahastoissa. Toimintaryhmät voivat koota paikallistoimijoita maaseutu-, kalatalous-, aluekehitys- ja työllisyyspolitiikkalohkoilta.

Kasvava kuntakoko vahvistaa toimintaryhmien roolia uusien palvelumuotojen ja suoran demokratian kehittäjinä.

Kuntakentän muutokset. Kasvava kuntakoko vaikuttaa monin tavoin toimintaryhmien toimintaan. Se luo toimintaryhmille uusia tehtäviä etääntyvien palveluiden ja supistuvan edustuksellisen demokratian korvaamisessa uusilla ratkaisulla. Yritysneuvonnan keskittyessä alueellisiin organisaatioihin ja maaseutuasiemiesten työn keskittyessä maataloushallinnon tehtäviin yritysten lähineuvontaan on syntynyt uusia välttämättömiä tarpeita, joita toimintaryhmät voivat hoitaa. Kuntakoon kasvu tuottaa tarpeita muokata toimintaryhmien alueiden rajauksia sekä tuo uusia haasteita, vaikkakaan ei ylivoimaisia, kuntaraha-neuvotteluihin.

Aluehallinnon muutokset. Etenkin valtion aluehallintoa on uudelleenorganisoitu merkittävästi viime vuosien aikana. Tuottavuuspaineet merkitsevät aluehallinnon resurssien vähentymistä merkittävästi. Toimijoiden määrä vähenee.

LEADER-periaatteiden toteutumista tukevat asiat

Seuraavassa käsitellään tiiviisti LEADER-periaatteiden tavoitteita sekä millaisilla seikoilla niiden toteutumista tuetaan. (Lähde: Paikallisen kehittämisen teemaryhmän kokoukset v. 2011, YTR:n verkostoseminaarin työpaja paikallisesta kehittämisestä v. 2011).

1. Alueperustaisuus

Tavoite: Kehittämistyö on alueen näköistä, alueen tarpeista ja mahdollisuuksista kumpuavaa

- Toimintaryhmän toiminta-alue on sen itse määrittelemä.
- Maaseudun kolmijako on osoittautunut toimivaksi alueluokitteluksi. Kuntajaon muuttuessa se kuitenkin uudistetaan paikkatietoperusteiseksi ja maaseutualueiden määrittely perustetaan uudelle aluetypologialle. Tämä aiheuttaa osaltaan hieman ryhmien rajatarkistuksia. Suurten kaupunkien keskustat otetaan mukaan monirahastoiseen paikalliseen kehittämiseen.
- Toimintaan tarvitaan lisää ketterää ohjelmallisuutta:
- Kehittämissuunnitelmassa on strategisia, oman alueen tarpeiden ja mahdollisuuksien pohjalta luotuja keihäänkärkiä.
 - Kehittämisohjelman tavoitteiden toteutumista seurataan tarkasti.
 - Tarvittaessa kehittämisohjelmaa ja sen tavoitteita muutetaan. Tämän pitää olla tehtävissä joustavasti.
 - Vuosiraportoinnin pitää olla nykyistä enemmän itsearviointia.
- Käytettävistä indikaattoreista osa on toimintaryhmän omia, sen kehittämisohjelman pohjalta rakennettuja, ja osa kaikille toimintaryhmille yhteisiä.

2. Alhaalta ylöspäin -periaate

Tavoite: Hallinnolla ja kentällä on jatkuva vuoropuhelu.

- Asukkaille ja muille alueen toimijoille luodaan uusia, osallistumista helpottavia vaikutustapoja toimintaryhmän toimintaan esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.
- Kehittämissuunnitelman tekeminen ja sen toteutus eivät saa olla toisistaan erillisiä prosesseja, niin kuin ne nyt ovat. Suunnitelman toteutuksen suuntauksesta tai painopisteistä päätetään säännöllisesti esimerkiksi toimintaryhmän vuosikokouksessa tai erillisessä kehittämisspäivässä.
- Otetaan käyttöön kehittämistyöhön mukaan lähtemistä madaltavia välineitä, kuten pienimuotoinen yksinkertainen rahoitusmuoto ja hyvien käytäntöjen siirtymistä edistävä hankerekisteri.

3. Paikallinen kumppanuus

Tavoite: Alueen toimijat ovat kattavasti mukana toimintaryhmän toiminnassa.

- Suomessa paikallinen taso tarkoittaa sekä kylä-, kunta- että seututasoa.
- Kolmikantaperiaate on viisasta säilyttää, koska se kokemusten perusteella ehkäisee toiminnan kaventumista.
- Kehittämissuunnitelman omistajuutta kehitetään siten, että alueen eri toimijat kokevat sen omakseen. Kumppanuus lisää aktiivisuutta, mobilisoi toimijoita.

4. Monialaisuus

Tavoite: Aluetta kehitetään kokonaisuutena.

- Toimintaryhmän kehittämissuunnitelma on rakennettu alueen tarpeiden ja mahdollisuuksien pohjalta. Toteutuksessa se saa etusijan alueellaan laajempiin ohjelmiin nähden.
- LEADER-ryhmät aloittavat kehittämissuunnitelmien valmistelun paikallisista tarpeista tähdäten laajalaiseen paikalliskehittämisen ohjelmaan, jota rahoitetaan eri rahastoista ja erilaisista lähteistä.
- Hallinnon rajat ylittävä yhteistyö on tavoiteltava asia.
- Monialaisuus otetaan huomioon yhdistyksen säännöissä, jotta ne mahdollistavat monialaisen toiminnan.

5. Innovatiivisuus

Tavoite: Uuden kokeiluun kannustetaan.

- Toiminta on innovaatioihin kannustavaa ja tukevaa.
- Rahoitus ja pelisäännöt tarjoavat mahdollisuuksia hallittuun riskinottoon.
- Innovatiivisuuden toteutuminen edellyttää ryhmän kiinteyttä, keskinäistä luottamusta ja yhteishenkeä.

6. Alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö

Tavoite: Alueen ulkopuolelle suuntautuvalla yhteistyöllä luodaan lisäarvoa alueen kehittämiseen.

- Suomessa LEADER-toimenpiteistä viisi prosenttia on kansainvälisiä hankkeita.
- Kansainvälisten hankkeiden haastavuus muuhun kehittämistyöhön nähden huomioidaan niiden aktivointiin ja neuvontaan kohdistuvilla erillisresursseilla.
- Kansainvälinen yhteistyö on eri hanketyypeistä hitain. Siksi se pitää saada käyntiin mahdollisimman nopeasti ohjelmakauden alettua. Kansainvälisten kontaktien luominen ja ylläpitäminen vaatii jatkuvuutta.
- Kansainvälisen toiminnan pitäisi olla ryhmille pakollista, ja kansainvälinen toiminta voi olla muutakin kuin vain LEADERin kautta rahoitettuja kansainvälisiä hankkeita.

7. Verkostoituminen

Tavoite: Toimintaryhmä on oman alueensa kehittäjä, joka kokoaa eri toimijoita yhteen.

- Toimintaryhmän kehittämissuunnitelma on sen oman alueen kehittämisohjelma, ei yhden rahoitusvälineen ohjelma. Maaseudun ohella siinä voi olla mukana myös kaupunkialueita.
- Yhteistyötä alueen muiden toimijoiden kanssa lisätään.
- Hankkeiden tavoitteena on usein samasta teemasta kiinnostuneiden toimijoiden kokoaminen ja tiedonvaihto.

8. Hajautettu päätösvalta

Tavoite: Toimintaryhmän rooli kehittämissuunnitelmansa toteuttajana vahvistuu.

- Käytettävän hallintomallin pitää mahdollistaa erilaiset toimintaryhmien yhteistyön muodot (esimerkiksi yhteinen katto-ohjelma usean toimintaryhmän tarkemmille suunnitelmille, konserni).
- Käytettävä hallintomalli on mahdollisimman asiakasystävällinen.
- Tavoitteena on yksi yhteinen hallintomalli. Toiminnassa kuitenkin tulee eroavuuksia. Erikoistumista voisi tehdä ELY-keskuksissa, joista kaikkien

ei tarvitsisi käsitellä esimerkiksi kansainvälisiä hankkeita.

- Toiminnot ovat järjestyksessä:
 - Toimintaryhmä ja hallinto eivät tee päällekkäistä työtä. Eri osapuolten roolit on selkeästi määritelty ja käytännössä toimitaan työnjaon mukaisesti.
 - Toimintaryhmällä ja hallinnolla on käytössä yhtäaikaista samat tiedot ja tietokoneohjelmat, jotta päällekkäistä työtä voidaan poistaa ja hankeprosessia lyhentää.
 - Sähköinen asiointi on mahdollistettu.

LEADER-toimintaa kannattaa kehittää

LEADER-metodin avulla on pienin yhteiskunnallisin panoksin saatu aikaan hyviä tuloksia.

Toimintaryhmätyö on erittäin merkittävä suomalaisen maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen väline. Monimuotoisten maaseutualueiden kehittäminen vaatii toimintaryhmätyötä ja sen vahvistamista. Toimintaryhmien työ alueiden kehittäjänä on osoittautunut tulokselliseksi työtavaksi ja sopii erinomaisesti Suomen olosuhteisiin. Kokemus on osoittanut, että LEADER-metodi soveltuu hyvin erityyppisille alueille.

Toimintaryhmiin perustuva työtapo yhdistää valtion-, alue- ja kunnallishallinnon sekä yhdistysten osaamista ja voimavaroja. Se on osoittautunut Suomessa erityisen toimivaksi maaseutualueilla, joilla julkinen valta joutuu miettimään toimintojen pelkistämistä ja aikoinaan voimakkaasti toimineet yhdistykset kamppailevat suurenemis- ja keskittämispaineiden alaisina.

Tulokset toimintaryhmien työstä ovat hyviä. Yhteiskunnan melko pienin rahallisin panoksin maaseudulle on syntynyt uusia työpaikkoja ja yrityksiä, toimintaympäristö on kehittynyt, yhteisöllisyys lisääntynyt ja viihtyisyys kasvanut. Maaseudun kehittämiseen on innostuttu ja satoja uusia tekijöitä on koulutettu. Ihmisten usko ja luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiin on lisääntynyt, ja monia asioita on ryhdytty tekemään yhteistyössä.

LEADER-metodin soveltamista sisällöllisesti uusille aloille kuten Itämeri-strategiaan, rakennerahastojen mahdollistamiin toimiin, aluepolitiikan ohjelmiin ja vastaaviin sekä esimerkiksi sopimuksellisuuteen kannattaa jatkaa ja lisätä. LEADER-toimintatapaa on vahvistettu myös EU:n tasolla. Komissio painottaa voimakkaasti yhteisölähtöistä LEADER-toimintatapaa EU:n alue- ja maaseutupolitiikan olennaisena välineenä.

Suomessa toimintaryhmien työlle on varattava tarpeelliset resurssit joko EU-osarahoitteisesti tai kansallisin varoin. Ohjelmakaudelle 2014–2020 on rakennettava niin EU-tasolla kuin kansallisesti pelisäännöt, jotka tukevat ja vahvistavat LEADER-toimintatavan erityispiirteiden ja sitä myöden työtavan lisäarvon toteutumista. Joustavat, epäbyrokraattiset menettelyt tuovat metodin edut parhaiten esille. LEADER-metodia kannattaa soveltaa tulevana vuosina riippumatta siitä, onko metodi EU:n käytössä vai ei.

Metodia kannattaa levittää uusille aloille!



Kuva 28. Minna Suuronen. Kuva: MMM/Mavi: Lietto.

Lähteet

Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) jälkiarviointi. Oulun yliopisto, Kajaanin yliopistokeskus. Lönnrot-instituutti, TK-Eval & FAR. Kajaani 2008.

Aluepoliittinen tavoitepäättös 2011-2015. Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.

Ehrstén, L. & Niemi R-M. POMO-ohjelman aktivaattoreiden raportti 1.5-31.7.1997. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Seudullisen kehittämisen teemaryhmä. Helsinki 1997

Hyryläinen, T. Toimintaryhmätyö paikallisen kehittämisen metodina. Maaseudun uusi aika 3/2007.

Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman loppukertomus. Työ- ja elinkeinoministeriö. 2010.

Konsala, H. 2012. Toimintaryhmän muuttuva rooli. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Raportteja 84.

LEADER II -jälkiarviointi. http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/sum_fi.pdf.

LEADER II -yhteisöaloite. Komission tiedonanto 1994.

LEADER II -yhteisöaloiteohjelma, Suomen tavoite 5b -alueet. 2003. Loppuraportti 1996–1999.

LEADER II -yhteisöaloiteohjelma, Suomen tavoite 6 -alueet. 2003. Loppuraportti 1996–1999.

LEADER II -yhteisöaloitteen jälkiarviointi. 2001. Helsingin yliopiston Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki.

LEADER+ -ohjelman seurantakomitean kokous 2.6.2008 Kalajoella. Liite 8. Keskustelurunko toimintaryhmien onnistumisten ja ongelmien analysointiin.

Maa- ja metsätalousministeriön yhteenvedo POMO-ohjelmasta 2000, 2001.

Maaseutupoliittinen toimenpideohjelma 2012-2014. Työ- ja elinkeinoministeriö 2012.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma. Vuosikertomus 2010. Maa- ja metsätalousministeriö 2011.

Neuvoston asetus N:o 1698/2005 tuesta maaseudun kehittämiseen Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahoituksesta.

OECD. 2008. Rural Policy Reviews FINLAND. Paris 2008.

Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelman loppukertomus. Työ- ja elinkeinoministeriö. 2010.

Pylkkänen, P. & Hyryläinen, T. 2004. Mainstreaming of the Leader method into rural development policies in Finland. Maaseudun uusi aika 4/2004, National Rural Policies and Entrepreneurship.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma (2011-2015). Valtioneuvosto 2011.

Soto, P, Houk, M. & Ramsden P. Implementing "community-led" local development in cities. Lessons from URBACT. Helmikuu 2012.

Suomen Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanokertomus vuodelta 2006. Maa- ja metsätalousministeriö 2007.

Suomen LEADER+ -loppukertomus. Maa- ja metsätalousministeriö 2010.

Tavoite 5b -alueen LEADER II -ohjelman väliarviointi. Vuoden 1999 raportti. Suomen Aluetutkimus FAR. 1999.

Tavoite 5b -alueen LEADER II -ohjelman loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö 2000.

Tavoite 6 -alueen LEADER II -ohjelman loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö 2000.

Tavoite 6 -alueen LEADER II -ohjelman väliarviointi. Vuoden 1999 raportti. Suomen Aluetutkimus FAR. 1999.

Uusitalo, Eero: LEADER – kokoaan suurempi maaseutupoliittinen voima. Luku, ss. 145–179, teoksessa Maaseutu – väliinputoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupoliitiikan itsenäistyminen alue- ja maatalouspolitiikan puristuksessa. Julkaisuja 17. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti 2009.

Valtioneuvosto. Maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. VNS 5/2009 vp.

Valtioneuvoston periaatepäätös maaseudun kehittämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.

Wade, P & Rinne, P. A LEADER dissemination guide book. Publications of the Rural Policy Committee. 5/2008. Helsinki.

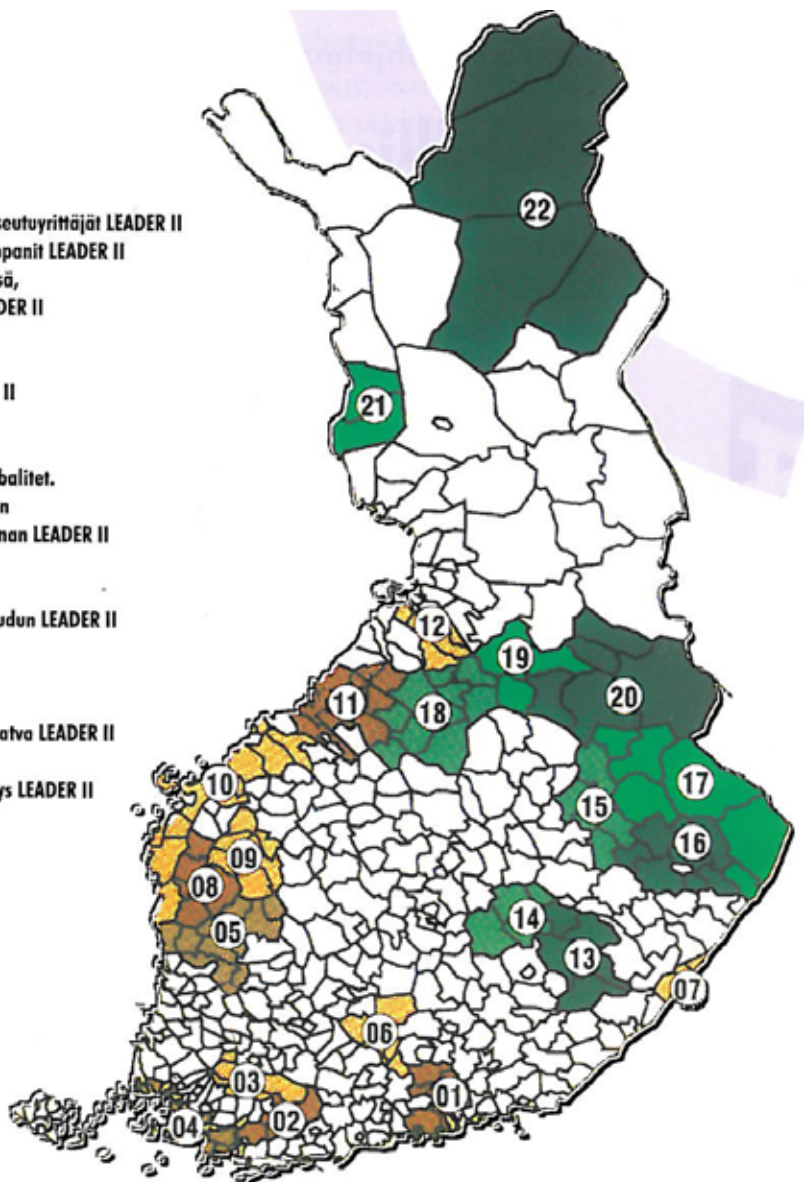
LIITE 1. Toimintaryhmien alueet eri ohjelmakausilla

LEADER II -ryhmien 1996–1999 alueet

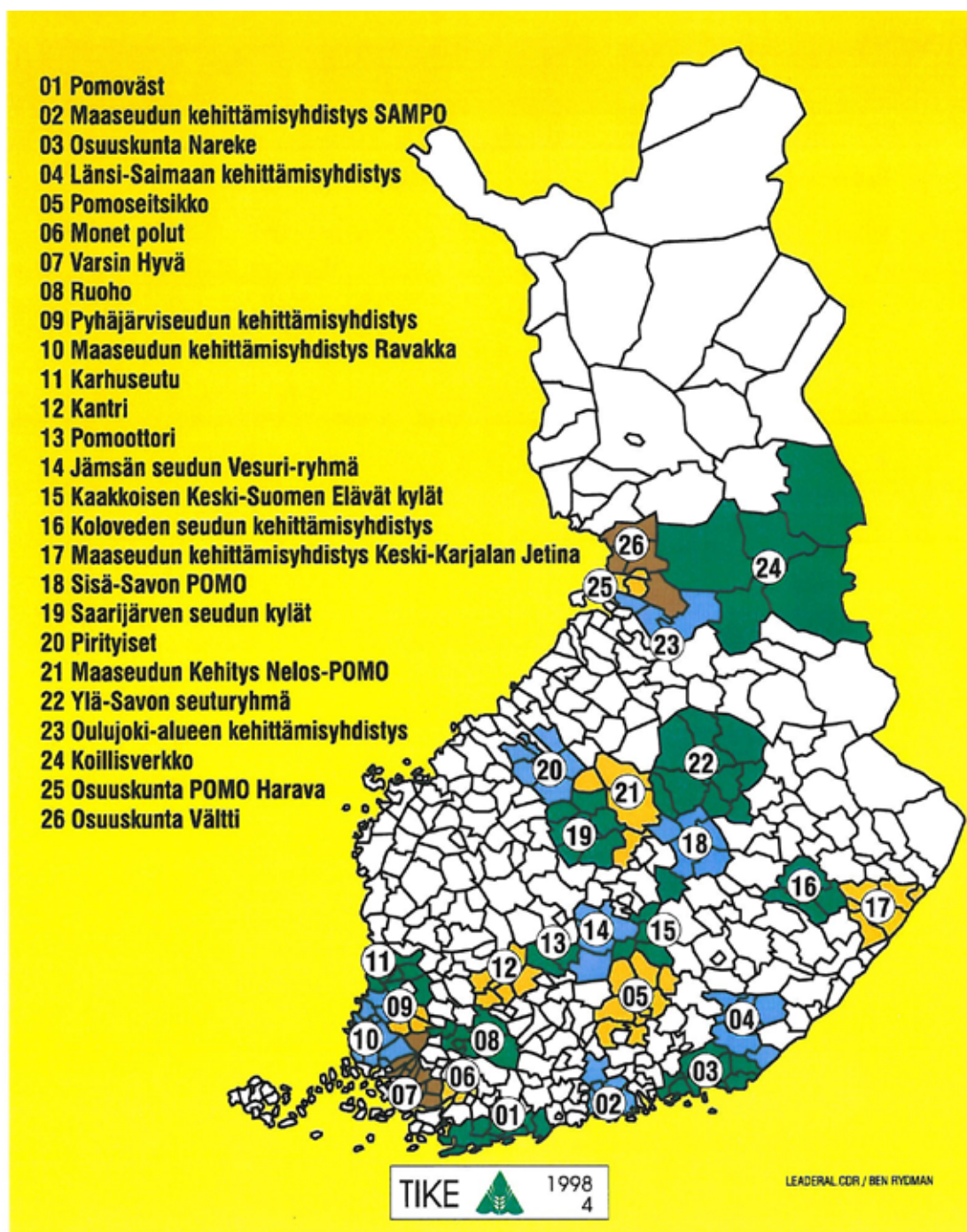
- 01 Itä-Uudenmaan LEADER II
- 02 Lounais-Suomen itsenäiset maaseutuyrittäjät LEADER II
- 03 Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit LEADER II
- 04 I samma bät – Samassa veneessä,
Varsinais-Suomen saariston LEADER II
- 05 Pohjois-Satakunnan LEADER II
- 06 Keski-Hämeen LEADER II
- 07 Parikkalan seutukunnan LEADER II
- 08 Suupohjan LEADER II
- 09 Seinänaapurialueen LEADER II
- 10 Mobilisering, profilering och globalitet.
LEADER II för svenska Österbotten
- 11 Ylivieskan ja Kokkolan seutukunnan LEADER II
- 12 Lakeuden seudun LEADER II
- 13 RaJuPuSu -alueen LEADER II
- 14 Savon Amazon – Pieksämäen seudun LEADER II
- 15 Koillis-Savon LEADER II
- 16 Joensuun seudun LEADER II
- 17 Vaara-Karjalan LEADER II
- 18 NHS – Nivala, Haapajärvi, Siikalatva LEADER II
- 19 Oulunjärven alueen LEADER II
- 20 Kainuun maaseudun naisryttäjäys LEADER II
- 21 Omat taidot tuottamaan –
Tornionlaakson LEADER II
- 22 Pohjoisimman Lapin LEADER II

Rusehtavat sävyt = 5b

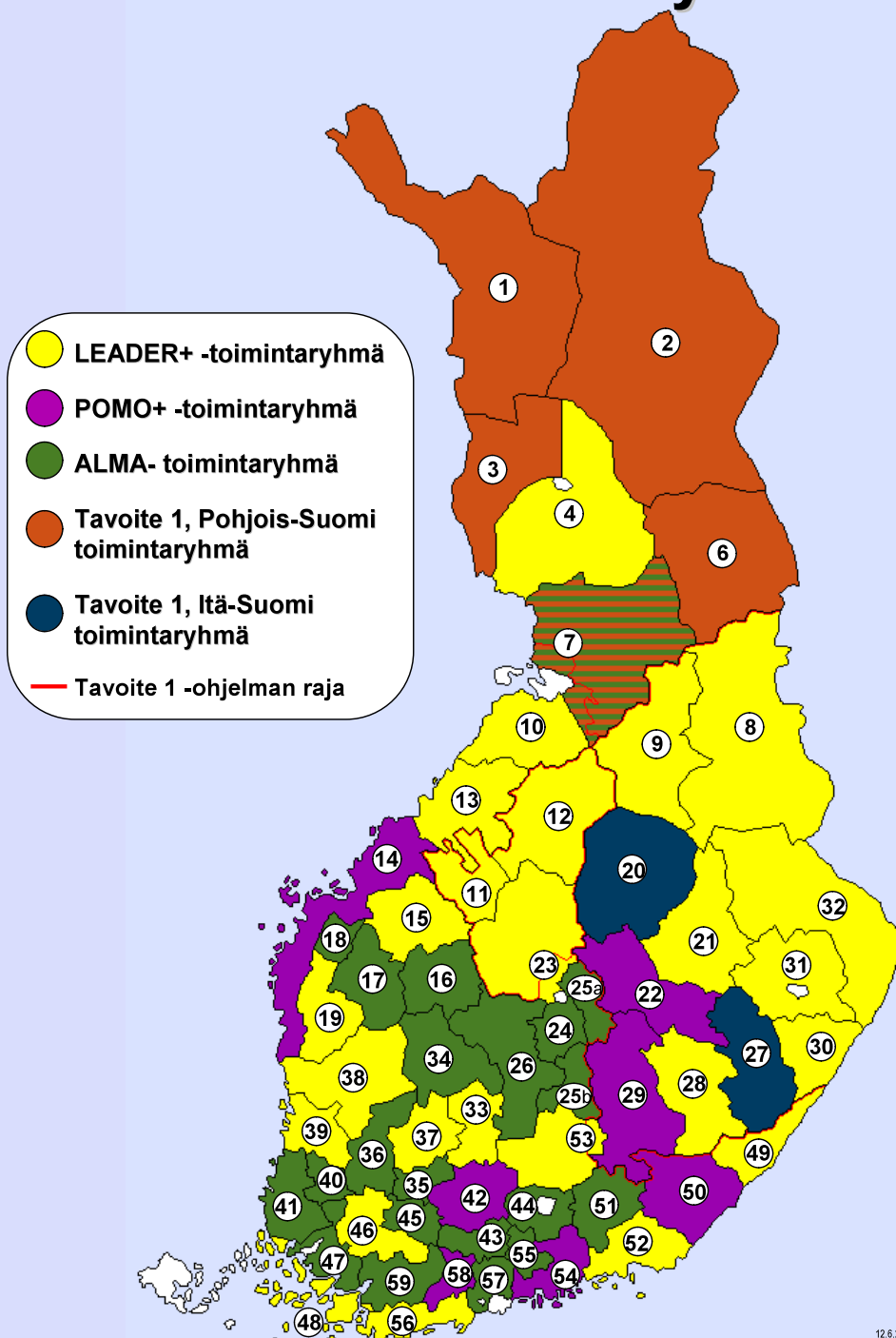
Vihertävät sävyt = 6



POMO-ryhmien 1997–1999 alueet



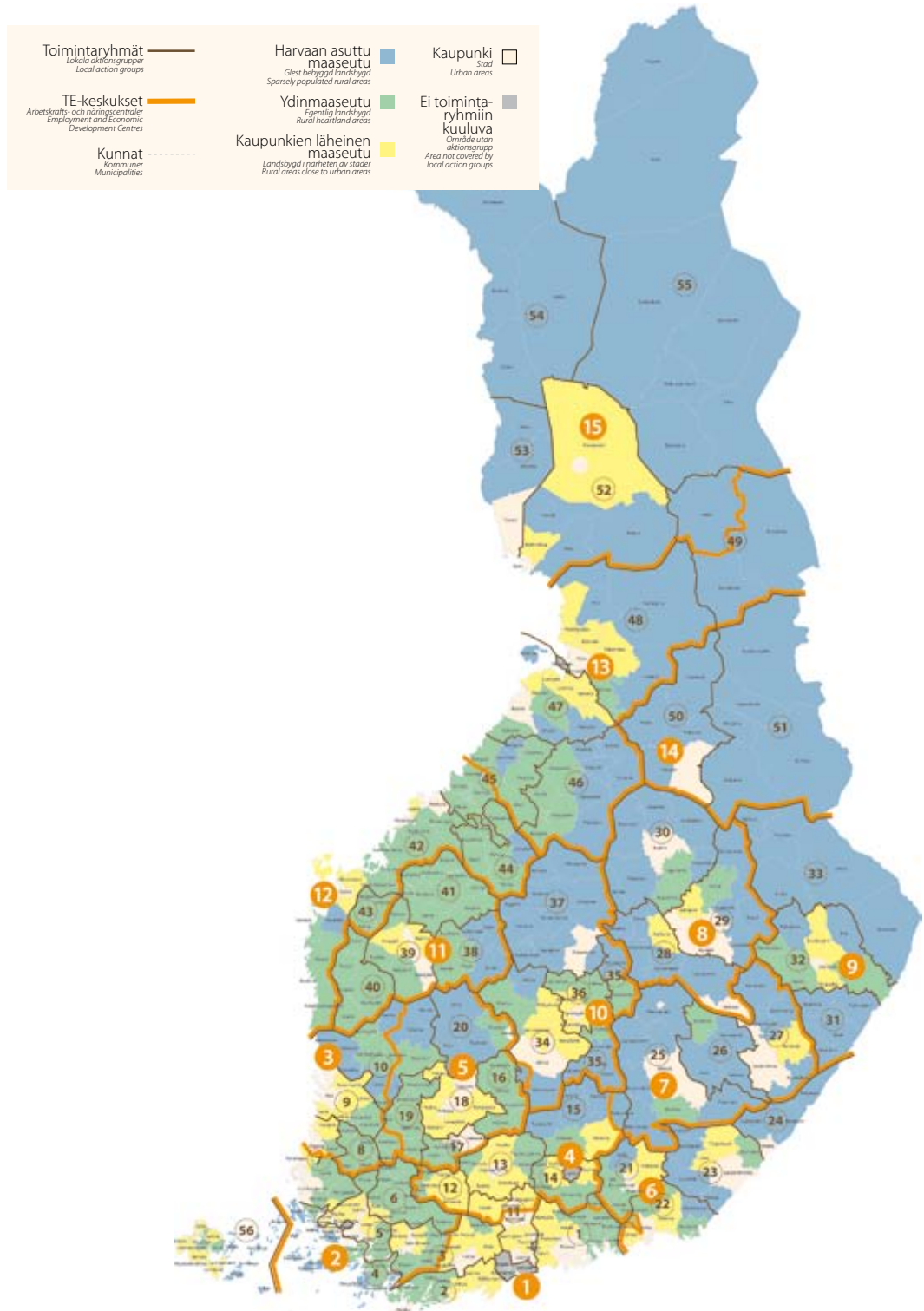
Paikalliset toimintaryhmät



Toimintaryhmät

- | | |
|--|--|
| 1 Kyläkulttuuria Tuntureitten Maassa ry | 31 Joensuun seudun LEADER ry |
| 2 Pohjoisimman Lapin LEADER ry | 32 Vaara-Karjalan LEADER ry |
| 3 Outokaira tuottamhan ry | 33 Pomoottori ry |
| 4 Peräpohjolan kehitys ry | 34 PoKo ry |
| 6 Myötäle ry | 35 Pirkan Helmi ry |
| 7 Jokivarsien moderni maaseutu JoMMa ry | 36 JOUTSENTEN REITTI ry |
| 8 Kainuun naisryttäjäyys LEADER ry | 37 Kantri ry |
| 9 Oulujärvi Leader ry | 38 Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry |
| 10 Nouseva Rannikkoseutu ry | 39 Karhuseutu ry |
| 11 Pirityiset ry | 40 Pyhäjärvisseudun Kehittämisyhdistys ry |
| 12 Pohjanmaan Jokilatvat ry / Keskipiste-LEADER | 41 Maaseudun kehittämissyhdistys Ravakka ry |
| 13 Rieska-Leader ry | 42 Hämeen Linnaseudun kehittämissyhdistys ry |
| 14 Svenska Österbottens POMO | 43 Hyvinkään-Riihimäen Seudun Yhteistoimintayhdistys ry Yliset |
| 15 Aisapari - Härmänmaan ja Järviseudun Kehittämissyhdistys ry | 44 Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmä ETPÄHÄ ry |
| 16 Kuusiokuntien kehittämissyhdistys ry | 45 LounaPlussa |
| 17 Seinänaapurien kehittämissyhdistys ry | 46 Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry |
| 18 YHYRES - Kyrönmaan kehittämissyhdistys ry | 47 Varsin Hyvä ry |
| 19 Suupohjan kehittämissyhdistys ry | 48 I Samma Båt - Samassa veneessä rf/ry |
| 20 Ylä-Savon Veturi ry | 49 Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry |
| 21 Kalakukko 2006 ry | 50 Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys ry |
| 22 Maaseudun kehittämissyhdistys Mansikka ry | 51 Pohjois-Kymen kasvu ry |
| 23 Maaseudun kehittämissyhdistys VIISARI ry | 52 SEPRA ry |
| 24 Jyväsräihi ry | 53 Päijät-Hämeen maaseudun kehittämissyhdistys ry |
| 25 Maaseutukehitys ry | 54 Idässä itää ry - Gro i Öst rf |
| 26 Vesuri-ryhmä ry | 55 Maaseudun kehittämissyhdistys SAMPo ry |
| 27 Piällysmies ry | 56 Pomoväst rf |
| 28 RAJUPUSU LEADER ry | 57 Keskisen Uudenmaan kehittämissyhdistys KEHU ry |
| 29 Veej`jakaja ry | 58 Länsi-Uudenmaan Kehitys LUKE ry |
| 30 Maaseudun kehittämissyhdistys Keski-Karjalan Jetina ry | 59 Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämissyhdistys ry |

Toimintaryhmien alueet 2007–2013



LEADER-toimintaryhmät Suomessa

1. Maaseudun kehittämissyhistys SILMU ry,
Landsbygdens utvecklingsföreningen SILMU rf
 2. Pomoväst rf
 3. Ykkösakseli ry
 4. I samma båt - samassa veneessä rf ry
 5. Varsin Hyvä ry
 6. Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry
 7. Maaseudun Kehittämissyhistys Ravakka ry
 8. Pyhäjärvisseudun Kehittämissyhistys ry
 9. Karhuseutu ry
 10. Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry
 11. Eteläisen maaseudun osaaajat EMO ry
 12. LounaPlussa ry
 13. Linnaseutu ry
 14. Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmä
ETPÄHÄ ry
 15. Päijänne-Leader ry
 16. Pomoottori ry
 17. Pirkan Helmi ry
 18. Kantri ry
 19. Joutsenten Reitti ry
 20. PoKo ry
 21. Pohjois-Kymen Kasvu ry
 22. Kehittämissyhistys Sepra ry
 23. Länsi-Saimaan Kehittämissyhistys ry
 24. Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry
 25. Veej'jakaja ry
 26. Rajupusu Leader ry
 27. Piällysmies ry
 28. Maaseudun Kehittämissyhistys Mansikka ry
 29. Kehittämissyhistys Kalakukko ry
 30. Ylä-Savon Veturi ry
 31. Maaseudun Kehittämissyhistys
Keski-Karjalan Jetina ry
 32. Joensuun Seudun LEADER ry
 33. Vaara-Karjalan LEADER ry
 34. Vesuri-Ryhmä ry
 35. Maaseutukehitys ry
 36. JyväSRiihi ry
 37. Maaseudun Kehittämissyhistys Viisari ry
 38. Kuusiokuntien kehittämissyhistys ry
 39. Seinäjoenseudun Kehittämissyhistys LIIVERI ry
 40. Suupohjan Kehittämissyhistys ry
 41. Aisapari ry
 42. Aktion Österbotten rf
 43. YHYRES - Kyrönmaan Kehittämissyhistys ry
 44. Purityiset ry
 45. Rieska-LEADER ry
 46. Keskipiste-Leader ry
 47. Nouseva Rannikkoseutu ry
 48. Jokivarsien Moderni Maaseutuyhistys JoMMa ry
 49. Myötäle ry
 50. Oulujärvi LEADER ry
 51. Elävä Kainuu LEADER
 52. Peräpohjolan Kehitys ry
 53. Outokaira Tuottamhan ry
 54. Kyläkulttuuria tuntureitten maassa ry
 55. Pohjoisimman Lapin LEADER ry
- LEADER-toimintaryhmä Ahvenenmaalla:
56. LEADER Ahvenenmaa, LEADER Åland

Viimeisimmät julkaisut

5/2011 Policy Strategy for International Cooperation of the Rural Policy Committee (YTR) 2010–2013

6/2011 Maaseudun harvuus ja väljyys

7/2011 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2010

8/2011 Voimalla seitsemän POMOn

9/2011 Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta

1/2012 Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle

2/2012 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi

3/2012 Maaseutu – kolmen ulottuvuuden alue?

4/2012 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2011

5/2012 Maatalous- ja maaseutumiljöön kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelun haasteena Seinäjoella

Toimintaryhmätyö on paikallista maaseudun kehittämistä, jossa asukkaat ja yhteisöt päättävät alueensa tulevaisuudesta. LEADER-toimintatapa rantautui Suomeen EU:n myötä ja toi rahoitusmahdollisuuksia ruohonjuuritason aktiivisuudelle.

Tämä julkaisu tiivistää suomalaisen toimintaryhmätyön kehityksen yksien kansien väliin. Se esittelee paikallislähtöisen toiminnan tuloksia ja erityispiirteitä.

Toimintaryhmät ovat rekisteröityjä yhdistyksiä, jotka toteuttavat valtakunnallista maaseudun kehittämisohjelmaa laatimansa paikallisen kehittämissuunnitelman mukaan. Toimintaryhmät toimivat kaikkialla Suomen maaseutualueilla.

Paikalliset toimintaryhmät eli LEADER-ryhmät kehittävät maaseutua ruohonjuuritasolta. Niiden toiminnassa ovat mukana maaseudun asukkaat, yritykset, yhdistykset ja alueen kaikki kunnat. Ryhmien työllä kannustetaan asukkaita kehittämään omaa kotiseutuaan, lisäämään sen viihtyisyyttä sekä luomaan uusia työpaikkoja ja yrityksiä.



**MAASEUTUPOLITIIKAN
YHTEISTYÖRYHMÄ**
www.maaseutupolitiikka.fi