



Maa- ja metsätalous-
ministeriö

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamallin arviointi

Loppuraportti



Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamallin arviointi

Loppuraportti

Sari Rannanpää, Benjamin Heikkinen, Keimo Sillanpää,
Tommi Ålander

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Maa- ja metsätalousministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-366-160-8

ISSN pdf: 2984-5394

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamallin arviointi Loppuraportti

**EU:n yhteinen maatalouspolitiikka Suomessa
Arviointeja ja selvityksiä 2026:4**

Teema

Maaseutu

Julkaisija

Maa- ja metsätalousministeriö

Tekijät
Yhteisötekijä
Kieli

Sari Rannanpää, Benjamin Heikkinen, Keimo Sillanpää, Tommi Ålander
NordEval Oy, TK-Eval Ay
suomi

Sivumäärä

111

Tiivistelmä

Arviointi tarkasteli alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamallia osana Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2022 ja Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpanoa.

Arvioinnin aineisto koostui dokumenttianalysistä, kyselyistä, asiantuntijahaastattelusta sekä Hyrrä-järjestelmän seurantatiedoista. Lisäksi arvioinnissa tehtiin tapaustutkimukset Ruotsin, Itävallan ja Puolan hallintomalleihin.

Tulosten mukaan toimintamalli toimii pääosin hyvin. Työnjako ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välillä on selkeytynyt ja hankekäsittelyajat ovat lyhentyneet. Leader-toiminta tuottaa lisäarvoa paikalliseen kehittämiseen, mutta toimintarahamalli ja erityisesti pienten tukien hallinnollinen taakka tuottavat haasteita. Uusi toimintarahamalli on keventänyt hallinnollista taakkaa, mutta se on samalla lisännyt Leader-ryhmän rahoituksen ennakoimattomuutta. Ohjausjärjestelmässä on puutteita muun muassa ohjeistuksen selkeydessä ja alueellisten suunnitelmien seurannassa. Maakunta- ja paikallistason yhteys maaseudun kehittämisessä on heikentynyt. Arvioinnin suosituksina ovat muun muassa ohjausvastuiden selkeyttäminen, toimintarahamallin kehittäminen sekä yhteistyörakenteiden vahvistaminen eri tasojen välillä.

Klausuuli

Tämä on maa- ja metsätalousministeriön maatalouspolitiikan valmistelun ulkopuolisen arvioitsijan tekemä arviointi. Raportin sisältö ei edusta maa- ja metsätalousministeriön kantaa.

Asiasanat

maaseutu, maaseudun kehittäminen, yhteinen maatalouspolitiikka, maaseutupolitiikka, hallinto, elinvoimakeskukset, Leader-toiminta

ISBN PDF

978-952-366-160-8

ISSN PDF

2984-5394

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-160-8>

Utvärdering av den regionala och lokala landsbygdsutvecklingsmodellen

EU:s gemensamma jordbrukspolitik i Finland Tema Landsbygd
Utvärderingar och utredningar 2026:4

Utgivare Jord- och skogsbruksministeriet

Författare Sari Rannanpää, Benjamin Heikkinen, Keimo Sillanpää, Tommi Ålander

Utarbetad av NordEval Oy, TK-Eval Ay

Språk finska

Sidantal 111

Referat

Utvärderingen granskade den regionala och lokala verksamhetsmodellen för landsbygdsutveckling som en del av genomförandet av landsbygdsprogrammet för Fastlandsfinland 2014–2022 och den finska GJP-planen 2023–2027.

Underlaget bestod av dokumentanalys, enkäter, expertintervjuer och uppföljningsdata från Hyrrä-systemet. Dessutom genomfördes fallstudier om de administrativa modellerna i Sverige, Österrike och Polen.

Verksamhetsmodellen i huvudsak fungerar väl. Arbetsfördelningen mellan NTM-centralerna/livskraftscentralerna och LAG har blivit tydligare, och handläggningstiderna för projektansökningar har förkortats. Leader-verksamheten ger ett mervärde för den lokala utvecklingen, men driftskostnadsmodellen och särskilt den administrativa bördan av småföretagsbidrag skapar utmaningar. Den nya driftskostnadsmodellen har lättat den administrativa bördan, men den har också ökat oförutsägbarheten i LAG-finansieringen. Styrsystemet har vissa brister, bland annat i tydligheten i riktlinjerna och uppföljningen av regionala planer. Sambandet mellan de regionala råden och LAG-grupperna inom landsbygdsutveckling har försvagats. Utvärderingens rekommendationer inkluderar att förtydliga styrningsansvaret, utveckla driftsbidragsmodellen och stärka samarbetsstrukturerna mellan olika nivåer.

Klausul Detta är en utvärdering av beredningen av jord- och skogsbruksministeriets jordbrukspolitik som utarbetats av en extern utvärderare. Innehållet i rapporten representerar inte jord- och skogsbruksministeriets ståndpunkt.

Nyckelord landsbygdsutveckling, landsbygdspolitik, administration, Leader, livskraftscenter

ISBN PDF 978-952-366-160-8

ISSN PDF 2984-5394

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-160-8>

Evaluation of the regional and local rural development operating model

Common agricultural policy of the EU in Finland Evaluations and reports 2026:4		Subject	Rural area
Publisher	Ministry of Agriculture and Forestry		
Authors	Sari Rannanpää, Benjamin Heikkinen, Keimo Sillanpää, Tommi Ålander		
Group author	NordEval Oy, TK-Eval Ay		
Language	Finnish	Pages	111

Abstract

The evaluation examined the regional and local rural development operating model as part of the implementation of the Rural Development Programme for Mainland Finland 2014–2022 and the Finnish CAP Plan 2023–2027.

The evaluation focused in particular on the division of labour between the ELY Centres (from 2026 on, Economic Development Centres) and the Local Action Groups (LAGs), cooperation and the functioning of the steering system, as well as the connection of rural development to regional development. The data consisted of document analysis, surveys, expert interviews and monitoring data from the Hyrrä system. In addition, case studies on the administrative models of Sweden, Austria and Poland were conducted.

The main conclusion is that the operating model is mainly working well. The division of labour between the ELY Centres/Economic Development Centres and the LAGs has become clearer, and project application handling times have been shortened. Leader activities provide added value for local development, but the operating cost model and especially the administrative burden of small business grants create challenges. The new operating cost model has eased the administrative burden, but it has also increased the unpredictability of LAG funding. The steering system has some shortcomings, including in the clarity of guidelines and the monitoring of regional plans. The connection between the regional councils and LAGs in rural development has weakened. The evaluation's recommendations include clarifying steering responsibilities, developing the operating grant model, and strengthening cooperation structures between different levels.

Provision This evaluation of the preparation of agricultural policy at the Ministry of Agriculture and Forestry was conducted by an external expert. The content of the report does not represent the position of the Ministry of Agriculture and Forestry.

Keywords Rural development, rural policy, administration, Leader, Economic Development Centre

ISBN PDF	978-952-366-160-8	ISSN PDF	2984-5394
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-160-8>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Tiivistelmä	9
2 Johdanto	13
3 Arvioinnin menetelmät ja aineistot	15
4 Maaseudun kehittämisen hallinto	17
4.1 Alueellinen hallintomalli.....	18
4.1.1 Strategiaohjaus.....	19
4.1.2 Normiohjaus	21
4.1.3 Resurssiohjaus.....	23
4.1.4 Informaatio-ohjaus	27
4.2 Paikallinen hallintomalli	28
4.2.1 Strategiaohjaus.....	29
4.2.2 Normiohjaus	32
4.2.3 Resurssiohjaus.....	33
4.2.4 Informaatio-ohjaus	42
4.3 Kansainväliset esimerkit	43
4.3.1 Ruotsi	43
4.3.2 Itävalta	49
4.3.3 Puola.....	54
4.3.4 Yhteenvedo ja vertailu Suomen hallintomalliin.....	60
5 Alueellisen ja paikallisen tason koordinaatio	65
5.1 Alueellisen ja paikallisen tason työnjako	65
5.2 Alueellisen ja paikallisen tason yhteistyö.....	73
5.3 Maaseudun kehittäminen maakuntatasolla.....	75
6 Vastaukset arviointikysymyksiin	82
7 Päätelmät ja suositukset	89
Liite 1	95
Lähteet	109

ESIPUHE

Käsillä olevassa arvioinnissa tarkastellaan Suomen alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamallia osana Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2022 sekä Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpanoa. Arvioinnin tavoitteena on ollut muodostaa kokonaiskuva toimintamallin toimivuudesta, vahvuuksista ja kehittämistarpeista nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Samalla on pyritty tuottamaan käytännönläheisiä suosituksia, jotka tukevat tulevaa kehittämistä ja toimeenpanon vaikuttavuutta.

Arviointi perustuu monipuoliseen aineistoon, joka sisältää dokumenttianalyysin, kyselyitä, asiantuntijahaastatteluja sekä Hyrrä-järjestelmän seurantatietoja. Lisäksi kansainvälisen vertailun näkökulmaa on haettu Ruotsin, Itävallan ja Puolan hallintomalleista. Näiden aineistojen avulla on pyritty muodostamaan kattava ja tasapainoinen näkemys toimintamallin nykytilasta.

Keskeisenä johtopäätöksenä arviointi osoittaa, että Suomen maaseudun kehittämisen toimintamalli toimii pääosin hyvin. ELY-keskusten (nykyisten elinvoimakeskusten) ja Leader-ryhmien välinen työnjako on selkeytynyt, ja yhteistyö on suurimmaksi osin sujuvaa ja vakiintunutta. Toimintamalli mahdollistaa sen, että kehittämistoiminta tavoittaa myös pienemmät toimijat ja yritykset sekä vastaa alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin. Leader-toiminta tuo merkittävää lisäarvoa erityisesti ruohonjuuritason kehittämiseen.

Toimintamallissa on kuitenkin tunnistettu myös kehittämiskohteita. Haasteet liittyvät erityisesti ohjausjärjestelmän selkeyteen, eri toimijoiden roolien ja vastuiden täsmälliseen määrittelyyn. Maakuntaliiton rooli maaseudun kehittämisessä on jäänyt epäselväksi, ja paikallistason toimijoiden kytkeytyminen aluekehittämisen kokonaisuuteen on heikkoa. Yhteistyön vahvistaminen eri tasojen välillä on keskeistä, jotta kehittämistoimet muodostavat nykyistä yhtenäisemmän ja vaikuttavamman kokonaisuuden.

Kokonaisuutena tarkastellen Suomen maaseudun kehittämisen toimintamalli tarjoaa vahvan perustan, jolle kehittämistä voidaan edelleen rakentaa sekä varmistaa, että maaseudun kehittäminen vastaa jatkossakin niin kansallisiin kuin EU-tason tavoitteisiin. Arviointi tuo esiin sekä toimivan järjestelmän keskeiset vahvuudet että ne osa-alueet, joihin kohdistamalla kehittämistoimia voidaan saavuttaa entistä parempia tuloksia tulevana ohjelmakausina.

Helsingissä 28.5.2026

Johtava asiantuntija Marianne Selkäinaho, MMM

1 Tiivistelmä

Tämä arviointi tarkastelee alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamallia osana Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2022 ja Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpanoa. Arvioinnin toteuttivat NordEval Oy ja TK-Eval Ay. Arvioinnin tilasi maa- ja metsätalousministeriö.

Arvioinnissa analysoidaan erityisesti ELY-keskusten (vuodesta 2026 alkaen elinvoimakeskusten) ja Leader-ryhmien välistä työnjakoa, yhteistyötä ja ohjausjärjestelmien toimivuutta. Lisäksi selvitetään, kuinka EU-osarahoitteinen maaseudun kehittäminen kytkeytyy maakunnalliseen kehittämiseen. Vertailuaineistona käytetään Ruotsin, Itävallan ja Puolan hallintomalleista tehtyjä tapaustutkimuksia.

Arviointi toteutettiin laadullisena prosessi- ja teoriapohjaisena arviointina. Aineistona käytettiin laajaa dokumenttiaineistoa, kolmea sähköistä kyselyä (ELY-keskuksille, Leader-ryhmille ja maakuntaliitoille) sekä 26 asiantuntijahaastattelua. Lisäksi hyödynnettiin Ruokaviraston Hyrrä-järjestelmän seurantatietoja.

Maaseudun kehittämisen hallintomalli

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat koetaan hyödyllisinä, mutta niiden seuranta sekä kytkös CAP-suunnitelman tavoitteisiin tunnistettiin selkeiksi kehityskohteiksi.

Arvioinnin tiedonkeruussa ilmeni kaksijakoinen suhtautuminen yhtenäisiin ohjeistuksiin sekä alueelliseen liikkumavaraan. Yhtäältä alueellisesti eriävät käytännöt aiheuttavat haasteita, toisaalta alueilla halutaan liikkumavaraa erilaisten toimiympäristöjen vuoksi ja se koetaan myönteisenä. Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston ohjeistuksen riittävyyden koettiin heikentyneen edelliseltä ohjelmakaudelta. Myös valintakriteerien yhtenäisen käytön koettiin heikentyneen ELY-keskuksissa/elinvoimakeskuksissa.

Leader-ryhmien paikalliset kehittämissuunnitelmat tukevat paikallisten erityispiirteiden kehittämistä ja tuovat lisäarvoa maaseudun kehittämiseen.

Leader-ryhmien toimintarahamallia uudistettiin ohjelmakaudella 2023–2027 siten, että toimintarahan maksatus perustuu nyt yksinkertaistettuihin kustannusmalleihin ja 37 prosentin ennakkomaksuun, jonka jälkeen toimintarahan kertyminen on sidottu Leader-rahoitteisten hankkeiden maksatukseen. Uudistus on vähentänyt hallinnollista taakkaa, mutta samalla se on lisännyt epävarmuutta toimintarahan ennustettavuudesta ohjelmakauden loppua kohden.

Ohjelmakaudella 2023–2027 käyttöön otetut Leader-ryhmien pienet kokeilu- ja yritystuet (setelitet) ovat osoittautuneet erittäin suosituiksi. Hankehakemusmäärät ovat noin kaksinkertaistuneet edelliseen kauteen verrattuna, mutta tukien keskipakko on pudonnut 17 200 eurosta 6 500 euroon. Pienten tukien hallinnollinen taakka koetaan erittäin suureksi sekä Leader-ryhmissä että ELY-keskuksissa/elinvoimakeskuksissa. Sen sijaan pienten tukien hallinnollinen taakka tuensaajille nähdään pääosin kohtuullisena. Setelitetukien tuloksista ja vaikutuksista ei ole vielä tarpeeksi tutkittua tietoa, jotta voitaisiin arvioida niiden vaikuttavuutta.

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien työnjako

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välinen työnjako on selkeytynyt merkittävästi ohjelmakaudella 2023–2027 erityisesti yritysrahoituksen eriyttämisen ansiosta. Leader-ryhmät rahoittavat nyt yksinomaan pienempien mikroyritysten hankkeita (tukikelpoiset kustannukset alle 100 000 euroa ja alle 5 htv), kun taas ELY-keskukset rahoittavat suurempia yrityksiä ja hankkeita. Työnjako toimii pääsääntöisesti hyvin, mutta siinä tunnistetaan kuitenkin joitakin haasteita ja aukkoja. Hankkeiden käsittelyajoissa kehitys on ollut myönteistä, mutta alueelliset erot käsittelyajoissa ovat merkittäviä.

Maakunnallinen yhteistyö

Maakuntaohjelmat kattavat maaseutualueet, mutta maaseudun erityispiirteiden näkyvyys on heikentynyt, sillä vuosien 2026–2030 maakuntaohjelmissa maaseutuspesifisiä painopisteitä on enää yhdeksässä maakunnassa (aiemmin 15:ssä). Toimijoiden näkemykset maakuntatason yhteistyöstä eroavat selvästi, sillä maakuntaliitot arvioivat yhteistyön huomattavasti myönteisemmin kuin ELY-keskukset tai erityisesti Leader-ryhmät.

Leader-ryhmien asema maakunnallisessa yhteistyössä vaihtelee runsaasti alueittain. Joillakin alueilla Leader-ryhmät ovat kiinteästi mukana maakunnallisessa yhteistyössä, joillakin alueilla taas eivät. Leader-ryhmien edustus maakunnan yhteistyöryhmissä on harvinaista, ja suurin osa maakuntien yhteistyöryhmien (MYR:n) alaisista maaseutujaostoista on lakkautettu. Maakuntaliittojen ja ELY-keskusten välinen yhteistyö toimii sen sijaan hyvin ja on lähes päivittäistä.

Kansainvälinen vertailu

Arvioinnissa laadittiin tapaustutkimukset Ruotsin, Itävallan ja Puolan hallintomalleista. Ruotsissa CAP-suunnitelman hallinto on vahvasti keskitetty maaseutuviraston (Jordbruksverket) hoitaessa sekä hallintoviranomais-, maksajavirasto- että toimeenpanotehtävät. Itävallan hallintomalli on monitasoinen ja hajautettu, jossa osavaltioilla on keskeinen rooli erityisesti Leader-hankkeiden päätöksenteossa. Puolassa malli on osittain keskitetty, osittain alueellinen. Esimerkiksi Leader hallinnoidaan maakuntahallitusten kautta.

Suomen malli erottuu kansainvälisessä vertailussa erityisesti siinä, että CAP-rahoituksella tuetaan laajasti maaseudun yrityksiä myös maatalouden ulkopuolella, mikä muistuttaa enemmän Itävallan kuin Ruotsin tai Puolan järjestelmää. Toimintarahamallin osalta sekä Ruotsi (33 % flat rate henkilöstökustannuksista) että Itävalta (35 % flat rate) tarjoavat Leader-ryhmille ennakoitavamman rahoitusmallin kuin Suomen Leader-rahoitteisten hankkeiden maksatukseen sidottu malli.

Johtopäätökset ja suositukset

Suomen alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamalli on arvioinnin perusteella pääsääntöisesti onnistunut ja toimiva. Monitasoinen malli varmistaa sekä maaseudun pienempien toimijoiden kehittämistoiminnan, erilaisten maaseutuyritysten ja yhteisöjen kehittämistoiminnan sekä alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin vastaamisen. Toimintamallissa on kuitenkin useita kehityskohteita, joihin arviointi esittää suosituksia.

Arvioinnin keskeisten suositusten mukaan alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien tulisi heijastaa nykyistä paremmin CAP-suunnitelman tavoitteita, ja niiden seuranta tulisi kytkeä tiiviimmin osaksi elinvoimakeskusten tulosohjausta. Samalla maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja elinvoimakeskusten välistä työnjakoa sekä ohjeistuksen roolia hankehallinnan tulkinnoissa tulisi selkeyttää, jotta toimeenpano olisi valtakunnallisesti yhtenäisempää. Myös alueellisia yhteistyöasiakirjoja ja rahoituslinjauksia tulisi ohjata ja tarkastella tarkemmin.

Leader-ryhmien toimintarahamallia tulisi kehittää siten, että rahoituksen kertyminen vastaa paremmin ryhmien tekemää aktiivointi- ja hanketyötä, hyödyntäen esimerkiksi Ruotsin ja Itävallan tapaisia flat rate -malleja. Lisäksi Leader-rahoitteisten pienimpien setelitukien poistamista tulisi harkita hallinnollisen taakan keventämiseksi.

Elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välistä yhteistyötä tulisi vahvistaa luomalla selkeät yhteistyörakenteet ja säännölliset koordinaatiokäytännöt sekä yhdenmukaistamalla hankekäsittelyn prosesseja eri alueilla. Lisäksi maakuntaliittojen tulisi vahvistaa maaseudun kehittämisen roolia alueillaan, tunnistaa Leader-ryhmät keskeisiksi toimijoiksi ja varmistaa niiden edustus maakunnan yhteistyöryhmissä. Samalla voitaisiin harkita maakunnan rahoitusosuuden käyttöönottoa Leader-toiminnassa Ruotsin ja Itävallan mallien mukaisesti.

Aluehallintouudistus ei ole toistaiseksi vaikuttanut merkittävästi alueellisen ja paikallisen tason yhteistyöhön. Elinvoimakeskusten tulevat säästöt aiheuttavat kuitenkin huolta, koska resurssipaineiden kasvu voi pahimmillaan heikentää yhteistyörakenteita, verkostoitumista ja maaseudun kehittämistoiminnan vaikuttavuutta.

2 Johdanto

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamalli on muuttunut ohjelmakausien kuluessa. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa EU-tason muutokset kuten Leader-toiminnan valtavirtaistaminen ohjelmakaudella 2007–2013, aiemmat kokemukset sekä hallinnolliset uudistukset. Vuonna 2010 perustettiin 15 ELY-keskusta entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosastojen sekä Merenkululaitoksen tehtäviä toteuttamaan.¹ Vuoden 2026 alusta puolestaan ELY-keskukset järjestäytyivät kymmeneksi Elinvoimakeskukseksi.²

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen suhde on parhaimmillaan toisiaan täydentävä, jossa ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö on aktiivista ja se tuottaa synergiahyötyjä alueelle. Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen suhde ei kuitenkaan aina ole kitkaton. Aiemmissa arvioinneissa on huomattu muun muassa kehittämisvälineiden samanlaisuuden sekä Leader-ryhmien resurssiohjauksen aiheuttaneen haasteita yhteistyöhön. (Rannanpää ym., 2020a) Näitä haasteita on pyritty ratkaisemaan ohjelmakaudella 2023–2027 hallintomallin kehittämisellä ja kehittämisvälineiden osittaisella eriyttämisellä, erityisesti yritystuen osalta.

Tässä arvioinnissa tarkasteltiin alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen kokonaisuutta osana maaseudun kehittämisohjelman 2014–2022 ja CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpanoa. Arvioinnissa analysoitiin alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämistoimien yhteensopivuutta, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien työnjakoa sekä kehittämisvälineiden koherenssia ja täydentävyyttä. Lisäksi arvioitiin alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen yhteyttä maakunnalliseen kehittämiseen. Tässä arvioinnissa korostuvat erilaiset prosessit ja toimijoiden yhteistyö sekä toimeenpanomalli ja sen käytännön toteutus.

1 (897/2009 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta, 2009)

2 (531/2025 Laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta, 2025)

Arvioinnissa vastataan tarjouspyynnössä esitettyihin arviointikysymyksiin (4 kpl) ja niitä tarkentaviin alakysymyksiin, jotka on esitelty alla.

Arviointikysymykset

1. Miten alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen kokonaisuus on toiminut ja toimii osana maaseutuohjelman ja CAP-suunnitelman toimeenpanoa?
 - Miten tehtävänjako ELY-Leader välillä on onnistunut ja miten se on kehittynyt kaudelta toiselle tultaessa?
 - Missä määrin ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämistoimet ovat yhteensopivia?
 - Missä määrin ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämisvälineet täydentävät toisiaan maaseutuohjelman ja CAP-suunnitelman toimeenpanossa?
 - Mitä vaikutuksia tai merkitystä sillä on, että alueellisen ja paikallisen kehittämisen toimintamalli on juuri sellainen kuin se on?
2. Miten ELY-keskusten ja Leader-ryhmien keskinäinen yhteistyö toimii?
 - Onko eri ELY-keskusalueiden ja Leader-ryhmien välillä eroja? Millaisia hyviä käytäntöjä on eri puolilla Suomea?
 - Mitkä ovat suurimmat ongelmat?
 - Miten yhteistyötä voitaisiin tarvittaessa selkeyttää ja parantaa?
 - Miten aluehallinnon uudistus näkyy alueellisen ja paikallisen kehittämisen yhteistyössä ja yhteensovittamisessa?
3. Miten alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmä toimii: Onko alueellisessa ja paikallisessa maaseudun kehittämisessä yhtäältä riittävän selkeät ja toimivat valtakunnalliset toimintatavat ja linjaukset ja toisaalta riittävästi alueellista ja paikallista joustavuutta ja liikkumavaraa?
4. Miten EU-osarahoitteinen alueellinen ja paikallinen maaseudun kehittäminen linkittyy maakunnalliseen kehittämiseen ja miten se näkyy esim. maakuntaohjelmissa?
 - Miten maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö toimii?
 - Mikä merkitys maakunnallisella yhteistyöllä on alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen näkökulmasta?

3 Arvioinnin menetelmät ja aineistot

Arviointi toteutettiin laadullisena arviointina prosessiarvioinnin sekä teoriapohjaisen arvioinnin kautta. Prosessiarviointi keskittyy pääsääntöisesti ohjelman toteutuksen arviointiin (eli toimeenpanon laatuun ja prosesseihin), jonka avulla tuotetaan tietoa ja suosituksia ohjelman hallinnon kehittämiseen. Teoriapohjaista arviointia käytettiin puolestaan hallinnon ohjausketjujen mallintamiseen sekä niiden käytännön toiminnan arviointiin.

Jokainen arviointikysymys operationalisoitiin sekä tarvittavan tiedon että tietolähteiden osalta. Lisäksi jokaiselle arviointikysymykselle laadittiin arviointikriteerejä, joita käytettiin arviointikysymyksen vastaamisessa.

Selvityksen aineisto koostui olemassa olevista dokumenteista (mm. relevantit lait ja asetukset, Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020, Suomen CAP-suunnitelma 2023–2027, ELY-keskusten alueelliset maaseutusuunnitelmat, Leader-ryhmien strategiat, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien vuosiraportit, ELY-Leader-yhteistyöasiakirjat ja rahoituslinjaukset, ELY-Leader-yhteistyötapaamisten muistiot, hallinnon ohjauskäyntien muistiot, Leader-ryhmien arvioinnit, maakuntaohjelmat ja maakunnalliset älykkään erikoistumisen strategiat sekä muut relevantit selvitykset ja raportit), seurantatiedoista, haastatteluista ja sähköisistä kyselyistä.

Arviointia varten toteutettiin kolme kyselyä (ELY-keskukset, Leader-ryhmät ja maakuntaliitot).

- Kysely ELY-keskuksille toteutettiin aikavälillä 9.10.-11.11.2025. Kyselyyn vastasi yhteensä 69 vastaajaa. Kysely lähetettiin sekä henkilökohtaisella linkillä 212 ELY-keskuksen maaseutupuolen työntekijälle, jonka toimenkuva liittyy CAP-suunnitelman laatimiseen tai toteuttamiseen (myöntö, maksatus) tai viestintään. Lisäksi kohderyhmän edustajille annettiin mahdollisuus välittää kyselyä vastattavaksi omassa organisaatiossaan avoimen kyselylinkin kautta.

- Leader-ryhmien kysely toteutettiin 9.10.-14.11.2025. Kysely kohdistettiin kaikille Leader-ryhmien toiminnanjohtajille, ja avoimella linkillä annettiin mahdollisuus myös muiden Leader-ryhmän työntekijöiden vastata kyselyyn. Kyselyyn saatiin yhteensä 52 vastausta. Näiden kyselyiden osalta ei voida laskea vastausprosenttia, koska niissä käytettiin myös avointa kyselylinkkiä.
- Maakuntaliittojen kysely, joka toteutettiin aikavälillä 10.10.-14.11.2025, kohdistettiin maakuntaliittojen aluekehityksestä ja/tai maaseudun kehityksestä vastaaville henkilöille. Jokaisesta maakuntaliitosta tunnistettiin 3–4 sopivaa henkilöä, joilla lähetettiin henkilökohtainen kutsu osallistua kyselyyn. Yhtensä kutsuja lähetettiin 59 kappaletta. Vastauksia saatiin yhteensä 21, jolloin kyselyn vastausprosentti oli 35,6 %.

Haastattelut toivat selvitettäviin kysymyksiin monipuolista ja syvempää näkemystä, jotka tukivat dokumenttitarkastelusta, seuranta-aineistosta ja kyselyistä syntynyttä kuvaa aiheesta. Yhteensä haastatteluihin osallistui 26 eri asiantuntijaa. Haastattelut toteutettiin pääosin Teams-yhteydellä. Haastattelut toteutettiin syyskuun 2025 ja maaliskuun 2026 välisenä aikana.

Hyrrä-tietopalvelusta selvitystä varten saatiin rekisteritiedot vuosilta 2014–2025 Leader-ryhmien ja ELY-keskusten rahoitettujen hankkeiden osalta. Lisäksi Ruokavirastolta saatiin tietoja hankkeiden käsittelyajoista sekä hankkeiden ja Leader-ryhmien toimintarahen maksatusten toteumaprosenteista.

Kansainvälisiä tapaustutkimuksia (Ruotsi, Itävalta ja Puola) varten käytiin läpi näiden maiden relevantti lainsäädäntö, CAP-suunnitelma, Leader-toimintaa koskevat ohjeistukset ja dokumentit sekä hallintoviranomaisen nettisivut. Lisäksi joka maasta haastateltiin hallintoviranomaisia, jotka myös tarkastivat omaa maatansa koskevan tekstin englanniksi käännetyn version.

Selvityksen alustavien tulosten perustella järjestettiin tulostyöpaja Teamsissä helmikuussa 2026. Työpajaan osallistui yhteensä 20 henkilöä. Työpajassa esiteltiin selvityksen havaintoja, keskusteltiin niistä sekä pohdittiin kehittämisehdotuksia.

4 Maaseudun kehittämisen hallinto

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2022 sekä Suomen CAP-suunnitelman 2023–2027 toimeenpano toteutuu valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Valtakunnallisen tason toimeenpanossa korostuu Ruokaviraston rooli, sillä se vastaa hehtaari-perusteisten viljelijätukien, tilaneuvonnan sekä eläinten hyvinvointikorvauksen toimeenpanosta. Yritys- ja hanketukien osalta toimeenpano on jaettu ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välillä. ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välinen työnjako on pääsääntöisesti määritelty ohjelmatasolla ja lainsäädännössä^{3 4}, osittain myös alueellisilla yhteistyösopimuksilla.

Alueellisen ja paikallisen tason yritys- ja hanketukien toimeenpano on säilynyt ohjelmakausien 2014–2022 ja 2023–2027 ajan pääpiirteittäin samanlaisena eli ELY-keskukset rahoittavat alueellisia ja Leader-ryhmät paikallisia koulutus- ja tiedonvälitys- sekä yhteistyöhankkeita ja yleishyödyllisiä investointeja. Lisäksi yritystuissa Leader-ryhmät keskittyvät pienempien yritysten rahoittamiseen, kun taas ELY-keskus rahoittaa suurempia yrityksiä ja maatiloja.

Ohjelmakaudelle 2023–2027 Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välistä työnjakoa yritystuissa selvennettiin siten, että vain Leader-ryhmät rahoittavat yritysten käynnistystukea (yritystoiminnan kokeiluun, käynnistystuen tai investointituen hakemisen valmisteluun, osa-aikaisen tai päätoimisen yritystoiminnan käynnistämiseen tai olemassa olevan yrityksen ostamisen suunnitteluun). (Ruokavirasto, 2026a) Sen sijaan yrityksen kehittämistuen ja investointituen rahoittajina voi olla joko Leader-ryhmä tai ELY-keskus, riippuen hankkeen kustannuksista sekä yrityksen koosta. (Ruokavirasto, 2026b)

3 (27/2014 Laki Maaseudun Kehittämisen Hallinnoinnista, 2014)

4 (1324/2022 Laki Yhteisen Maatalouspolitiikan Strategiasuunnitelman Hallinnoinnista, 2022)

Ohjauskeinot

Hallinnon ohjausjärjestelmällä tarkoitetaan tavoitteellista johtamista tukevien menettelyjen, järjestelmien, toimintatapojen ja niihin liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta. (Valtiovarainministeriö, 2026) Ohjauskeinoilla sen sijaan tarkoitetaan välineitä, joiden avulla julkinen valta pyrkii vaikuttamaan toimintaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Evert Vedung (Vedung, 1998) jakoi ohjauskeinot kolmeen pääryhmään eli sääntelyyn eli normiohjaukseen, taloudellisiin ohjauskeinoihin sekä informaatio-ohjaukseen. Normiohjaus, joka on pakottavin ohjausmuoto, perustuu lainsäädäntöön, sääntöihin sekä viranomaispäätöksiin, jotka velvoittavat toimijoita. Taloudellisten ohjauskeinojen eli resurssiohjauksen kautta puolestaan pyritään vaikuttamaan toimijoiden käyttäytymiseen taloudellisten kannustimien (mm. julkinen rahoitus ja verotus) avulla. Informaatio-ohjaus, joka on ohjauskeinoista kevyin, puolestaan pyrkii muuttamaan toimijoiden käyttäytymistä tiedon, suositusten, hyvien käytäntöjen vaihdon ja viestinnän kautta. Näiden kolmen ohjauskeinoryhmän lisäksi tunnistetaan myös strategiaohjaus, mikä tarkoittaa politiikkatoimien ohjaamista pitkän aikavälin strategioiden, ohjelmien ja suunnitelmien kautta. (Valtiovarainministeriö, 2026)

4.1 Alueellinen hallintomalli

Tässä luvussa käsitellään alueellisen tason hallintomallia. Päähuomio on ELY-keskusten/elinvoimakeskuksen maaseudun kehittämiseen liittyvien toimien hallinnossa aluetasolla.

Jokaisen alaluvun alussa esitellään teoreettiset mallit eri ohjausjärjestelmistä (normi-, strategia-, resurssi- ja informaatio-ohjaus), jotka on laadittu ohjelmadokumentin, lakien ja asetusten sekä maaseutuohjelman / CAP-suunnitelman hallintoa ja työnjakoa koskevien dokumenttien perusteella.

Sen jälkeen kuvataan, miten ohjausjärjestelmät toimivat käytännössä ja arvioidaan niiden toimivuutta. Tähän osioon on käytetty olemassa olevaa dokumenttiaineistoa sekä arvioinnin aikana kerättyä tietoa.

MMM:n hallinnonalan vaikutustavoitteet ELY-keskuksille ovat:

- Monipuolinen yritystoiminta sekä menestyvä maaseutu ja saaristo
- Monipaikkaisuus ja yhteistyöverkostot vahvistavat yhteiskuntaa,
- Luotettavat ja laajakäyttöiset paikka-, kiinteistö- ja huoneistotiedot mahdollistavat uutta liiketoimintaa ja turvaavat omistusta,
- Kokonaiskestävän ruokajärjestelmän huoltovarmuus sekä kilpailu- ja häiriönsietokyky paranevat ja
- Kestävä luonnonvaratalous turvaa huoltovarmuutta, korvaa uusiutumattomien raaka-aineiden ja energian käyttöä sekä edistää hyvinvointia luonnosta ja luonnolle.

Vaikutustavoitteiden perusteella on määritelty tulostavoitteita, jotka liittyvät mm. CAP-suunnitelmasta rahoitettujen maaseutu- ja biotalousyritysten hankkeiden määrään, maaseudun yritysrahoituksen työllistämiseen ja maaseudun yritystukien kohdentumiseen eri TOL-pääloukkiin sekä CAP-rahoitteisten maatalainvestointien osuus.

Elinvoimakeskusten toimialaohjaus on linkitetty CAP-suunnitelman tavoitteisiin sekä osittain myös alueellisten suunnitelmien toteutumiseen ja toteutumisen seurantaan. CAP-suunnitelman määrälliset tavoitteet on jyvitetty elinvoimakeskuksille osana toimialaohjausta. Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien toteutuminen raportoidaan osana toimialaneuvottelujen tilannekatsausta. Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien toteutuminen on kuitenkin ELY-keskusten/elinvoimakeskusten vastuulla.

Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat eivät ole määrämuotoisia, vaan alueilla on laaja harkintavaltta suunnitelmien sisältöön ja laajuuteen. Osa alueista fokusoi alueellisen suunnitelmansa ELY-keskuksen/elinvoimakeskuksen rahoituksen piirissä oleviin asioihin, osa on sisällyttänyt myös Leader-ryhmien toimet alueellisiin suunnitelmiin. Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien painopisteissä näkyy ohjelmakausien 2014–2022 ja 2023–2027 välillä selkeä muutos. Aiemmalla ohjelmakaudella alueellisten suunnitelmien painopisteet liittyivät erityisesti tuotanto- ja toimialalähtöiseen (maatalous, metsätalous, matkailu ym.) maaseutupolitiikkaan sekä yrittäjyyden ja elinkeinojen edistämiseen. Kuluvalle ohjelmakaudella sen sijaan alueellisissa suunnitelmissa on nähtävissä strategisempi ja systeemisempi lähestymistapa, jossa maaseutu nähdään kestävä talouden, ympäristön ja hyvän elämän alueena. Ohjelmakaudella 2023–2027 alueellisten strategioiden painopisteet liittyvät erityisesti alkutuotannon ja luonnonvaratalouden kehittämiseen, maaseudun yritystoimintaan ja elinkeinoin, maaseudun elin- ja vetovoimaan, ilmasto-, ympäristö- ja kestävyyskysymyksiin sekä maaseudun kykyyn uudistua osaamisen

kehittämisen ja digitalisaation kautta. Ohjelmakauden 2023–2027 alueellisten strategioiden painopisteet ovat enemmän linjassa CAP-strategiasuunnitelman tavoitteiden kanssa kuin aiempien kausien suunnitelmat olivat Manner-Suomen maaseutuohjelman kanssa. Lisäksi alueellisten suunnitelmien laatu ja tavoitteiden-asetanta ovat parantuneet ohjelmakausien saatossa. [Liite 1, taulukko 5]

Arvioinnin aikana tehdyn sähköisen kyselyn vastausten perusteella ohjelmakaudella 2014–2022 ja 2023–2027 alueellisten kehittämissuunnitelmien ohjeistusta pidettiin kohtalaisen selkeänä tai selkeänä (2014–2022: 46 % ELY-keskusten vastaajista, 2023–2027: 60 % ELY-keskusten vastaajista).

Alueelliset kehittämissuunnitelmat koetaan hyödyllisinä, mutta niiden yhtymäkohdat maaseutuohjelmaan/CAP-suunnitelmaan koettiin osittain haasteelliseksi. Nimittäin suuri osa alueellisista kehittämissuunnitelmista eroaa rakenteeltaan huomattavasti maaseutuohjelmasta/CAP-suunnitelmasta. Tämä haastaa sekä kansallisen ohjelman ohjausvaikutuksen alueelliseen suunnitelmaan nähden, koska kansallisen ohjelman tavoitteet alueellisella tasolla eivät välttämättä näy tavoitteissa. Lisäksi haasteena on alueellisen ohjelman seuranta, jota pääosin tehdään kansallisen ohjelman indikaattoreiden kautta. Vain harvalla ELY-keskuksella/elinvoimakeskuksella on selkeät alueelliseen suunnitelmaan liittyvät tavoitteet ja niihin liittyvä seurantakehikko sekä prosessit oman alueellisen suunnitelman seurantaan. Vain noin puolet sähköisten kyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että alueellisen kehittämissuunnitelman seuranta oli riittävää (2014–2022: 46 % ELY-keskusten vastaajista ja 47 % Leader-ryhmien vastaajista, 2023–2027: 51 % ELY-keskusten vastaajista ja 39 % Leader-ryhmien vastaajista)

ELY-keskuksilta ja Leader-ryhmiltä kysyttiin alueellisia maaseudun kehittämissuunnitelmia koskevia kysymyksiä sähköisellä kyselyllä. ELY-keskusten vastaajat kokivat alueellisten kehittämissuunnitelmien tuovan erittäin paljon tai paljon lisäarvoa maaseudun kehittämiseen (2014–2022: 68 % ELY-keskusten vastaajista ja 49 % Leader-ryhmien vastaajista, 2023–2027: 59 % ELY-keskusten vastaajista ja 44 % Leader-ryhmien vastaajista) sekä tukevan alueellisten erityispiirteiden kehittämistä (2014–2022: 70 % ELY-keskusten vastaajista ja 51 % Leader-ryhmien vastaajista, 2023–2027: 67 % ELY-keskusten vastaajista ja 50 % Leader-ryhmien vastaajista).

4.1.2 Normiohjaus

Kuvassa esitetään ELY-keskusten normiohjaus ohjelmakaudella 2023–2027 sekä keskeisten toimijoiden roolit ja ohjaussuhteet.

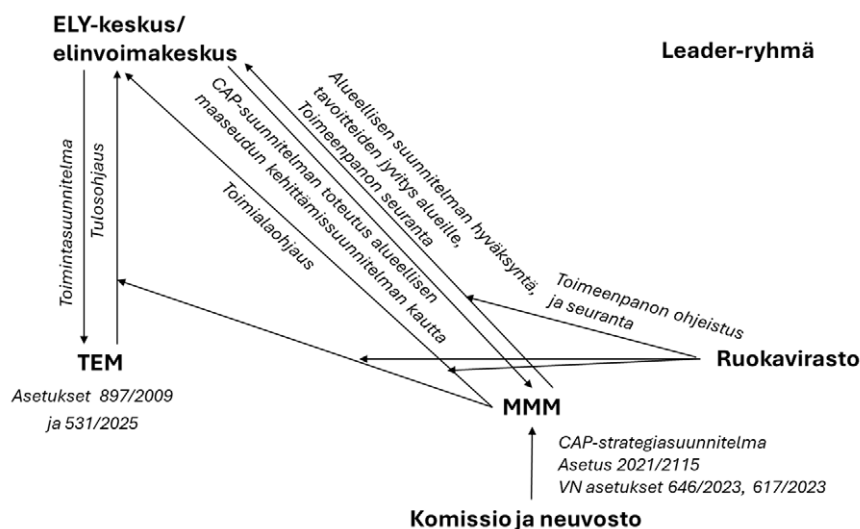
Ensimmäisenä ohjauksetjussa ovat komissio ja neuvosto, jotka linjaavat EU-tason sääntelyn. CAP-strategiasuunnitelma perustuu asetukseen (EU) 2021/2115 sekä valtioneuvoston asetuksiin 646/2023 (Valtioneuvoston asetus maaseudun yritystuesta rahoituskaudella 2023–2027) ja 617/2023 (Valtioneuvoston asetus maaseudun hanketoiminnan tukemisesta rahoituskaudella 2023–2027). Näiden pohjalta maa- ja metsätalousministeriö (MMM) vastaa kansallisesta toimeenpanosta ja toimialaohjauksesta.

MMM ohjaa Ruokavirastoa, joka antaa toimeenpanon ohjeistuksen ja vastaa seurannasta. Ruokaviraston toimialaohjaus kohdistuu edelleen ELY-keskuksiin/elinvoimakkeuksiin toimeenpanon osalta.

ELY-keskusten/elinvoimakkeusten toimintaa ohjaa lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM antaa toimialaan liittyvää ohjausta sekä asettaa tulossopimukset. Ohjausta määrittävät asetukset 897/2009 (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista) ja 531/2025 (Laki elinvoimakkeuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta).

Alueellisella tasolla ELY-keskukset vastaavat alueellisen suunnitelman hyväksynnästä, tavoitteiden viemisestä alueille, hankevalinnasta valtakunnallisia valintakriteerejä käyttäen sekä toimeenpanon seurannasta. CAP-suunnitelmaa toteutetaan alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman kautta. Toimintasuunnitelma ja tulossopimus ohjaavat ELY-keskusten käytännön toimintaa.

Kuva 2. ELY-keskusten/elinvoimakkeusten normiohjaus ohjelmakaudella 2023–2027



Normiohjaus käytännössä

Arvioinnin aikana toteutetuissa haastatteluissa sekä sähköisessä kyselyssä nostettiin esiin, että pääsääntöisesti normiohjaus toimii hyvin. Keskeisimmiksi haasteiksi nostettiin toimeenpanon ohjeistuksen vaihtelevuus, Ruokaviraston henkilöstön vähentyminen ja vaihtuminen sekä ELY-keskusten säästöjen myötä heikentyneet mahdollisuudet osallistua CAP-suunnitelman toimeenpanon kehittämiseen ja keskusteluun.

Sähköisessä kyselyssä ELY-keskuksille kysyttiin sekä MMM:n että ruokaviraston ohjauksesta. Vajaa puolet vastaajista (48 %, N=48) oli sitä mieltä, että MMM:n ohjaus ELY-keskuksille oli riittävää ohjelmakaudella 2014–2022, kun taas ohjelmakaudella 2023–2027 vastaajien osuus oli reilu kolmasosa (35 %, N=67). Ohjelmakautta 2014–2022 koskevilla vastauksilla reilu kolmasosa vastaajista (40 %, N=48) piti Ruokaviraston ohjausta ELY-keskuksille riittävänä, kun taas ohjelmakauden 2023–2027 vastauksissa tämä osuus on tippunut alle kolmasosaan (30 %, N=67).

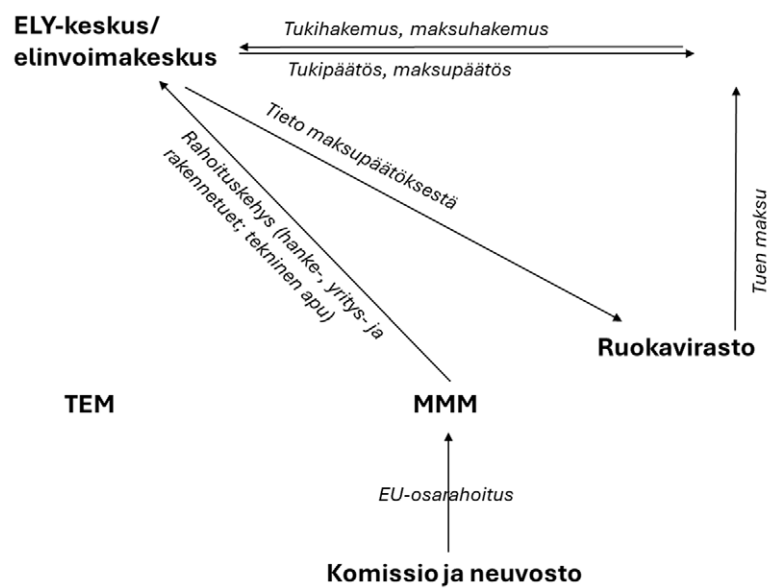
Haastatteluissa ilmeni kahdenlaista suhtautumista normiohjeistukseen. Yhtäältä osa haastatelluista kaipasi selkeämpää johtajuutta ja linjauksia Ruokavirastolta. Toisaalta osa haastatelluista koki alueellisen päätäntävällän tärkeäksi alueellisten erityispiirteiden huomioinnin vuoksi. ELY-keskusten haastatteluissa mainittiin, että erityisesti ohjelmakauden alussa toimeenpanon ohjeistus ELY-keskuksille oli tempoilevaa ja osittain ristiriitaista. Kauden edetessä tilanne on kohennut, mutta tietoa ajankohtaisista linjauksista ei löydy kootusti vaan tietoa täytyy etsiä Pikantti-järjestelmästä, esitelmistä ja ajankohtaiskatsauksista. Haastatelluille ei myöskään ole selkeää, kenellä Ruokavirastossa on päätösvalta linjauksista, koska ohjeistukset saatavat vaihdella henkilöittäin ja vastauksia linjauksikysymyksiin voi joutua odottamaan kauan. Tämän vuoksi ELY-keskuksilla on yhteisiä Teams-ryhmiä, joissa keskustellaan linjauksista ja haetaan vastauksia. Toisaalta useat haastateltavat kokivat alueellisen liikumavaran positiivisena, sillä sen myötä pystytään vastaamaan paremmin alueellisiin tarpeisiin kuin tiukkojen valtakunnallisten linjausten kautta. Ruokaviraston haastatteluissa puolestaan mainittiin sekä resurssien vähyyden että selkeän mandaatin puute maa- ja metsätalousministeriöltä ohjeistusten ja linjausten tekemiseen, mitä tarvittaisiin ELY-keskusten omien tulkintojen vähentämiseksi.

4.1.3 Resurssiohjaus

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten resurssiohjaus maaseudun kehittämisessä perustuu EU-tasolta tulevaan CAP-rahoitukseen, jonka maa- ja metsätalousministeriö jyvittää alueitasolle teknisen avun jakamisen päätöksillä sekä vuosittaisilla varojenjakokirjeillä hanke- ja yritystuille. Tuenhakijat/-saajat jättävät tukihakemuksensa

sekä maksuhakemuksensa Hyrrä-järjestelmässä ELY-keskusten/elinvoimakeskusten käsiteltäväksi, ja ELY-keskus/elinvoimakeskus tekee niistä päätöksen. Kun maksupäätös on tehty, ELY-keskus/elinvoimakeskus tiedottaa ruokavirastoa, joka maksaa tuen tuensaajalle.

Kuva 3. ELY-keskusten/elinvoimakeskusten resurssiohjaus ohjelmakaudella 2023–2027



Resurssiohjaus käytännössä

Ohjelmakauden 2014–2020 alussa ELY-keskuksille varattiin maaseutuohjelman alueellisesti hallintoitujen yritys- ja hanketukien toimeenpanoon yhteensä 602 miljoonaa euroa. Elpymisvarojen sekä siirtymäkauden rahoituksen myötä summa kasvoi 717 miljoonaan euroon. Rahoitus allokoitiin ELY-alueille maa- ja metsätalousministeriön laatimien varojen jakokriteerien perustella. Kriteereihin kuuluivat muun muassa eri aluetyyppien väestömäärä, yritysten määrä sekä alueen rahoitustarpeet. Rakennetukien eli maatalainvestointien ja nuorten viljelijöiden aloitustuen rahoitusta jaettiin alueellisesti hakujakoittain.⁵

⁵ Tarkempi kuvaus varojen jakoperusteista löytyy raportista (Rannanpää ym., 2025)

Ohjelmakauden loppuvaiheessa ELY-keskusten välistä varojen jakoa tarkistettiin ja varoja kohdennettiin uudelleen. Niiltä ELY-keskuksilta, joiden rahoituskehystä ei ollut käytetty odotetusti, siirrettiin varoja ELY-keskuksiin, joiden alueella rahoitukselle oli suurempi kysyntä.

Ohjelmakaudelle 2023–2027 ELY-keskuksille osoitettiin julkista rahoitusta yhteensä 295 miljoonaa euroa yritys- ja hanketukiin. Varat osoitetaan vuosittain varojen jakokirjeellä. Käyttämättä jäänyttä myöntövaltuutta voidaan käyttää seuraavanakin vuonna myönnettyihin hankkeisiin, mutta varojen uudelleenkohdennusta tehdään myös vuosittain ELY-keskusten välillä.

Sähköisessä kyselyssä ELY-keskuksille kysyttiin alueellisen kehittämissuunnitelman toteuttamiseen varatun budjetin riittävyydestä. Noin puolet vastaajista (2014–2022: 42 %, 2023–2027: 50 %) oli sitä mieltä, että alueellisen suunnitelman toteuttamiseen kohdennetut varat ovat riittäviä ja noin kolmasosa koki varojen kohtuullisen riittäviksi (2014–2022: 34 %, 2023–2027: 30 %).

ELY-keskusten kyselyssä kysyttiin myös hankekäsittelyn yhteneväisyydestä valintakriteerien käytön kautta sekä yleisesti. Valintakriteerien yhteneväisen käytön eri ELY-keskuksissa koetaan heikentyneen ohjelmakaudella 2021–2027. Siinä missä ohjelmakautta 2014–2022 koskevista vastauksista 42 % (N=48) totesi valintakriteerien käytön olevan yhtenevää eri ELY-keskuksissa, ohjelmakauden 2023–2027 vastaajista vain 30 % (N=67) oli tätä mieltä.

Noin kolmasosa (2014–2022: 35 %, 2023–2027: 31 %) ELY-keskusten kyselyyn vastanneista valtakunnallisten toimintatapojen toteutuvan yhtenevällä tavalla eri ELY-keskuksissa hyvin. Hieman suurempi osuus (2014–2022: 41 %, 2023–2027: 50 %) koki niiden toteutuvan kohtalaisesti. Sen sijaan noin kaksi kolmasosaa vastaajista koki alueellisen suunnitelman toimeenpanossa olevan tarpeeksi alueellista liikkumavaraa (2014–2022: 70 %, 2023–2027: 73 %).

Alueellinen liikkumavara näkyy sekä ELY-keskusten/elinvoimakeskusten yritys- ja hanketukien toisistaan poikkeavissa rahoituslinjauksissa että vaihtelevissa tukikäsitelyprosesseissa ja -ajoissa.

ELY-keskusten / elinvoimakeskusten rahoituslinjaukset

Ohjelmakauden 2023–2027 alueelliset linjaukset yritys- ja hankerahoituksessa ovat kokonaisuutena varsin samansuuntaisia, sillä ne nojaavat samoihin peruseriaateisiin (kasvuhakuinen ja markkinaehtoinen yritystoiminta) ja yritystukilainsäädäntöön. Erot liittyvät ennen kaikkea siihen, kuinka yksityiskohtaisesti nämä periaatteet on kirjattu ja kuinka tiukasti niitä sovelletaan eri alueilla.

Kaikilla alueilla rahoitus kohdistuu ensisijaisesti maaseutualueille, erityisesti ydin- ja harvaan asutulle maaseudulle. Kaupunkialueilla tukea voidaan myöntää vain rajoituksissa tapauksissa, kuten kehysalueilla tai silloin, kun toiminnalla on selkeä kytkös maaseutuun. Rahoituksen painopiste on mikro- ja pienyrityksissä. Leader-ryhmät rahoittavat pääsääntöisesti alle viisi henkilöä työllistäviä yrityksiä, kun taas ELY-keskukset voivat rahoittaa mikro- ja pienyrityksiä ja joissakin tapauksissa myös pk-yrityksiä.

Toimialarajoitukset ovat suurelta osin yhteneviä. Vähittäis- ja tukkukauppaa ei yleensä tueta, ellei kyse ole maatalous- tai luonnontuotteiden myynnistä tai paikallisten palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Myöskään kuljetus- ja liikennealaa, rakennus- ja maanrakennusalaa, vuokraus- ja sijoitustoimintaa tai lakisääteistä perustoimintaa ei pääsääntöisesti rahoiteta. Pelkät kalusto- ja ajoneuvohankinnat rajataan useimmiten tuen ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveysalalla tuki kohdistuu vain peruspalveluja täydentävään tai uudistavaan liiketoimintaan.

Investointituen yleiset periaatteet ovat samankaltaiset koko maassa. Tuen tulee kohdistua kasvuun ja kehittämiseen, ei korvausinvestointeihin tai toiminnan ylläpitämiseen. Investointien alaraja on tavallisesti 5 000–10 000 euroa. Yläaraja on useimmiten 1,5–2 miljoonaa euroa, ja energia- tai biopolttoainehankkeet voivat muodostaa poikkeuksen näihin enimmäismääriin. Energiainvestoinneilla on useilla alueilla erityisasema.

Matkailun osalta edellytetään ammattimaisuutta ja usein vähintään kolmea vuokrattavaa yksikköä. Hevostaloudessa asetetaan tavallisesti vähimmäispaikkavaatimuksia, esimerkiksi 10–15 tallipaikkaa, ja lisäksi arvioidaan kilpailutilanne ja toiminnan kannattavuus.

Suurimmat erot alueiden välillä liittyvät linjausten tarkkuuteen ja yksityiskohtaisuuteen. Esimerkiksi Lapissa, Pirkanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Uudellamaalla määritellään hyvin tarkasti kaluston, ajoneuvojen, leasing-omaisuuden, ulkomaanmatkojen sekä eri toimialojen tukikelpoisuus. Näillä alueilla annetaan myös selkeitä

määrällisiä vähimmäisvaatimuksia esimerkiksi hevostalleille ja lomamökkitoiminnalle. Sen sijaan joillakin alueilla linjaukset ovat yleisemmällä tasolla ja perustuvat enemmän periaatteisiin kuin yksityiskohtaisiin rajauksiin.

Eroja on myös siinä, kuinka laajasti investointeja voidaan rahoittaa. Joillakin alueilla hyväksytään monipuolisesti rakennukset, koneet, laitteet ja aineettomat investoinnit, kun taas toisaalla kaluston ja ajoneuvojen rahoitusta rajataan tiukasti. Lisäksi yrittäjän omien palkkakustannusten hyväksyttävyyden vaihtelee: useimmilla alueilla niitä ei hyväksytä, mutta joissakin tapauksissa ne voivat olla mahdollisia erityisin perustein.

4.1.4 Informaatio-ohjaus

Kuvassa esitetään ELY-keskusten informaatio-ohjaus ohjelmakaudella 2023–2027 sekä keskeiset tiedonvaihdon ja viestinnän suhteet eri toimijoiden välillä.

Tuenhakijan ja ELY-keskuksen (elinvoimakeskuksen) välillä korostuu alueviestintä, hakumahdollisuuksista tiedottaminen sekä maksatusprosessi. Tuenhakijoilta kertyy seurantatietoa ja -indikaattoreita, jotka tukevat toimeenpanon arviointia.

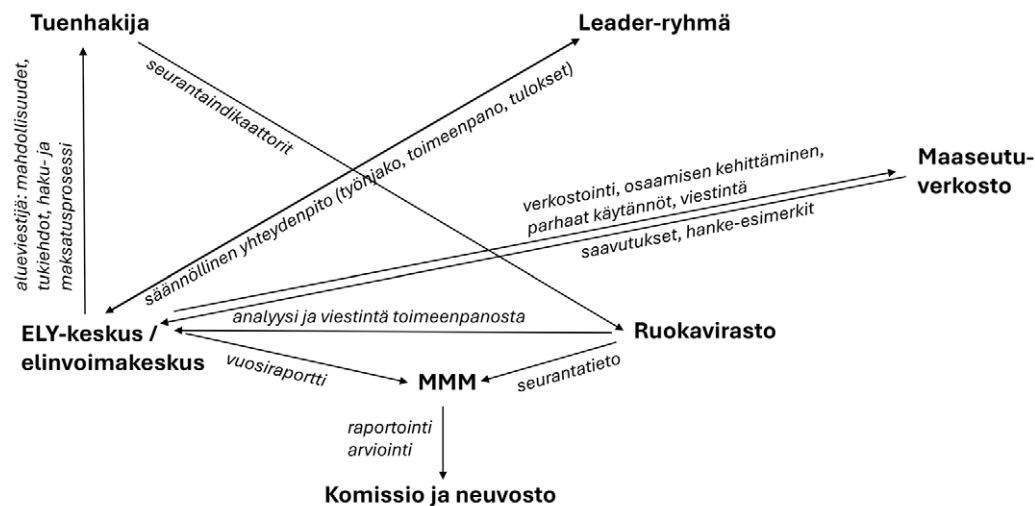
ELY-keskuksen/elinvoimakeskuksen ja Leader-ryhmän välillä on säännöllistä yhteydenpitoa, joka liittyy työnjakoon, toimeenpanoon ja tuloksiin. Tämä yhteistyö varmistaa alueellisen kehittämistyön sujuvuuden ja tavoitteiden toteutumisen.

ELY-keskus/elinvoimakeskus tuottaa analyysia ja viestintää toimeenpanosta Ruokavirastolle sekä maa- ja metsätalousministeriölle (MMM). Ruokavirasto välittää seurantatietoa MMM:lle. ELY-keskus/elinvoimakeskus raportoi MMM:lle vuosiraportin muodossa.

MMM puolestaan raportoi ja osallistuu arviointiin suhteessa komissioon ja neuvostoon, jolloin kansallinen toimeenpano kytkeytyy EU-tason seurantaan ja arviointiin.

Maaseutuverkoston suuntaan tiedonkulku painottuu verkostoitumiseen, osaamisen kehittämiseen, parhaiden käytäntöjen jakamiseen sekä viestintään. Lisäksi esiin nostetaan saavutuksia ja hanke-esimerkkejä.

Kuva 4. ELY-keskusten/elinvoimakeskusten informaatio-ohjaus ohjelmakaudella 2023–2027



Informaatio-ohjaus käytännössä

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten informaatio-ohjaus maaseudun kehittämisen saralla perustuu sekä raportointiin, verkostoyhteistyöhön että viestintään. Informaatio-ohjaus toimii käytännössä suhteellisen hyvin. Ruokavirasto järjestää kuukausittaisia hanke- ja yritystukien ajankohtaiswebinaareja sekä rakennetukiin liittyviä webinaareja parin kuukauden välein. Sen lisäksi tietoa levitetään sähköpostitse, eri tapaamisissa sekä Pikantti-ekstranetin kautta. Osa strategia- ja normiohjaukseen liittyvistä asioista, kuten ELY-keskusten vaihtelevat hankekäsittelyajat, käydään läpi informaatio-ohjauksen keinojen kautta.

4.2 Paikallinen hallintomalli

Tässä luvussa käsitellään paikallisen tason hallintomallia. Päähuomio on Leader-ryhmän maaseudun kehittämiseen liittyvien toimien hallinnossa paikallisella tasolla.

Jokaisen alaluvun alussa esitellään teoreettiset mallit eri ohjausjärjestelmistä (normi-, strategia-, resurssi- ja informaatio-ohjaus), jotka on laadittu ohjelmadokumentin, lakien ja asetusten sekä maaseutuohjelman / CAP-suunnitelman hallintoa ja työnjakoa koskevien dokumenttien perusteella.

Sen jälkeen kuvataan, miten ohjausjärjestelmät toimivat käytännössä ja arvioidaan niiden toimivuutta. Tähän osioon on käytetty olemassa olevaa dokumenttiaineistoa sekä arvioinnin aikana kerättyä tietoa.

4.2.1 Strategiaohjaus

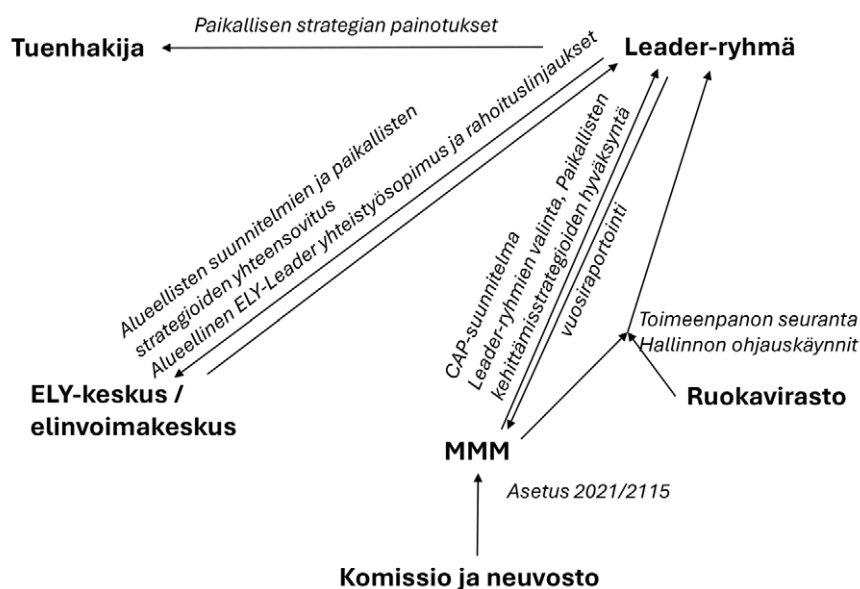
Leader-ryhmien strategiaohjauksen periaatteet ja prosessit ovat säilyneet samana ohjelmakausilla 2014–2022 ja 2023–2027.

Leader-ryhmien strategiaohjaus pohjautuu EU-tasolta CAP-strategiasuunnitelma-asetuksesta, jota Suomen CAP-strategiasuunnitelma toteuttaa. Kansallisesti Leader-ryhmien ohjaukseen liittyy myös laki maaseudun kehittämisen tukemisesta (1325/2022) ja laki yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista (1324/2022).

Maa- ja metsätalousministeriö valitsi Leader-ryhmät valintakomitean esityksen mukaisesti sekä hyväksyi samalla paikalliset kehittämisstrategiat.⁶ Ministeriö laati myös toimenpiteiden kuvaukset sekä määritteli Leader-ryhmille mahdolliset toimenpiteet ja niiden rajaukset CAP-suunnitelmassa. Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto seuraavat paikallisten kehittämisstrategioiden toimeenpanoa ja toteuttavat hallinnon ohjauskäyntejä yhteistyössä. Paikallisten kehittämisstrategioiden tavoitteiden saavuttamiseen ei kuitenkaan ole selkeitä ohjauskeinoja ohjelmakaudella 2023–2027, vaan tavoitteiden saavuttaminen näkyy seuraavan kauden Leader-hakemusten yhtenä pisteytystekijöistä. Aiemmalla ohjelmakaudella toteutettiin kehystarkastus keskellä ohjelmakautta, mutta se todettiin hallinnollisesti raskaaksi menetelmäksi, jonka vuoksi kehystarkastelu tehdään kevyemmällä menetelyllä ohjelmakaudella 2021–2027.

ELY-keskuksilla/elinvoimakkeuksilla ei ole suoraa strategista ohjausvaltaa Leader-ryhmiin, mutta alueelliset suunnitelmat ja paikalliset kehittämisstrategiat yhteensovitetaan laadintavaiheessa ja toimeenpanoa tukemaan ELY-keskukset ja Leader-ryhmät laativat alueellisen yhteistyösopimuksen sekä rahoituslinjaukset. Nämä määrittävät rahoitettavien hankkeiden suuruutta, toimialoja sekä kohderyhmiä molempien toimijoiden osalta. Yhteistyösopimukseen sisältyy myös yhteistyökenteiden ja -prosessien kuvaus.

⁶ Lisätietoa Leader-ryhmien valinnasta ohjelmakaudella 2014–2022 löytyy raportista (Rannanpää ym., 2020b) ja ohjelmakaudella 2023–2027 raportista (Rannanpää ym., 2023)

Kuva 5. Leader-ryhmien strategiaohjaus ohjelmakaudella 2023–2027

Strategiaohjaus käytännössä

Leader-ryhmien strategiaohjaus toimii käytännössä hyvin. Arvioinnin tiedonkeruussa haasteeksi nostettiin lähinnä strategiaprosessin kuormittavuus, Leader-ryhmien kokonaisrahoitus sekä paikallisten kehittämissstrategioiden tavoitteiden asetanta ennen asetusten ja toimenpiteiden laatimista.

Ohjelmakauden 2023–2027 paikallisia kehittämissstrategioita laadittiin koronapandemian aikana, mikä tarkoitti Leader-ryhmille osittain strategiaprosessin uudelleen suunnittelua, koska läsnätilaisuuksia ei voinut kokoontumisrajoitusten vuoksi pitää. Vaikka pandemia vaikutti strategiaprosessiin, etätilaisuudet saivat kuitenkin liikkeelle uudenlaisia kohderyhmiä ja strategiatyötä pystyttiin tekemään kustannustehokkaammin laajemmalla alueella. Kaksivaiheinen haku tuki toisaalta Leader-ryhmien strategioiden laatua ja antoi ryhmille mahdollisuuden työstää strategiaa saadun palautteen kautta, mutta haastatteluissa Leader-ryhmät mainitsivat strategiaprosessin keston ja resurssi-intensiivisyyden haasteellisiksi. Tilanne korostui erityisesti yhdistyissä Leader-ryhmissä, sillä samaan aikaan piti hoitaa normaalia Leader-toimintaa (aktivointi, hankeneuvonta ja -päätökset, hallituksen toiminta), laatia yhteistä strategiaa uudelle ohjelmakaudelle sekä hallita Leader-ryhmän yhdistymiseen liittyviä juridisia ja käytännön asioita (Leader-ryhmän sääntöjen muuttaminen, yhdistyksen lopettamiseen liittyvät asiat, henkilöstökysymykset sekä käytännön työkalut ja prosessit).

ELY-keskusten vastaajista yli puolet (2014–2022: 60 %, 2023–2027: 59 %) näki alueen Leader-ryhmien toiminta-alueet sopiviksi (erittäin paljon tai paljon) paikalliselle kehittämiselle. Vastaajista yli puolet (2014–2022: 60 %, 2023–2027: 61 %) näki alueen Leader-ryhmien strategioiden olevan linjassa (erittäin paljon tai paljon) alueellisen maaseudun kehittämisen suunnitelman kanssa. Lisäksi noin kaksi kolmasosaa (2014–2022: 60 %, 2023–2027: 64 %) vastaajista koki paikallisten kehittämisstrategioiden ohjaavan Leader-ryhmien toiminta-alueen maaseudun kehittämistä. ELY-keskusten kyselyn avoimissa vastauksissa nostettiin useamman kerran esiin se, että Leader-ryhmien toiminta-alueita tulisi laajentaa, jotta ryhmien toimintatapa mahdollistaisi suuremman henkilöstömäärän.

Arvioinnin aikana toteutetussa kyselyssä Leader-ryhmille kysyttiin paikalliseen kehittämisstrategiaan liittyviä kysymyksiä. Vastaajien mukaan paikallinen kehittämisstrategia selkeästi

- ohjasi toiminta-alueen maaseudun kehittämistä (2014–2022: 78 %, 2023–2027: 79 %),
- tuki paikallisten erityispiirteiden kehittämistä (2014–2022: 89 %, 2023–2027: 90 %) sekä
- toi lisäarvoa maaseudun kehittämiseen (2014–2022: 89 %, 2023–2027: 89 %).

Sen sijaan vain alle puolet (2014–2022: 46 %, 2023–2027: 43 %) vastaajista oli sitä mieltä, että paikallisen kehittämisstrategian toteuttamiseen kohdennetut rahoitus oli riittävä ja noin viidesosa (2014–2022: 18 %, 2023–2027: 14 %) vastaajista oli eri mieltä asiasta.

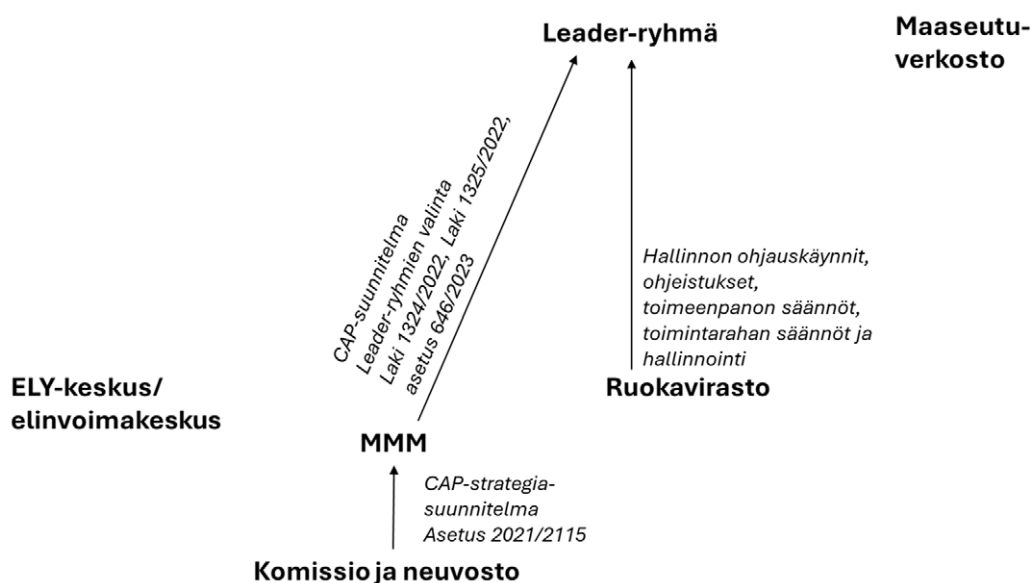
Leader-ryhmät seuraavat oman strategiansa toteutumista ja raportoivat siitä vuosittain maa- ja metsätalousministeriölle. Vuosiraportointia on kevennetty ja määrämuotoistettu ohjelmakaudelle 2023–2027. Erillisen raportin sijaan vuosiraportti lähetetään sähköisessä systeemissä, jossa on tekstikenttiä eri aiheille. Strategian tavoitteiden seuraamista haastaa kuitenkin se, että strategioiden tavoitteiden asianta jäi strategiaprosessissa vähäiselle huomiolle (Rannanpää ym., 2023) ja että osa Leader-ryhmien käyttöön varatuista toimenpiteistä tarkentui vasta paikallisten kehittämisstrategioiden valmistumisen ja rahoituskehysten vahvistamisen jälkeen. Ongelma koskee erityisesti tavoitteita yritysueille, joissa ohjelmakaudelle 2023–2027 Leader-ryhmien välineiksi osoitettiin erityisesti pienet kertakorvaushankkeet (nk. setelitet) ja yritysten investointien osalta rahoituskattoa laskettiin 100 000 euroon hankkeen kokonaiskustannuksista. Tämä tarkoittaa käytännössä enimmillään noin 40 000 euron Leader-tukea yrityksille. Näin ollen Leader-tukien yritystukien keskimääräinen suuruus on laskenut edellisestä ohjelmakaudesta

huomattavasti, kun taas pienten kertakorvaushankkeiden määrä on kasvanut. Tämä muutos toisaalta nostaa tulosindikaattoreita (tuettujen yritysten määrä sekä uusien hakijoiden määrä), mutta oletettavasti laskee tuotosindikaattoreiden tasoa (luodut työpaikat ja yritysten liikevaihdon kasvu).

4.2.2 Normiohjaus

Kuva 6 mallintaa lakeihin ja säädöksiin perustuvaa normiohjausta, joka myös perustuu EU-asetuksiin (ja EU-tason strategioihin (mm. EU2020-strategia) ja sitä kautta Suomen CAP-suunnitelmaan sekä lakiin maaseudun kehittämisen tukemisesta (1325/2022), lakiin yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista (1324/2022) sekä valtioneuvoston asetukseen maaseudun yritystuesta rahoituskaudella 2023–2027 (646/2023). Maa- ja metsätalousministeriöllä ja Ruokavirastolla on vahva rooli Leader-työn normiohjauksessa. Maa- ja metsätalousministeriö laati maaseutuohjelman ja toimenpiteiden kuvaukset, valitsi Leader-ryhmät sekä valmisteli maaseudun kehittämisen kansalliset lait. Ruokavirasto puolestaan laatii toimenpiteiden toteuttamiseen ja rahoitukseen liittyvät säännöt ja ohjeistukset sekä tekee tarkastukset sekä hallinnon ohjaukset. Lisäksi Ruokavirasto hallinnoi ja seuraa Leader-ryhmien toimintarahaa.

Kuva 6. Leader-ryhmien normiohjaus ohjelmakaudella 2023–2027



Normiohjaus käytännössä

Arvioinnin aikana toteutetuissa haastatteluissa sekä sähköisessä kyselyssä nostettiin esiin, että pääsääntöisesti normiohjaus toimii hyvin. Keskeisimmiksi haasteiksi nostettiin toimeenpanon ohjeistuksen vaihtelevuus, sekä ELY-keskusten säästöjen myötä heikentyneet mahdollisuudet alueelliseen yhteistyöhön.

Hallinnon ohjaustapaamisissa pyritään varmistamaan, että Leader-ryhmät hoitavat ohjelmassa ja sen lainsäädännössä asetettuja tehtäviä, erityisesti Leader-ryhmien ydintehtäviä. Hallinnon ohjaustapaamisissa keskusteltiin muun muassa tuenhakuprosessista ja sen sujuvuudesta, toimintarahaan liittyvistä kysymyksistä, Leader-ryhmien tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja hankevalintaprosessista, tietosuojakäytännöistä sekä Leaderin laatukäsikirjasta.

Sähköisessä kyselyssä Leader-ryhmille kysyttiin ruokaviraston ohjauksesta toimintaryhmille. Noin puolet vastaajista (53 %, N=50) oli sitä mieltä, että ruokaviraston ohjeistus oli riittävää ohjelmakaudella 2014–2022. Ohjelmakaudella 2023–2027 vastaajien osuus oli samoin 53 % (N= 50), mutta eri mieltä olevien osuus oli suuri (25 %).

Leader-ryhmien ja ELY-keskusten haastatteluissa mainittiin, että erityisesti ohjelmakauden alussa toimeenpanon ohjeistus oli vaihtelevaa ja osittain ristiriitaista. Kauden edetessä tilanne on kohennut, mutta tietoa ajankohtaisista linjauksista ei löydy kootusti. Toimintarahan maksatukseen liittyvä ohjeistus oli ohjelmakaudella 2014–2022 kompleksinen todellisten kustannusten todentamisen vuoksi, mutta ohjelmakaudelle 2023–2027 käyttöön otettu yksinkertaistettu kustannusmalli on vähentänyt ohjeistuksen tarvetta sekä hallinnollista työtä huomattavasti.

4.2.3 Resurssiohjaus

Leader-ryhmien resurssiohjaus on kokenut suurimman muutoksen ohjelmakaudesta 2014–2022 ohjelmakaudelle 2023–2027 tullessa (kuvat 7 ja 8 alla), erityisesti Leader-ryhmien toimintarahan osalta.

Molemmilla ohjelmakausilla ketju alkaa EU-tasolta, jossa EU-asetuksella määriteltiin sekä Manner-Suomen maaseutuohjelman / Suomen CAP-suunnitelman EU-osarahoitus että Leader-toiminnalle varattava minimiosuus. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö päätti Leader-ryhmien rahoituskehyykset valintaprosessin yhteydessä.

Resurssiohjaukseen kuuluu myös maaseuturahaston tukiprosessi, joka on seuraavanlainen. Tuenhakija lähettää tukihakemuksen Leader-ryhmälle, joka antaa siihen lausuntonsa. ELY-keskus tekee laillisuustarkastuksen sekä tukipäätöksen. Lisäksi

elinvoimakeskus tekee maksupäätöksen tuensaajan maksuhakemukseen, ja Ruokavirasto toteuttaa tukien maksun tuensaajalle ELY-keskuksen toimittaessa tiedon maksupäätöksestä. Samaan aikaan Leader-ryhmä maksaa tuensaajille hankkeen maksatukseen liittyvän kuntarahaosuuden.

ELY-keskuksen/ elinvoimakeskusten resurssiohjaus Leader-ryhmään nähden rajoittuu ryhmien omien sekä kansainvälisten hankkeiden tuki- ja maksupäätöksiin. ELY-keskus/elinvoimakeskus tekee näihin päätökset Leader-ryhmien paikallisiin kehittämisstrategioihin pohjautuen. Myös Leader-ryhmien omien hankkeiden osalta ELY-keskus/elinvoimakeskus tekee maksupäätökset, joiden mukaan Ruokavirasto tekee maksatukset.

Leader-ryhmien toimintarahen maksatuksen ja hallinnoinnin hoitaa Ruokavirasto. Siinä missä ohjelmakaudella 2014–2022 toimintarahen maksatukset perustuivat Leader-ryhmien tekemiin maksuhakemuksiin ja todellisten kulujen todentamiseen, ohjelmakaudella 2023–2027 Leader-ryhmien toimintarahen maksu perustuu ryhmän puoltamien hankkeiden maksatukseen tuenhakijoille yksinkertaistettuihin kustannusmalleihin. Toimintarahen ennakko on 37 % jonka jälkeen toimintarahen maksatus perustuu hankkeiden maksatusasteeseen. Toimintarahen maksatukseen tehdään maksuhakemus.

Kuva 7. Leader-toiminnan resurssiohjaus ohjelmakaudella 2014–2020 ja siirtymäkaudella 2021–2022



Leader-ryhmien kautta voi saada tukea yritystoiminnan aloittamiseen seuraavasti:

- yritystoiminnan suunnittelu 1 000 euroa
- yritystoiminnan kokeilu 2 500 euroa
- käynnistys- tai investointituen hakemisen valmistelu 2 000 euroa
- osa-aikaisen yrityksen käynnistäminen 5 000 euroa
- päätoimisen yrityksen käynnistäminen 7 500 euroa
- harvaan asutulla tai ydinmaaseudulla sijaitsevan yrityksen ostamisen suunnittelu 2 500 tai 5 000 euroa.

Olemassa olevat yritykset voivat saada seuraavanlaisia pientukia:

- kehittämis- tai investointituen hakemisen valmistelu 2 000 euroa
- vakiintuneen yritystoiminnan kehittäminen 3 000 euroa

Leaderin pienet yritystuet ovat olleet huomattavan suosittuja, jopa siinä määrin, että osa Leader-ryhmistä on ryhtynyt rajoittamaan niiden käyttöä. Pienten yritystukien hakumäärät ovat nimittäin olleet suuria ja niiden neuvonta ja käsittely haastavat Leader-ryhmien työntekijöiden ja hallituksen resursseja sekä ELY-keskuksen/elinvoimakituksen hankekäsittelyn resursseja.

Leader-ryhmien kyselyyn vastaajista noin kaksi kolmasosaa (67 %, N=52) näki, että pienet kokeilu- ja yritystuet tuottavat paljon tuloksia suhteessa rahoitukseen, mutta 18 % vastaajista oli eri mieltä asiasta. Vastaajista 69 % myös kertoi kokemuksensa pienistä kokeilu- ja yritystuista olevan positiivisia. Kokeilu- ja yritystukien hallinnollinen taakka Leader-ryhmälle nähtiin kuitenkin erittäin haasteellisena, mutta toteuttajien osalta tilanne oli huomattavasti parempi. Kaksi kolmasosaa vastaajista (66 %) oli nimittäin eri mieltä siitä, että pienten kokeilu- ja yritystukien hallinnollinen taakka on ollut Leader-ryhmille kohtuullinen. Sen sijaan 55 % vastaajista näki niiden hallinnollisen taakan tuensaajille olevan kohtuullinen. Vastaajista peräti 94 % arvioi, että pienten kokeilu- ja yritystukien avulla saatiin uusia hakijoita Leader-ryhmän hankkeisiin. Kyselyjen tulokset mukailevat Halosen ja Vihisen päätelmiä, joiden mukaan Leaderin pienet kokeilu- ja yritystuet tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen tukimuoto maaseudun yritystoiminnan kehittämisessä, mutta niiden hallinnollinen käsittelyprosessi kaipaa kehittämistä, jotta tavoitteena oleva ketteryys ja hallinnollinen keveys toteutuisivat käytännössä. (Vihinen & Halonen, 2025)

Kyselyn avovastauksissa nousee vahvasti esiin hallinnollisen taakan kasvu erityisesti pienten yritys- ja kokeilutukien osalta. Vaikka pienet tuet ovat aluekehityksen kannalta tärkeitä ja tukevat aloittavia sekä toimintaansa kehittäviä yrityksiä, niiden käsittelyprosessi koetaan lähes yhtä raskaaksi kuin suuremmissa hankkeissa. Tämä

kuormittaa merkittävästi sekä Leader-ryhmiä että ELY-keskuksia. Lisätietopyynnöt, tarkistuslistat ja vaihtelevat tulkinnat lisäävät työmäärää, ja joissakin tapauksissa ELY-keskusten vaatimukset koetaan jopa tiukemmiksi kuin lainsäädäntö edellyttäisi. Myös ELY-keskusten kyselyssä nousi esiin, että Leader-ryhmien pienten yritysten ja kokeilutukien hallinnointi on erittäin työllistävää suhteessa rahoituksen määrään. Vastauksissa peräänkuulutettiin tukikelvottomien hankkeiden tarkempaa karsintaa jo alkuvaiheessa sekä mainittiin, että joissakin tapauksissa käynnistämistuki voi olla päällekkäistä investointituen kanssa.

Arvioinnin haastattelujen ja kyselyjen vastaajat ovat osittain epävarmoja setelitulusten vaikuttavuudesta. Huolenaiheena on muun muassa se, että osa tuista hyödyttää lähinnä konsultteja ilman pysyvää kehitysvaikutusta. Toisaalta käynnistämistuet nähdään toimivina ja tarpeellisina. Useissa kommentteissa esitetään tukimuotojen yksinkertaistamista siten, että yritystuissa olisi selkeästi investointi-, käynnistys- ja kehittämistuki, joissa olisi muutama euromääräinen vaihtoehto. Pienimpiä setelituluksia (1 000 eur) tosin ehdotettiin poistettavaksi hallinnollisen taakan vuoksi ja hakijan tulisi osoittaa hankkeeseen myös omarahoitusta. Investointituen ylärajan nostamista 150 000–200 000 euroon pidetään perusteltuna, koska nykyinen 100 000 euron raja aiheuttaa väliinputoajatilanteita erityisesti kaupunkien kehysalueilla, jonne elinvoimakeskukset eivät myönnä yritystukia mutta jotka kuuluvat Leader-ryhmien toiminta-alueeseen. Myös matkailualan pienyritysten investoinnit mainittiin väliinputoajina, sillä niiden investointitarpeet ylittävät pääsääntöisesti Leader-ryhmien tukikaton.

Kyselyn avovastauksissa korostetaan myös sitä, että elinvoimakeskukset voisivat rahoittaa entistä enemmän yleishyödyllisiä investointeja, sillä Leader-ryhmien varat ovat rajalliset.

Yksinkertaistetut kustannusmallit jakavat mielipiteitä. Vakioiduissa kertakorvauksissa ne toimivat hyvin, mutta tuotosperusteisissa malleissa hallinnollinen taakka ei ole vähentynyt, vaan se on siirtynyt toiseen vaiheeseen ja jopa lisännyt Leader-ryhmien neuvontatyötä. Yleishyödylliset pienhankkeet koetaan edelleen monimutkaiseksi, paikoin jopa vaikeammiksi kuin suuremmat hankkeet. Ohjeistus on kauden aikana parantunut, mutta edelleen kaivataan valtakunnallisesti yhtenäisempää tulkintaa ja selkeämpää linjausta siitä, mitä liitteitä ja selvityksiä pienissä tuissa todella tarvitaan.

Yleishyödyllisten ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden osalta sekä ELY-keskusten että Leader-ryhmien vastaajat tunnistivat sekä päällekkäisyyksiä että mahdollisia kilpailutilanteita. Nämä hankkeet ovat nimittäin suuruusluokaltaan tyypillisesti sellaisia, että ne ohjautuvat elinvoimakeskuksiin, vaikka Leader-ryhmillä on strategioissaan ympäristö- ja ilmastotavoitteita.

Ohjelmakaudella 2014–2022 suositut Leader-ryhmien alueiden väliset hankkeet koetaan nykyisellään liian byrokraattisiksi. Toimintarahamallin uudistuksen takia valtuussiirtoja ei Leader-ryhmien välillä enää voi tehdä vaan hakijoiden on tehtävä erilliset hakemukset ja maksatuspyynnöt jokaiselle Leader-ryhmälle, mikä on vähentänyt selvästi Leader-ryhmien rahoittamien alueiden välisten hankkeiden määrää. Tämä kehitys nähdään valitettavana, koska alueiden väliselle yhteistyölle olisi edelleen tarvetta ja ideoita. --Ohjelmakaudella 2021–2027 alueiden välisiä hankkeita voi hakea elinvoimakeskuksesta, jolloin niiden täytyy tukea kyseisen elinvoimakeskuksen alueellisen suunnitelman painopisteitä. Ruokaviraston hankerekisterin mukaan alueiden välisiä on huhtikuuhun 2026 mennessä rahoitettu 153 kappaletta, joista viisi oli Leader-ryhmien toteuttamia hankkeita. Suurin osa alueiden välisistä hankkeista liittyy maatalouden kehittämiseen tai vesistöjen puhtauteen.

Toimintaraha

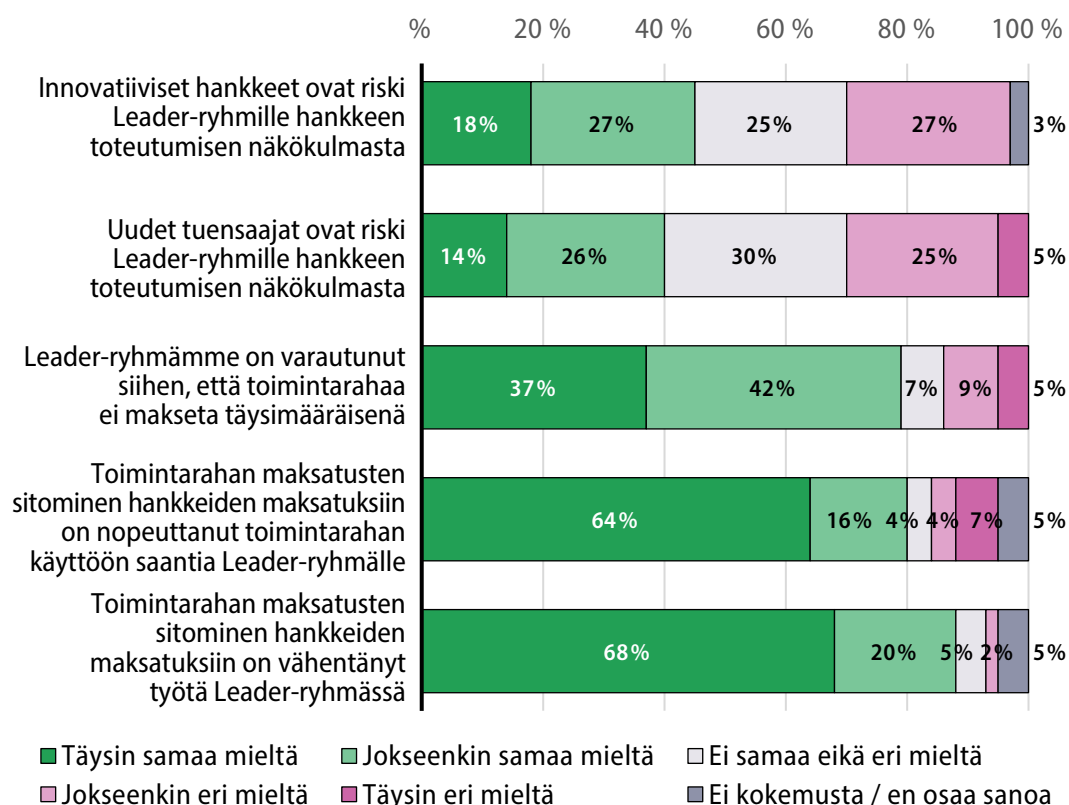
Leader-ryhmien toimintarahamalli on muuttunut joka ohjelmakaudella. Siinä missä kaudella 2007–2013 toimintarahaa hallinnoitiin alueellisesti ELY-keskuksissa, ohjelmakaudella 2014–2022 toimintaraha hallinnoitiin Maaseutuvirastosta/Ruokavirastosta. Käytännössä Leader-ryhmät hakivat toimintarahahankkeita, joihin haettiin maksatuksia Ruokavirastolta. Tällä uudistuksella pyrittiin yhtenäistämään toimintarahaan liittyviä käytäntöjä. Leader-ryhmät kuitenkin kokivat, että toimintarahansiirto ELY-keskuksilta Ruokavirastolle ohjelmakauden alussa oli haastavaa, ja että maksatuksissa esiintyi suuria viiveitä, mikä vaikeutti ryhmien toimintaa. Lisäksi hallinnollinen taakka kasvoi tämän siirron myötä. Leader-ryhmät kokivat, että Ruokavirasto käsitteli toimintarahaa hanketukena, mikä toi mukanaan yksityiskohtaisia sääntöjä, todistamisveloitteita ja hankaluuksia hyväksyttävien kustannusten määrittelyssä. (Rannanpää ym., 2020b)

Hallinnollisen taakan vähentämiseksi toimintarahamallia muutettiin ohjelmakaudelle 2023–2027 siten, että toimintaraha perustuu yksinkertaistettuihin kustannusmalleihin ja sen maksatus on 37 % ennakon jälkeen sidottu Leader-ryhmien kiintiöistä rahoitettujen hankkeiden maksatukseen. Käytännössä tämä on tarkoittanut Leader-ryhmien hallinnollisen taakan vähenemistä, koska toteutuneita kustannuksia ei tarvitse enää todentaa kuittien ja tuntikirjanpidon kautta. Leader-ryhmien kysely vahvisti tätä näkemystä. Kuten kuvasta 9 näkyy, valtaosa Leader-ryhmistä

koki toimintarahan maksatusten sitomisen hankkeiden maksatuksiin vähentäneen työtä Leader-ryhmässä (89 % täysin tai jokseenkin samaa mieltä) sekä nopeuttanut toimintarahan käyttöön saantia (80 % täysin tai jokseenkin samaa mieltä).

Maksatuksen sitominen hankkeiden toteumaan kuitenkin nostattaa huolta sekä Leader-ryhmien että ELY-keskusten parissa. Se nimittäin tuo epävarmuutta toimintarahan budjetointiin, erityisesti kauden loppua kohden. Lisäksi toimintarahan sitominen hankkeiden toteumaan koetaan olevan haasteellista sekä vastuun ja toimivallan yhteyden että toimintarahan käytön näkökulmasta. Vain ELY-keskuksella/elinvoimakseksella on oikeus tehdä hankepäättöksiä, jotka osoitetaan tuenhakijalle. Näin ollen Leader-ryhmä ei ole osallinen hankepäättökseen. Myöskään hankkeiden täysimääräinen toteuma ei ole täysin Leader-ryhmän vaikutuspiirissä vaan hanketoteuttajan vastuulla, vaikkakin Leader-ryhmät voivat tukea sitä seurannan kautta. Näin hanketoteuttajan toimet kuten hankkeen toteutus hankesuunnitelmasta poikkeavalla tavalla tai pysyvyysvaatimuksen rikkominen 5 vuoden sisään investoinnista vaikuttavat Leader-ryhmien toimintarahaan ja Leader-ryhmä kantaa tosiasiallisen taloudellisen riskin tilanteessa, jossa sillä ei ole toimivaltaa tehdä tukipäätöstä eikä sillä siten ole suoraa sopimussuhdetta tuensaajaan. Lisäksi toimintaympäristön muutokset (ml. talouskriisit ja pandemiat) vaikuttavat tuensaajien mahdollisuuksiin toteuttaa investointeja ja hankkeita täysimääräisesti. Myöskään toimintarahan maksatuksella ole suoraa yhteyttä sen käytön eli Leader-ryhmän tekemän aktiivointi- ja hanketyön määrään lainkaan. Erityisesti haastateltavat olivat huolestuneita nykyisen toimintarahamallin suhteesta hankkeiden takaisinperintään kauden lopussa sekä sen jälkeen. Leader-ryhmien kyselystä käy ilmi, että reilu kolmasosa (37 %) ryhmistä on varautunut siihen, että toimintarahaa ei makseta täysimääräisenä, mutta noin viidesosa on epävarmoja. Tämä viittaa siihen, että vaikka enemmistö kokee varautumisen riittäväksi, huomattava osa ei ole täysin vakuuttunut tilanteen hallinnasta.

Kyselytulosten perusteella voidaan päätellä, Leader-ryhmät varautuvat toimintarahan mahdolliseen alitoteumaan ensisijaisesti sopeuttamalla menojaan. Yleisimmät sopeuttamiskeinot ovat henkilöstön lomauttaminen tai vähentäminen sekä säästäminen muissa kuluissa. Lisäksi monet ryhmät pyrkivät paikkaamaan rahoitusvajetta lisäämällä omaa hanketoimintaa. Oman rahoituksen, kuten jäsenmaksujen tai säästytneiden kuntarahojen, käyttö on mahdollista, mutta sen merkitys jää toissijaiseksi. Sen sijaan palvelumyyntiä hyödynnetään vain vähän. Velkarahoitusta ei käytännössä käytetä lainkaan, eikä lainaa juurikaan haeta edes kunnilta.

Kuva 9. Leader-ryhmien näkemykset toimintarahamallista

Ruokaviraston tietojen mukaan ohjelmakaudella 2014–2022 toimintarahamallituksen alitoteuma oli keskimäärin 2,9 % ja Leader-hankkeiden 5,6 %, kun taas vuosina 2023–2025 lopetettujen Leader-hankkeiden alitoteuma oli keskimäärin 4,1 %. Alitoteuma tulee pienenemään, kun alitoteutuneista hankkeista palautuu varoja uudelleen sidottavaksi uudelleenbudjetoinnin kautta. Hankkeiden alitoteutumaprosentti on vaihdellut suuresti Leader-ryhmien välillä molemmilla ohjelmakausilla (2014–2022 vaihteluväli oli 3–13 %). Sen sijaan takaisinperintöjen osuus maksuista oli keskimäärin 0,4 % ohjelmakaudella 2014–2022 (vaihteluväli 0–2,9 %). Toimintarahamaksujen kertymä ohjelmakauden 2023–2027 alussa (maaliskuuhun 2026 mennessä) oli keskimäärin 33 %, mutta ryhmien välinen vaihtelu oli suurta (18–50 %). Hallinnon ohjaustapaamisten keskusteluissa oli noussut esiin, että Leader-ryhmät ovat pyrkineet minimoimaan hankkeiden alitoteumaa erityisesti tehostamalla hankkeiden seuranta ja asiakkaiden muistutusta maksatushakemuksen tekemiseen hankkeen toteutusaikana. Lisäksi Leader-ryhmät ovat kiinnittäneet hankkeen puoltovaiheessa tarkempaa huomiota hankesuunnitelman ja sen kustannusarvioiden realistisuuteen, jotta hanke on toteutettavissa täysimääräisesti.

Haastattelujen ja kyselyn avovastausten perusteella voidaan todeta, että uusi toimintarahamalli on myös osittain johtanut siihen, että Leader-ryhmät välttävät riskialttiiden hankkeiden rahoittamista, koska vain hankkeiden täysimääräinen maksatus turvaa Leader-ryhmän toimintarahan saannin. Riskialttiit hankkeet ovat tyypillisesti joko suuria kehittämishankkeita, joissa on paljon palkkakuluja tai kokeuttomien hankehallinnoijien hankkeita, joissa on hanketoimijaan liittyviä riskejä. Leader-ryhmien kyselyn perusteella tässä on kuitenkin hajontaa ryhmien välillä. Väittämä ”uudet tuensaajat ovat riski” saa vain 14 % täysin samaa mieltä -vastauksia ja 26 % jokseenkin samaa mieltä, kun taas 30 % on neutraaleja ja 26 % jokseenkin eri mieltä. Samankaltainen hajonta näkyy innovatiivisia hankkeita koskevassa väittämässä, joissa 18 % vastaajista on täysin samaa mieltä, 27 % jokseenkin samaa mieltä, mutta myös 27 % jokseenkin eri mieltä ja 25 % neutraaleja. Tämä kertoo siitä, että riskejä ei nähdä yksiselitteisesti vaan osa ryhmistä kokee ne merkittävinä, kun taas osa ei pidä niitä erityisen ongelmallisina.

Hankekäsittely

Leader-ryhmien hallitukset käsittelevät saapuneet hankehakemukset ja pisteyttävät ne valintakriteerien kautta. Leader-ryhmä laatii jokaiselle hankkeelle puoltapäätöksen perustelut sekä lausunnon hankehakemukselle pisteytyksen ja käydyn hallituskeskustelun perusteella. Tämän jälkeen ELY-keskus/elinvoimakeskus toteuttaa Leader-ryhmän puoltamille hankkeille laillisuustarkastuksen ja valmistele päätöksen.

Hankekäsittelyssä haasteita ovat tuottaneet erityisesti Leader-ryhmien pienten kokeilu- ja yritystukien hallinnollinen taakka, joka johtuu haastateltavien mukaan erityisesti EU-lainsäädännöstä johtuvista vaatimuksista (mm. hallituksen päätöksen pakollisuus, hankkeen tulosten todennettavuus ja hakijaan liittyvien taustatietojen tarkistus), mitä varten on laadittu tarkistuslistoja. Näiden pienten setelitikien vuoksi hankehakemusmäärät ovat noin kaksinkertaistuneet, vaikka myönnetyn rahoituksen määrä onkin pieni suhteessa hankkeiden kappalemääriin.

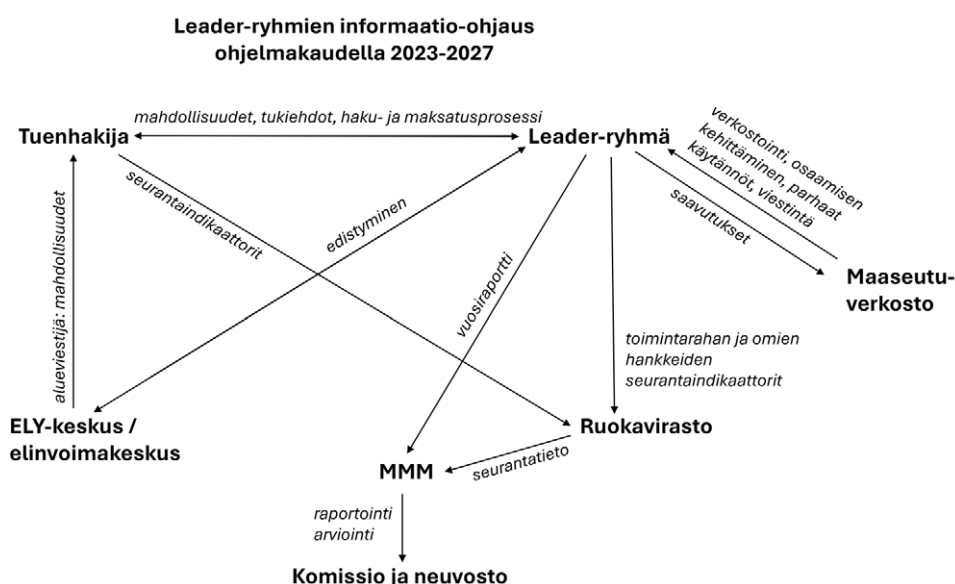
Hankekäsittelyprosessin haasteina mainittiin myös ELY-keskusten vaihtelevat käsittelyajat, epäselvät ohjeistukset ja erilaiset tulkinnat. Leader-kyselyn avovastauksissa sekä haastatteluissa kävi ilmi, että sekä hankehakemuksen että maksatushakemusten käsittelyssä on eroavaisuuksia, jotka osittain selittyvät ELY-keskusten erilaisilla linjauksilla, ja osittain ne ovat henkilöityneet ELY-keskusten sisällä. Keskustelua on herättänyt erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja laillisuusharkinnan ero, sillä osa ELY-keskuksista puuttuu myös hankkeen sisältöön, erityisesti talkootyön tarpeellisuuteen ja määrään sekä kustannusten kohtuullisuuteen. Toisaalta ELY-keskusten vastauksissa korostui Leader-ryhmien hankkeiden vaihteleva kypsyyt ja

laatu, mikä haastaa tukikäsittelyä huomattavasti. Leader-ryhmien haastatteluissa puolestaan mainittiin, että epäselvien linjausten vuoksi joskus on parempi laittaa hanke käsittelyyn ELY-keskukseen, jonka kautta virallinen päätös linjauksesta saadaan. Nämä näkemyserot viittaavat, siihen, että joidenkin ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välillä ei ole jaettua näkemystä laatustandardeista, prosesseista ja vastuista.

4.2.4 Informaatio-ohjaus

Maaseutuverkosto on Leader-työn strategia-, normi- ja resurssiohjauksen ulkopuolella. Sen sijaan tiedolla johtamisessa maaseutuverkosto on tärkeä toimija, joka levittää parhaita käytäntöjä ja osaamista sekä viestii maaseutuohjelman mahdollisuuksista ja onnistumisista, kuten Kuva 10 näyttää. Leader-ryhmä ohjaa tuenhakijaa tarjoamalla tietoa CAP-suunnitelman mahdollisuuksista, tukiehdosta sekä haku- ja maksatusprosessista. Myös alueviestijät tiedottavat tuenhakijoita CAP-suunnitelman mahdollisuuksista. Tiedolla ohjaamiseen kuuluu myös raportointi, jota Leader-ryhmä tekee sekä Ruokaviraston että maa- ja metsätalousministeriön suuntaan. ELY-keskus/elinvoimakeskus ja Leader-ryhmä jakavat tietoa keskenään, erityisesti paikallisen kehittämisstrategian ja alueellisen kehittämissuunnitelman etenemisestä. Lisäksi Ruokavirasto toimittaa seurantatietoa maa- ja metsätalousministeriölle, joka puolestaan on vastuussa vuosiraportoinnista komissiolle sekä CAP-suunnitelman arvioinnista.

Kuva 10. Leader-ryhmien informaatio-ohjaus ohjelmakaudella 2023–2027



Informaatio-ohjaus käytännössä

Leader-ryhmien informaatio-ohjaus toimii käytännössä hyvin. Arvioinnin tiedonkeruun aikana nousi ainoastaan esiin Leader-ryhmien viestintäresurssien väheneminen alueviestijämalliin siirtymisen myötä sekä indikaattorien raportoinnin vaihtelevat tulkinnot.

Maaseutuverkoston merkitys Leader-ryhmien verkottamisessa ja toiminnan kehittämässä näkyy Leader-kyselyssä selkeästi. Noin kolme neljäsosaa Leader-ryhmien vastaajista oli sitä mieltä, että maaseutuverkostoyksikkö tuki Leader-ryhmien verkottamista (2014–2022: 75 %, 2023–2027: 81 %) ja yli neljä viidesosaa vastaajista koki maaseutuverkostoyksikön tukeneen Leader-ryhmien osaamisen kehittämistä (2014–2022: 82 %, 2023–2027: 93 %) Lisäksi haastatteluissa mainittiin Leader-ryhmien keskinäisen yhteistyön ja verkostojen merkitys sekä substanssikysymyksissä että Leader-työn kehittämisen kannalta.

4.3 Kansainväliset esimerkit

Tämän luvun alaluvuissa esitellään Ruotsin, Itävallan sekä Puolan alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen peruspiirteet sekä hallintomallit. Viimeisessä alaluvussa on laadittu vertailu näiden kolmen maan tapaustutkimuksista ja niitä on peilattu myös Suomen alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämiseen ja sen hallintomalliin.

4.3.1 Ruotsi

Ruotsin CAP-strategiasuunnitelman julkinen (EU ja kansallinen) rahoitus on ohjelmakaudelle 2023–2027 noin 5 890 miljoonaa euroa, josta EU-rahoitusta on 4 514 miljoonaa. Suorien tukien osuus julkisesta rahoituksesta on noin 58 %, sektoritukien osuus noin 0,4 % ja maaseudun kehittämistukien osuus noin 40 %.(Regeringen, 2025) Maaseudun kehittämistuista noin kolmannes on varattu ympäristötoimenpiteisiin, noin kolmannes LFA-tukiin ja noin kolmannes kehittämistukiin ja maatalojen yritystukiin.

Ruotsin CAP-strategiasuunnitelman toimenpiteet ovat pitkälti samanlaisia kuin Suomen CAP-suunnitelmassa. Huomattavana erona on se, että Ruotsin CAP-suunnitelman kohderyhmä on maataloustuottajat. Tämän linjauksen myötä CAP-suunnitelman yritys- ja investointituet on suunnattu ainoastaan maatiloille (pl. Leader).

Ruotsin hallintomalli poikkeaa huomattavasti Suomen hallintomallista, sillä maatalouden tuet hallinnoidaan alueellisesti, kun taas kehittämistuet ja Leader on keskitetty Ruotsin maaseutuvirastoon (Jordbruksverket).

Hallinto

Ruotsin CAP-suunnitelman toimivaltainen viranomainen on Ruotsin Maaseutu- ja infrastruktuuriministeriö (Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) ja hallintoviranomainen on Ruotsin maaseutuviraston maatalous- ja analyysiosasto (Jordbruksverket, Jordbruks- och analysavdelningen). Toimivaltainen viranomainen määrittelee strategisen linjan ja tavoitteet, kansallisen lainsäädäntökehyksen ja neuvottelee Euroopan komission kanssa. Hallintoviranomainen puolestaan määrittelee toimenpiteiden toimeenpanosäännöt, ylläpitää tukien hallinnointiin liittyvää IT-järjestelmää ja vastaa ohjelman seurannasta ja arvioinnista sekä kansallisesta CAP-verkostosta.

Ruotsin maaseutuviraston maksajavirasto-osasto (Jordbruksverket, Avdelningen för utbetalande organ EU-stöd) on CAP-suunnitelman maksajavirasto, jonka päätehtävänä on tuen maksaminen hanketoteuttajille, valvonta sekä EU-varojen kirjanpito.

Ruotsin CAP-suunnitelmassa on listattu useita välittäjäviranomaisia:

- Lääninhallitukset (länsstyrelserna), ympäristötukiin sekä maatalouden tukiin ja investointeihin liittyvä hallinto ja tarkastukset. Tiettyihin tukiin liittyvät alueelliset painotukset valintakriteereissä.
- Ruotsin CAP-verkosto (nätverket för den gemensamma jordbrukspolitikens)
- Saamelaiskäräjät (Sametinget), poronhoito, saamelaiskulttuuri
- Metsähallitus (Skogsstyrelsen)
- Leader-ryhmät

Osa toimenpiteistä (mm. Leaderin toimintaraha sekä sektorituet) toimeenpannaan suoraan hallintoviranomaisen (Jordbruksverket) toimesta kansallisella tasolla.

Yritystuet

Ruotsin CAP-strategiasuunnitelman yritystuet ovat suunnattu

- maatilojen monipuolistamiseen maatalouden ulkopuoliseen toimintaan, *kokonaisbudjetti 14,7 miljoonaa euroa*
- maataloustuotteiden jalostukseen (tuensaajat: pienet elintarvikejalostyritykset, maatilat, puutarhatilat ja porotilat), *kokonaisbudjetti 18,0 miljoonaa euroa*
- Leader-tukena (yritystuen enimmäismäärä 300 000 SEK ~28 000 euroa).

Ruotsin EAKR-ohjelmat (1 kansallinen ja 8 alueellista) rahoittavat pieniä ja keskisuuria yrityksiä erityisesti pk-yritysten kasvun ja kilpailukyvyn kehittäminen -toimenpiteen kautta. Ruotsin EAKR-ohjelman hallintoviranomainen on Tillväxtverket, joka tekee hankkeille laillisuustarkastuksen ja pyytää lausuntoa sen alueen kehittämisestä vastaavilta, jonka alueelliseen EAKR-ohjelmaan hakemus on osoitettu. Hankepäättökseen tekee Tillväxtverket. (Tillväxtverket, 2026)

Hanketuet

Ruotsin CAP-suunnitelman hanketuet on suunnattu

- maatalouden kilpailukykyyn ja eläinten hyvinvointiin liittyviin yhteistyöhankkeisiin
- ilmastoon ja ympäristöön liittyviin yhteistyöhankkeisiin
- elintarvikkeisiin ja matkailuun liittyviin yhteistyöhankkeisiin
- EIP-toimintaan
- koulutukseen ja tiedonvälitykseen (rajatut teemat, jotka ovat pitkälti samoja kuin yllä luetellut yhteistyöhankkeiden teemat)

Leader

Ohjelmakaudella 2023–2027 Ruotsissa on 40 Leader-ryhmää, mikä on huomattavasti vähemmän kuin ohjelmakaudella 2014–2020 (48 Leader-ryhmää). Ohjelmakaudelle 2023–2027 Leader-ryhmistä haluttiin suurempia, koska Leader-rahoitus väheni ohjelmatasolla. Leader-alueita suurennettiin Leader-ryhmien yhdistymisen kautta. Lisäksi henkilöstövaatimukset Leader-ryhmille kasvoivat (vähintään kaksi työntekijää). Ohjelmakaudella 2014–2022 käytössä ollut monirahastoisuutta Leader-toiminnassa ei myöskään jatkettu. Ruotsin CAP-suunnitelman julkinen rahoitus

Leaderille ohjelmakaudella 2023–2027 on 163 miljoonaa euroa. Leader-ryhmien rahoituksesta 50 % on EU-rahoitusta, 17 % Ruotsin kansallista rahoitusta ja 33 % alueellista (region) ja kunnallista (kommun) rahoitusta.

Leader-ryhmät aktivoivat ja tukevat paikallista kehitystä oman paikallisen suunnitelmansa mukaan. Leader-ryhmät myös neuvovat hakijoita hankeideoidensa kehittämisessä, tukevat haku- ja maksatusprosessia sekä verkottavat alueen sidosryhmiä. Leader-ryhmän hallitus priorisoi ryhmälle tulleet hankkeet.

Leader-tukea voidaan myöntää yleishyödyllisille toimille, jotka hyödyttävät laajempaa yleisöä tai luovat edellytyksiä liiketoiminnan kehittämiseksi, kansalaisyhteiskunnalle, elinympäristölle, tiedolle, palveluille, ilmastolle ja ympäristölle, maaseudun houkuttelevuudelle tai muuten hyvälle elinympäristölle. Tukiprosentti on 40 – 100 %.⁷ Tuen minimimäärä on 24 000 Ruotsin kruunua (~ 2 250 euroa).

Leader-ryhmät voivat myöntää tukea yrityksille ja elinkeinojen kehittämiseen. Yritystuen minimimäärä on 24 000 Ruotsin kruunua (~ 2 250 euroa) ja maksimimäärä 300 000 Ruotsin kruunua (~28 000 euroa). Yksittäisen yrityksen osalta tukiprosentti on 40 – 70 %, kun taas elinkeinojen kehittämiseen tukitaso on 40 – 100 %.⁸ Yritystukiin ei voida käyttää osarahoituksena kuntarahoitusta, sillä Ruotsissa kunnat eivät saa rahoittaa yksittäisiä yrityksiä.

Teemahankkeiden maksimitukimäärä on 600 000 Ruotsin kruunua (~56 000 euroa). Teemahankkeista ei voi rahoittaa investointeja.⁹ Teemahankkeiden alahankkeissa käytetään yksinkertaistettuja kustannusmalleja.¹⁰

Tuensaajat voivat hakea ennakkomaksua (korkeintaan 50 % myönnetystä tukimäärästä tai enintään 250 000 Ruotsin kruunua eli noin 23 000 euroa) ohjelmakaudelle 2023–2027. Leader-tuissa käytetään pääsääntöisesti yksinkertaistettuja kustannusmalleja.

7 (Förordning om EU:s gemensamma jordbrukspolitik SFS 2022:1826, 2022)

8 (Förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik SFS 2025:845, 2025)

9 (Förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik SFS 2025:845, 2025)

10 (Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:27) om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling 2025-022, 2025)

Leader-ryhmien ohjaus

Ruotsin Leader-ryhmien strategiaohjauksesta vastaa hallintoviranomainen eli Jordbruksverket. Leader-strategiat valittiin yksivaiheisessa haussa, jota varten hallintoviranomainen oli koonnut kolmikantaisen Leader-valintaryhmän. Siinä olivat jäseninä julkiselta sektorilta hallintoviranomaisen (Jordbruksverket), maakuntaliittojen (länsstyrelsen) ja kuntien (Sveriges Kommuner och Regioner) edustajat, kolmanelta sektorilta Hela Sverige Ska Leva ja Leader-ryhmien edustajat sekä yksityisen sektorin edustajat (Coompanion -uusyrittäjäkeskus ja Gröna kluster – biotalousalojen klusteri). Hallintoviranomainen määritteli Leader-ryhmien valintakriteerit, pisteytyksen sekä rahoitusperiaatteet ennen haun alkamista. Leader-ryhmille tarjottiin tukea ja ohjeistusta mm. strategian eri osiin liittyvien mallipohjien, opetusvideoiden, Leader 2023–2027 -käsikirjan sekä indikaattoripankin kautta.

Hallintoviranomainen vastaa myös Leader-ryhmien normiohjauksesta lakien ja asetusten sekä toimeenpanon ja toimintarahan sääntöjen määrittelyn kautta. Leaderin toimintaraha maksetaan pääosin todellisten kustannusten (henkilöstö- ja palkkiokulut, mukaan lukien palkkakustannuslisät) kautta, mutta yleiskustannukset korvataan korkeintaan 33 prosentin flat rate-kustannuksena, joka lasketaan toteutuneista henkilöstö- ja palkkiokuluista, mukaan lukien palkkakustannuslisät.¹¹ Yleiskustannusten osalta ei vaadita kulujen todentamista. Leader-ryhmät tekevät hallintoviranomaiselle joko yhden toimintarahahakemuksen koko ohjelmakaudelle tai vuosittaiset hakemukset sekä säännölliset maksuhakemukset. Leader-ryhmät hakevat myös osarahoitusta maakuntatasolta (region) sekä kunnilta, jota käytetään sekä hankerahoitukseen että toimintarahaan.

Alla olevassa kuvassa on mallinnettu Ruotsin Leader-toiminnan resurssiohjauksen järjestelmä. Ketju alkaa EU-tasolta, jossa asetuksella 2021/2115 määritellään sekä Ruotsin CAP-strategiasuunnitelman EU-osarahoitus että Leader-toiminnalle varattava minimiosuus. Hallintoviranomainen Jordbruksverket päätti Leader-ryhmien rahoituskehykset. Resurssiohjaukseen kuuluu myös Leader-rahoituksen tukiprosessi sekä Leader-ryhmien toimintarahaprosessi. Ruotsissa tuenhakija keskustelee projekti-ideasta Leader-ryhmän kanssa ja lähettää tukihakemuksen hallintoviranomaisen (Jordbruksverket) hallinnoiman IT-järjestelmän kautta Leader-ryhmälle. Leader-ryhmän hallitus priorisoi hankkeet, jonka jälkeen Jordbruksverket tekee hankkeille

11 (Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:27) om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling 2025-022, 2025)

laillisuustarkastuksen ja päätöksen.¹² Hankkeita käsitellään hallintoviranomaisen neljässä rinnakkaisyksikössä satunnaisessa järjestyksessä yhtenevän hankekäsittelyn turvaamiseksi. Leader-ryhmän omat hankkeet käsitellään suoraan hallintoviranomaisen toimesta. Leader-ryhmät ohjeistavat tuensaajaa maksuhakemuksen teossa. Maksajavirasto (Jordbruksverket) vastaanottaa maksuhakemukset ja toteuttaa tukien maksun tuensaajalle sen jälkeen kun Leader-ryhmä on maksanut alue- tai kuntarahaosuuden¹³ (poikkeuksena yritystuet, joihin kuntarahoitusta ei voida käyttää). Leader-ryhmien toimintarahaa maksatuksen ja hallinnoinnin hoitaa maksajavirasto (Jordbruksverket). Osa toimintarahasta katetaan alue- ja kuntarahoituksella. Leader-ryhmät lähettävät yhden toimintarahahakemuksen, johon voi tarvittaessa tehdä muutoshakemuksia kauden aikana. Toimintarahahakemusta vastaan tehdään useita maksuhakemuksia.

Kuva 11. Leader-toiminnan resurssiohjaus Ruotsissa ohjelmakaudella 2023–2027



12 (Förordning om EU:s gemensamma jordbrukspolitik SFS 2022:1826, 2022)

13 (Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:27) om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling 2025-022, 2025)

4.3.2 Itävalta

Itävallan CAP-strategiasuunnitelman julkinen (EU ja kansallinen) rahoitus on ohjelmakaudelle 2023–2027 noin 9 021 miljoonaa euroa, josta EU-rahoitusta on 6 081 miljoonaa. Suorien tukien osuus julkisesta rahoituksesta on noin 38 %, sektoritukien osuus noin 1 % ja maaseudun kehittämistukien osuus noin 61 %. Maaseudun kehittämistuista 45 % on varattu ympäristötoimenpiteisiin ja 36 % yritys- ja kehittämistukiin. (Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft, 2025c)

Itävallan CAP-strategiasuunnitelman toimenpiteet ovat rajatumpia ja tuensaajat tarkemmin määriteltyjä kuin Suomen CAP-suunnitelmassa. Eri toimenpiteiden ja alatoimenpiteiden hakuajat ja -mahdollisuudet vaihtelevat CAP-strategiasuunnitelman tavoitteiden etenemisen myötä. Osa toimenpiteistä on avoinna hakemuksille harvoin, osa useammin. Itävallan hallintomalli poikkeaa huomattavasti Suomen hallintomallista, sillä toimenpiteitä hallinnoidaan sekä kansallisella että alueellisella tasolla, ja eri alatoimenpiteille on määritelty eri välittävät viranomaiset, riippuen alatoimenpiteen teemasta.

Hallinto

Itävallan CAP-suunnitelman hallintoviranomainen on liittovaltion maa-, metsä-, alue- ja vesienhoitoministeriö BML¹⁴. Se määrittelee kansallisen lainsäädäntökehyksen, neuvottelee Euroopan komission kanssa ja varmistaa ohjelman seurannan ja arvioinnin. Hallintoviranomainen määrittelee toimenpiteet sekä niiden toimeenpanosäännöt sekä julkaisee jokaisen toimenpiteen osalta ohjeistuksen asiakkaille PDF-dokumenttina verkkoon.

Agrarmarkt Austria (AMA) on CAP-suunnitelman maksajavirasto, jonka päätehtävänä on tuen maksaminen hanketoteuttajille, valvonta sekä EU-varojen kirjanpito. AMA varmistaa, että kaikkia varainhoitoa koskevia EU-säännöksiä noudatetaan. AMA ylläpitää sähköistä tukihakujärjestelmää, joka otettiin käyttöön vuonna 2023. AMA toimeenpanee osan toimenpiteistä liittovaltion tasolla keskitetysti (esim. ei-maatalousalaan liittyvä koulutus ja tiedonvaihto).

14 Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft

Itävallan CAP-suunnitelmassa on useita välittäjäviranomaista, jotka hallinnoivat eri toimenpiteitä. Toimeenpano tapahtuu joko kansallisella tasolla tai maakuntatasolla, riippuen alatoimenpiteestä. Välittäjäviranomaiset ja toimenpiteet, joista ne vastaavat, ovat:

- Itävallan yrityspalvelut, AWS (Austria Wirtschaftsservice), yritysten investoinnit ja innovatiivisten yritysten perustaminen, investoinnit omistajanvaihdosten yhteydessä. Hallinnoi myös EAKR-yritysrahoitusta.
- KPC, Kommunalkredit Public Consulting, ympäristöön liittyvät toimenpiteet ja investoinnit. Hallinnoi myös EAKR-rahoitusta.
- Maakuntien johtajat (Landshauptleute), alueellinen toimeenpano
- Maatalouskauppakamari (Landwirtschaftskammern), maatalous, neuvonta, diversifikaatio, maatalouteen liittyvä koulutus
- Valtion alueviranomaiset (Ämter der Landesregierung). Hallinnoi myös EAKR-rahoitusta.

Itävallan osavaltioilla (Bundesländer, joita on 9) on merkittävä toimivalta joillakin sektoreilla (esimerkiksi maankäyttö). Osavaltiot toimivat CAP-suunnitelman välittäjäviranomaisina. Jokaisella osavaltioilla on oma osavaltion Leader-vastuullinen elimensä (LVL), joka on tyypillisesti osavaltion hallituksen maatalous- tai aluekehitysosastolle. LVL toteuttaa Leader-ryhmien valitsemien hankkeiden laillisuustarkastuksen (mm. lainmukaisuus, kustannusten kohtuullisuus) ja tekee virallisen tukipäätöksen. Lisäksi osavaltiot myöntävät hyväksytyille hankkeille alueellista osarahoitusta EU:n ja liittovaltion varojen oheen.

Yritystuet

Itävallan CAP-strategiasuunnitelman yritystuet ovat suunnattu

- maatilojen monipuolistamiseen (mm. maaseutumatkailu, vapaa-ajan aktiviteetit, ravitseminen, sosiaalipalvelut, muut palvelut, maataloustuotteiden jalostus, markkinointi ja myynti), *kokonaisbudjetti 33,0 miljoonaa euroa*
- pk-yritysten omistajanvaihdosten jälkeisiin innovaatio- ja digitalisaatioinvestointeihin (tukikelpoiset kustannukset 10 000 – 150 000 euroa), *kokonaisbudjetti 3,5 miljoonaa euroa*
- maaseudulle lisäarvoa tuottavien innovatiivisten pienten yritysten perustamiseen ja kehittämiseen liittyvät investoinnit (tukikelpoiset kustannukset 50 000 – 200 000 euroa), *kokonaisbudjetti 5 miljoonaa euroa*
- Leader-tukena Leaderin temaattiselle toiminta-alueelle 'lisäarvon tuottaminen'.

Itävallan EAKR-ohjelma rahoittaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä erityisesti seuraavien toimenpiteiden kautta:

- Pk-yritysten innovatiiviset ja tuotannolliset investoinnit
- Älykkäät alueet – integroitu aluekehittäminen yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen kautta (käytössä vain Tirolessa) (Österreichische Raumordnungskonferenz, 2025)

Hanketuet

Itävallan CAP-suunnitelman hanketuet ovat suunnattu

- yleishyödyllisiin investointeihin (mm. infrastruktuuri, maaseudun päiväkodit)
- uusiutuvan energian investointeihin
- alueellisiin ilmasto- ja energiahankkeisiin
- ilmastoystävällisiin liikkumiskäytäntöihin
- pienimuotoiseen matkailuinfrastruktuuriin alppialueilla
- yhteistyöhankkeisiin (teemat, kohderyhmät ja tavoite määritellään hakuilmoituksessa)
- tyhjillään olevien kiinteistöjen käyttöönottoon
- EIP-toimintaan

Yhteistyöhankkeet-toimenpiteen kokonaisrahoitus on noin 270 miljoonaa euroa. (Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft, 2025c)

Leader

Ohjelmakaudella 2023–2027 Itävallassa on 83 Leader-ryhmää, joista kuusi on uusia ryhmiä. Itävallan CAP-suunnitelman julkinen rahoitus Leaderille ohjelmakaudella 2023–2027 on 210 miljoonaa euroa. Toimeenpano alkoi 1.7.2023.

Leader-ryhmät aktivoivat ja tukevat paikallista kehitystä oman alueellisen suunnitelmansa mukaan. Leader-ryhmät myös neuvovat hakijoita hankeideoidensa kehittämisessä, tukevat hakuprosessia sekä verkottavat alueen sidosryhmiä. Jokaisella Leader-ryhmällä on hankevalintaryhmä (PAG), joka päättää itsenäisesti hankevalinnasta. Hankevalintaryhmässä on oltava vähintään puolet kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän edustajia. Julkisella sektorilla ei saa olla enemmistöä äänioikeuksista hankevalintaryhmässä. Sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi hankevalintakomiteassa pitää olla vähintään 40 % naisia tai miehiä.

Itävallan Leader-ryhmien rahoittamien hankkeiden ei tarvitse toteuttaa yksittäisiä CAP-suunnitelman toimenpiteitä. Sen sijaan Leader-toiminnalle on määritelty neljä temaattista toiminta-aluetta, joiden sisällä hankkeita voidaan toteuttaa, mikäli ne edistävät paikallista kehittämisstrategiaa. (Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft, 2025c). Temaattiset toiminta-alueet ovat:

Lisäarvon tuottaminen

- Maa- ja metsätalous
- Matkailu
- Liiketoiminta, kauppa, pk-yritykset, yksityisyrittäjät
- Käsityöt

Luonnonvarojen ja kulttuuriperinnön vahvistaminen tai kestävä kehitys

- Luonto ja ekosysteemit
- Kulttuuri
- Biotalous, maa- ja metsätalous, muut bioperäiset jätteet, tähteet ja sivutuotteet
- Kiertotalous

Tärkeiden yleishyödyllisten rakenteiden ja toimintojen vahvistaminen

- Julkiset palvelut, paikalliset palvelut
- Alueellinen oppiminen ja osallistava kulttuuri
- Sosiaaliset innovaatiot

Ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen

- Energia, energiatehokkuus, uusiutuva energia
- Kasvihuonekaasujen ja CO₂-päästöjen vähentäminen
- Kestävä liikkuminen
- Maa- ja metsätalous
- Asuminen
- Palvelut

Ohjelmakaudelle 2023–2027 Leaderin kaupunki-maaseutu -yhteistyötä laajennettiin. Keskikokoiset kaupungit, joissa on jopa 110 000 asukasta, voivat tehdä yhteistyötä paikallisen toimintaryhmän (LAG) kanssa molempien kumppaneiden hyödyksi. Niille Leader-alueille, jotka hyödyntävät tätä yhteistyömahdollisuutta,

on osoitettu 100 000 euroa lisää Leader-rahoitusta. Ohjelmakaudella 2023–2027 kuusi kaupunkia (Klagenfurt, Villach, Steyr, Feldkirch, St. Pölten ja Wiener Neustadt) toteuttaa kumppanuusmallia (saksaksi 'privilegierten funktionalen Partnerschaft') Leader-ryhmien kanssa. (Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft, 2025a)

Leader-ryhmien ohjaus

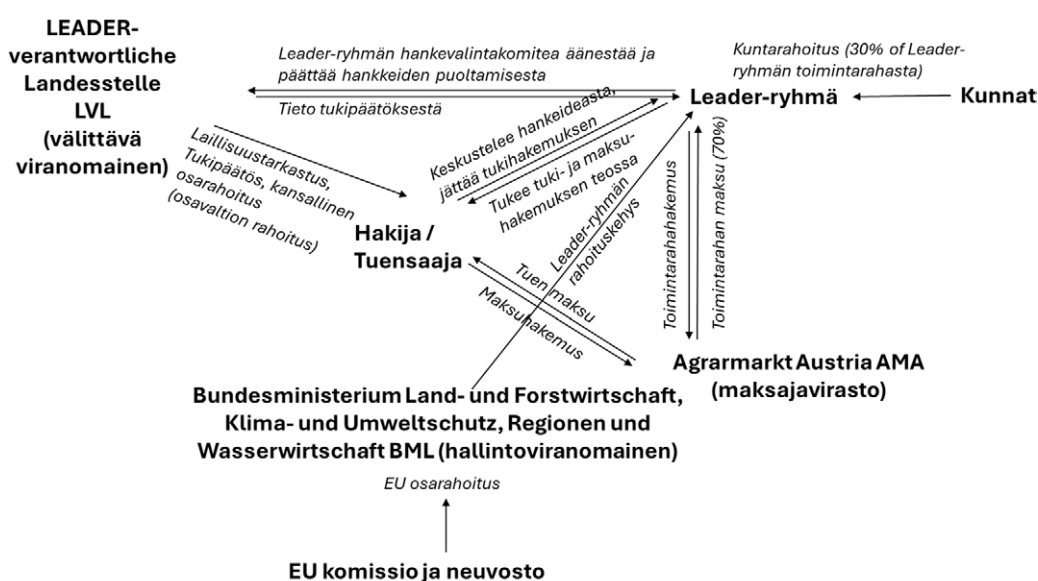
Itävallan Leader-ryhmien strategiaohjauksesta vastaa hallintoviranomainen eli liittovaltion maa-, metsä-, alue- ja vesienhoitoministeriö BML. Leader-ryhmät valittiin kaksivaiheisessa haussa, jota varten hallintoviranomainen oli koonnut Leader-valintaryhmän. Siinä olivat jäseninä CAP-strategiasuunnitelman, EAKR- ja ESF-ohjelmien hallintoviranomaiset sekä maakuntatason edustajat. Leader-ryhmien valintakriteerit, pisteytys sekä rahoitusperiaatteet oli määritelty CAP-strategiasuunnitelmassa.

Hallintoviranomainen vastaa myös Leader-ryhmien normiohjauksesta lakien ja asetusten sekä toimeenpanon ja toimintarahan sääntöjen määrittelyn kautta. Jokaiselle toimenpiteelle on laadittu selkeä PDF-muotoinen ohjeistus. Leaderin toimintarahaa maksetaan yksinkertaistettujen kustannusmallien kautta (35 % flat rate Leader-ryhmän tukikelpoisista henkilöstökustannuksista). Maksatuksen todentaminen on liitetty toimintarahan käyttöön (mm. Leader-ryhmän on osoitettava, että sillä on jatkuvasti vähintään 1,5 htv henkilöstöä, Leader-ryhmä noudattaa kaikkia raportointivelvoitteita ja hallintoviranomaisen vaatimuksia, Leader-toimiston ylläpitäminen alueella, verkkosivuston ylläpito sekä paikallisten kehityssuunnitelmien (LDS) ja hankkeiden valintaa ja valittuja hankkeita koskevien tietojen julkaiseminen sekä vähintään kahden hankehakukierroksen järjestäminen vuosittain). (Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft, 2025b)

Alla olevassa kuvassa 11 on mallinnettu Itävallan Leader-toiminnan resurssiohjauksen järjestelmä. Ketju alkaa EU-tasolta, jossa asetuksella 2021/2115 määritellään sekä Itävallan CAP-strategiasuunnitelman EU-osarahoitus että Leader-toiminnalle varattava minimiosuus. Hallintoviranomainen eli BML päätti Leader-ryhmien rahoituskehykset Itävallan CAP-suunnitelmassa määritellyn kaavan perusteella. Resurssiohjaukseen kuuluu myös Leader-rahoituksen tukiprosessi sekä Leader-ryhmien toimintarahan. Itävallassa tuenhakija keskustelee projekti-ideasta Leader-ryhmän kanssa ja lähettää tukihakemuksen maksajaviraston (AMA) hallinnoiman IT-järjestelmän kautta Leader-ryhmälle. Jokaisella Leader-ryhmällä on hankevalintakomitea, joka ehdotuksen puolettavista hankkeista. Tämän jälkeen alueelliset välittäjäviranomaiset, jotka sijaitsevat lääninhallitusten yhteydessä, tekevät hakemusten laillisuustarkastukset ja tekevät hankkeita koskevat päätökset ja sopimukset.

Maksajavirasto (AMA) vastaanottaa maksuhakemukset ja toteuttaa tukien maksun tuensaajalle. Leader-ryhmien toimintarahen maksatuksen ja hallinnoinnin hoitaa maksajavirasto (AMA), joka maksaa 70 % toimintarahasta. Loput 30 % toimintarahasta maksetaan kuntarahaosuuksista.

Kuva 12. Leader-toiminnan resurssiohjaus Itävallassa ohjelmakaudella 2023–2027



4.3.3 Puola

Puolan CAP-strategiasuunnitelman julkinen (EU ja kansallinen) rahoitus on ohjelmakaudelle 2023–2027 noin 25 233 miljoonaa euroa, josta EU-rahoitusta on 22 131 miljoonaa. Suorien tukien osuus julkisesta rahoituksesta on noin 69 %, sektoritukien osuus noin 0,2 % ja maaseudun kehittämistukien osuus noin 30 %. Maaseudun kehittämistuista noin 22 % on varattu ympäristötoimenpiteisiin, 20 % LFA-tukeen, 33 % investointeihin ja loput 35 % kehittämistukiin ja maatalojen tukiin (nuoret viljelijät ja riskienhallinta). (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2026)

Puolan CAP-strategiasuunnitelman kohderyhmä on maataloustuottajat. Tämän linjauksen myötä CAP-suunnitelman yritys- ja investointituet on suunnattu ainoastaan maataloilta (pl. Leader). Puolan hallintomalli muistuttaa jossakin määrin Suomen hallintomallia, sillä maatalouden tuet hallinnoidaan keskitetysti, kun taas Leader ja muutama paikkaperustainen toimenpide hallinnoidaan alueellisesti.

Hallinto

Puolan CAP-suunnitelman hallintoviranomainen on Puolan Maatalous- ja maaseudun kehittämisministeriö (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, MRiRW). Hallintoviranomainen määrittelee strategisen linjan ja tavoitteet, kansallisen lainsäädäntökehityksen ja neuvottelee Euroopan komission kanssa. Hallintoviranomainen määrittelee toimenpiteiden toimeenpanosäännöt ja vastaa ohjelman seurannasta ja arvioinnista sekä hallintokomiteasta ja kansallisesta CAP-verkostosta.

Maatalouden uudelleenjärjestely- ja nykyaikaistamisvirasto (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ARiMR) on CAP-suunnitelman maksajavirasto, jonka päätehtävänä on tuen maksaminen hanketoteuttajille, valvonta sekä EU-varojen kirjanpito. Maksajavirasto hallinnoi hakukuulutuksia, tuen käsittelyä sekä tukien maksua eri toimenpiteille (mm. suorat tuet, maatilainvestoinnit, riskienhallinta ja yhteistyö). Maksajavirastolla on myös alueellisia toimipisteitä.

Maksajavirastolla on myös sopimukset alueellisten välittäjäviranomaisten kanssa joidenkin toimenpiteiden (Leader, tilusjärjestelyt, Älykkäät kylät-konseptiin liittyvät maaseutualueiden investoinnit) hallinnointivastuun siirtämisestä maakuntahallituksille (Samorządy Województw), jotka aluehallintoviranomaisina vastaavat tietyistä, laissa määrätyistä, toimista. Nämä toimenpiteet hallinnoidaan alueellisesti, koska niihin tarvitaan alueellista suunnittelua ja infrastruktuurin koordinaatiota sekä paikallista kumppanuutta.

Yritystuet

Puolan CAP-suunnitelmassa maatalouden ulkopuolisille yrityksille tukea myönnetään ainoastaan Leader-ryhmien kautta.

Koheesiopolitiikkaa toteutetaan Puolassa useiden kansallisten ohjelmien (mm. European Funds for the Modern Economy, European Funds for Digital Development ja European Funds for Eastern Poland) sekä 16 alueellisen ohjelman kautta. Kansallisten ohjelmien hallintoviranomainen on Puolan talous- ja aluekehitysministeriö (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), kun taas alueellisista ohjelmista vastaavat maakuntahallitukset (Samorządy Województw).

Puolan koheesiopolitiikkaohjelmien kautta rahoitetaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä erityisesti pk-yritysten kasvun ja kilpailukyvyn kehittäminen -toimenpiteen sekä rahoitusvälineiden kautta investoinneilla innovaatioon, digitalisaatioon ja modernisaatioon.

Hanketuet

Puolan CAP-suunnitelman (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2026) kautta suunnataan hanketukea

- energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan
- älykkäät kylät -toimenpiteen kautta mm. paikalliseen infrastruktuuriin sekä bio- ja kiertotalouden edistämiseen
- EIP-toimintaan
- maatalouteen liittyviin yhteistyöhankkeisiin

Leader

Ohjelmakaudella 2023–2027 Puolassa on 297 Leader-ryhmää kymmenessä Puolan 16 maakunnasta. Leader-ryhmistä 190 toimii monirahastoisesti, mukaan lukien 9 kaupunki-Leaderiä. (Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich+ (KSOW+), 2025) Monirahastoiset ryhmät käyttävät maaseutu-, aluekehitys- ja sosiaalirahastoa rahoituksessaan. Puolan CAP-suunnitelman julkinen rahoitus Leaderille ohjelmakaudella 2023–2027 on 414,4 miljoonaa euroa. Leader-ryhmien toiminta-alueiden maaseutualueilla täytyy olla vähintään 30 000 asukasta, vähintään kahden kunnan alueella.

Leader-ryhmät laativat paikalliset kehittämissuunnitelmat ja aktivoivat ja tukevat paikallista kehitystä oman alueellisen suunnitelmansa mukaan ja seuraavat paikallisen kehittämisstrategian edistymistä. Leader-ryhmät myös neuvovat hakijoita hankeideoidensa kehittämisessä, laativat hankkeiden valintakriteerit, hallinnoivat paikallisia hankehakujia, tukevat hakuprosessia sekä verkottavat alueen sidosryhmiä. Leader-ryhmän hallitus tekee hankevalinnan. (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2026)

Ohjelmakaudella 2023–2027 Leader-ryhmien paikalliset kehittämisstrategiat saavat sisältää korkeintaan kolme strategista painopistettä, jotta strategioiden tärkeimmät tavoitteet voidaan saavuttaa. (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2025a)

Leader-ryhmät voivat myöntää tukea paikallisen kehittämissuunnitelmansa mukaan seuraaviin toimiin:

- Yrittäjyyden kehittäminen, mukaan lukien biotalouden tai vihreän talouden kehittäminen, erityisesti yksityishenkilöiden maatalouden ulkopuolisen taloudellisen toiminnan perustaminen ja maatalouden ulkopuolisen taloudellisen toiminnan kehittäminen
- Pienten maatilojen maatalouden ulkopuolisten toimintojen kehittäminen maatilamatkailu-, koulutus ja hoivatilojen perustamisessa tai kehittämisessä
- Yhteistyön kehittäminen lyhyiden toimitusketjujen luomisen tai kehittämisen kautta
- Älykäs kylä -konseptin valmistelu
- Pienet yleishyödylliset investoinnit
- Kansalaistietoisuuden lisääminen seuraavilla aloilla: kestävä maatalous, elintarviketalous, vihreä talous tai biotalous, tiedon ja taitojen kehittämisen tukeminen innovaatioiden, digitalisaation tai yrittäjyyden alalla, paikallisyhteisöjen kansalaisten selviytymiskyvyn vahvistamisen tukeminen, disinformaation torjuntatoimien tukeminen, julkisen tai yhteiskunnallisen elämän johtajien koulutusohjelmien vahvistaminen, ilmastonmuutoksen torjunta ja yhteisötalouden edistäminen.
- Ikäihmisten, nuorten tai heikommassa asemassa olevien sosiaalinen osallisuus
- Puolan maaseudun kulttuuri- ja luonnonperinnön suojeleminen
- Yhteistyöhankkeiden valmistelu.

Leader-tukea ei voi myöntää teiden, torien, vesi- tai viemäri-infrastruktuurin rakentamiseen tai korjaamiseen taikka maatalouden palveluihin. (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2026)

Leader-tuen enimmäismäärät ovat seuraavanlaiset

- Maatalouden ulkopuolinen liiketoiminta, maaseutumatkailu-, koulutus- ja hoitotilojen perustaminen: 150 000 Puolan zlotya (~36 000 euroa)
- Lyhyet ruokaketjut: 350 000 Puolan zlotya (~83 000 euroa)
- Kehittämishankkeet, myös Leader-ryhmän omat hankkeet: enintään 500 000 Puolan zlotya (~120 000 euroa)
 - Älykäs kylä-hankkeen valmistelu: 4 000 Puolan zlotya (~950 euroa)
- Yhteistyöhankkeen valmistelu
 - Alueiden välinen Leader-hanke: 50 000 Puolan zlotya (~12 000 euroa)
 - Kansainvälinen Leader-hanke 150 000 Puolan zlotya (~36 000 euroa)

Leader-tuen tukiprosentti on pääsääntöisesti enintään 65 %, mutta tukiprosentit vaihtelevat tuensaajien mukaan. Esimerkiksi maatalan monipuolistamisessa maatalouden ulkopuolelle tukiprosentti on 85 % (tuensaaja on maatala), kun taas kehittämishankkeiden tukiprosentti on enintään 100 % muille kuin julkisen sektorin toimijoille. Ei-tuotannollisten investointien tukiprosentti julkisen sektorin toimijoille on enintään 75 %. (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2025a)

Leader-tuissa käytetään pääsääntöisesti vakioituja kertakorvauksia.

Leader-ryhmien ohjaus

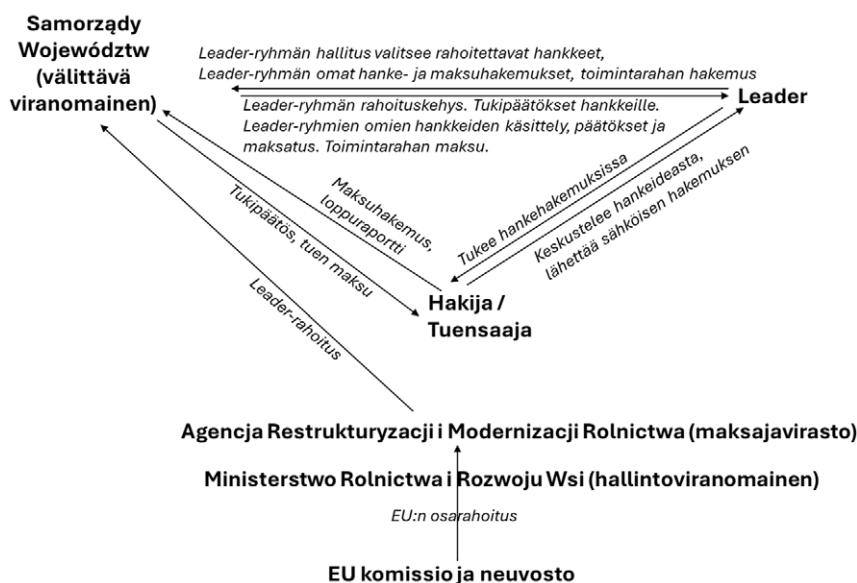
Puolan Leader-ryhmien strategiaohjauksesta vastaa CAP-suunnitelman hallintoviranomainen eli maatalous- ja maaseudun kehittäminenministeriö Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) sekä välittävät viranomaiset eli maakuntahallitukset Samorządy Województw. Leader-ryhmät valittiin yksivaiheisessa haussa, josta vastasivat maakuntahallitukset. Paikallisten kehittämissstrategioiden arviointia varten maakuntahallitukset olivat koonneet asiantuntijaryhmät avoimella haulla. Jokaisessa maakunnassa on maakuntahallituksen kumppanuussopimuskomitean alainen yhteisölähtöisen paikallisen kehityksen alakomitea, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa paikallisten kehittämissstrategioiden ja muiden CLLD-strategioiden seuranta sekä ehdotusten laatiminen yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen tehokkuuden parantamiseksi.

Hallintoviranomainen vastaa myös Leader-ryhmien normiohjauksesta lakien ja asetusten sekä toimeenpanon ja toimintarahan sääntöjen määrittelyn kautta. Leader-ryhmien toimintarahan ehtona on muun muassa Leader-ryhmän nettisivut, toimisto sekä tietty työntekijämäärä (2 htv jos toiminta-alueella on vähemmän kuin 60 000 asukasta, 3 htv jos toiminta-alueella on 60 000 – 99 999 asukasta ja 4 htv jos toiminta-alueella on enemmän kuin 100 000 asukasta). (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2025b) Toimintarahan takaisinperintään sekä maksuosuuden vähentämiseen liittyy runsaasti sääntöjä. Toimintarahaa voidaan vähentää jos Leader-ryhmä ei noudata Leader-sopimuksessa sovittuja asioita ja aikatauluja mm. henkilöstön määrä, Leader-ryhmän koulutussuunnitelma, viestintä, rahoitukseen ja hankkeisiin liittyvien dokumenttien arkistointi, seurantiedon toimittaminen sekä tarkastusten mahdollistaminen. Lisäksi toimintarahaa voidaan vähentää 10 prosentilla jos Leader-ryhmän hankerahoituskehiksestä ei ole sidottu 40 prosenttia 30.6.2026 mennessä. Mikäli Leader-ryhmien rahoitamiin hankkeisiin kohdistuu takaisinperintöjä, ne vähentävät myös Leader-ryhmän toimintarahaa. Toimintarahan takaisinperintä voidaan tehdä viisi vuotta viimeisen maksatuksen jälkeen. (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2025b)

Alla olevassa kuvassa on mallinnettu Puolan Leader-toiminnan resurssiohjauksen järjestelmä. Ketju alkaa EU-tasolta, jossa asetuksella 2021/2115 määritellään sekä Puolan CAP-strategiasuunnitelman EU-osarahoitus että Leader-toiminnalle varattava minimiosuus. Välittävät viranomaiset eli maakuntahallitukset päättävät Leader-ryhmien rahoituskehykset. Resurssiohjaukseen kuuluu myös Leader-rahoituksen tukiprosessi sekä Leader-ryhmien toimintarahaprosessi. Tuenhakija keskustelee projekti-ideasta Leader-ryhmän kanssa ja lähettää tukihakemuksen maksajaviraston (ARiMR) hallinnoiman IT-järjestelmän (PUE) kautta Leader-ryhmälle. Leader-ryhmän hallitus valitsee rahoitettavat hankkeet, jonka jälkeen välittävä viranomainen tekee hankepäätöksen. Leader-ryhmät ohjeistavat tuensaajaa maksuhakemuksen teossa. Maksajavirasto vastaanottaa maksuhakemukset IT-järjestelmässä ja toteuttaa tukien maksun tuensaajalle.

Leader-ryhmien toimintarahan maksatuksen ja hallinnoinnin hoitaa välittävä viranomainen eli maakuntahallitus. Leader-ryhmät lähettävät yhden toimintarahahakemuksen, johon kohdistuu useita maksatushakemuksia. Leader-ryhmien toimintaraha maksetaan neljän ennakkomaksun (20 %, 10 %, 10 %, 10 %) kautta kuuden kuukauden välein ja sen jälkeen hankkeiden maksuprosentin mukaan. Ensimmäinen ennakkomaksu voidaan maksaa heti Leader-sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Neljän ennakkomaksuerän jälkeen maksu tapahtuu paikallisen kehittämisstrategian etenemisen suhteessa. Toimintarahan maksatusta varten Leader-ryhmien tulee toimittaa maksuhakemus korkeintaan kolmen kuukauden välein. (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2026). Puolassa ei ole käytössä Leaderin kuntarahoitusta lainkaan.

Kuva 13. Leader-toiminnan resurssiohjaus Puolassa ohjelmakaudella 2023–2027



Informaatio-ohjauksen näkökulmasta tärkeimmät toimijat ovat hallintoviranomainen, välittäjätaho sekä Puolan maaseutuverkosto (Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich KSOW+). Lisäksi Brwinówin maatalouden neuvontakeskus on perustanut LEADER-lähestymistapaa käsittelevän temaattisen ryhmän, joka tapaa vähintään kerran vuodessa. Sen tarkoituksena on jakaa tietoa ja helpottaa yhteistyötä Leader-toiminnan toteuttamiseen osallistuvien tahojen välillä sekä vahvistaa Leader-toimijoiden osaamista. Teemaryhmän jäsenenä on muun muassa Puolan Leader-ryhmien verkoston, hallintoviranomaisen, maksajaviraston, maaseutuverkoston, maakuntahallituksen, alueellisten Leader-verkostojen sekä akatemian edustajia. (Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich+ (KSOW+), 2025)

4.3.4 Yhteenveto ja vertailu Suomen hallintomalliin

Ruotsin, Itävallan, Puolan ja Suomen CAP-strategiasuunnitelmat perustuvat samaan EU-kehykseen, mutta niiden rahoitusrakenne ja painotukset poikkeavat toisistaan.

Ruotsissa CAP-rahoituksen kokonaismäärä ohjelmakaudella 2023–2027 on noin 5,9 miljardia euroa. Tästä noin 58 prosenttia kohdistuu suoriin tukiin ja noin 40 prosenttia maaseudun kehittämiseen. Maaseudun kehittämisvaroista noin kolmannes kohdistuu ympäristötoimenpiteisiin, kolmannes luonnonhaittakorvauksiin ja kolmannes kehittämiseen sekä maatalojen yritystukiin. Leader-rahoituksen osuus on 7,71 %.

Itävallassa CAP-rahoitus on noin 9 miljardia euroa. Maaseudun kehittämisen osuus on hyvin suuri, noin 61 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Tästä lähes puolet kohdistuu ympäristötoimenpiteisiin ja yli kolmannes yritys- ja kehittämistukiin. Leaderin osuus on 5,01 %.

Puolassa CAP-rahoitus on noin 25 miljardia euroa. Suorien tukien osuus on erittäin suuri, noin 69 prosenttia. Maaseudun kehittämisen osuus on noin 30 prosenttia, ja siitä merkittävä osa kohdistuu investointeihin sekä maatalojen kehittämiseen. Leaderin osuus rahoituksesta on 8,82 %.

Suomen CAP- rahoituksen kokonaismäärä (EU ja kansallinen rahoitus) on noin 10,8 miljardia euroa. Tästä noin 40 % kohdistuu suoriin tukiin. Noin 60 % maaseudun kehittämiseen, josta merkittävä osa kohdistuu luonnonhaittakorvauksiin (42 %) ja maatalouden tukiin (ympäristö- ja eläinten hyvinvointikorvaus, luonnonmukainen tuotanto, maatalouden investoinnit ja aloitustuet: yhteensä 42 %). Leader-rahoituksen osuus on 5,61 %.

CAP-suunnitelmien kohderyhmät

Ruotsissa ja Puolassa CAP-suunnitelmat kohdistuvat selkeästi maataloustuottajiin. Tämän seurauksena CAP-rahoitteiset yritystuet kohdennetaan lähes yksinomaan maataloilille. Maatalouden ulkopuolisille yrityksille tukea voidaan myöntää käytännössä vain Leader-toiminnan kautta. Molemmissa maissa hanketuki on myös kohdistettu pääosin maatalouteen. Ruotsissa tosin rahoitetaan myös pienimuotoiseen matkailuun liittyviä yhteistyöhankkeita ja Puolassa älykkäät kylät -toimenpiteen alla erilaisia investointeja.

Itävallassa CAP-rahoituksella voidaan tukea myös maaseudun pk-yrityksiä, esimerkiksi yritysten perustamista, innovaatioita ja omistajanvaihdoksia. Tämä tekee Itävallan mallista monipuolisemman maaseudun elinkeinopolitiikan näkökulmasta. Hanketukien osalta Itävallan CAP-suunnitelma sen sijaan on rajattu valittuihin kohderyhmiin (mm. maaseutualueiden kunnat tai alppialueiden matkailun kehittämistäjärjestöt) tarkkojen toimenpidemääritysten kautta.

Suomessa CAP-suunnitelma kohdistuu erityisesti maataloustuottajiin, mutta maaseudun kehittämistoimien kohderyhmä on laaja. CAP-rahoituksella voidaan nimittäin tukea maaseudun yrityksiä myös maatalouden ulkopuolella sekä laaja-alaista kehittämistoimintaa. Tämän vuoksi Suomen malli muistuttaa enemmän Itävallan kuin Ruotsin tai Puolan järjestelmää.

Hallintomallit

Ruotsin, Itävallan, Puolan ja Suomen hallintomallit eroavat merkittävästi toisistaan. Eroavaisuudet johtuvat sekä maiden aluehallintomalleista että eri rahastojen yhteensovituksesta. On toki huomattava, että Itävallan osavaltioilla ja Puolan maakuntahallinnolla on erilainen rooli kuin Suomen maakuntaliitoilla. Siinä missä maakuntaliitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä, joiden tehtävänä on aluekehitys, maakuntakaavoitus ja kuntien edunvalvonta, Itävallassa ja Puolassa maakuntatason hallinto on perustuslaillinen osa maan hallintojärjestelmää.

Ruotsissa CAP-suunnitelman hallinto on vahvasti keskitetty. Maaseutuvirasto Jordbruksverket toimii hallintoviranomaisena, maksajavirastona ja useiden toimenpiteiden toimeenpanijana. Alueellinen taso osallistuu lähinnä maataloustukien hallinnointiin lääninhallitusten kautta. Sen sijaan kehittämistuet ja Leader-toiminta ovat suurelta osin keskitettyjä.

Itävallassa hallintomalli on monitasoinen ja hajautettu. Hallintoviranomaisena toimii liittovaltiotason ministeriö BML, mutta toimenpiteiden toteutus jakautuu useille välittäjäviranomaisille, kuten yrityspalveluorganisaatioille, ympäristörahoitusorganisaatioille ja maakunnille. Osavaltioilla on keskeinen rooli erityisesti Leader-hankkeiden päätöksenteossa ja rahoituksessa.

Puolassa järjestelmä on osittain keskitetty ja osittain alueellinen. Maataloustuet hallinnoidaan keskitetysti maksajaviraston kautta, mutta paikkaperustaiset toimenpiteet, kuten Leader ja älykkäät kylät -toiminta, on delegoitu maakuntahallinnoille.

Suomen hallintomalli eroaa näistä siinä, että alueellinen taso on keskeinen toimija maaseudun kehittämisessä. Hallintoviranomainen toimii strategisella tasolla, mutta käytännön päätöksenteko on hajautettu alueille. ELY-keskukset/elinvoimakeskukset ja Leader-ryhmät vastaavat suuresta osasta toimeenpanoa ja niillä on käytössään sekä yritys- että hankerahoitusvälineitä, jotka on suunnattu maaseudun toimijoille.

Leader-toiminta

Leader-toiminta on kaikissa tarkastelluissa maissa keskeinen paikallisen kehittämisen väline, mutta sen toteutus vaihtelee.

Ruotsissa Leader-ryhmiä on 40 ja niiden koko on kasvanut edelliseen ohjelmakauden verrattuna. Leader-ryhmät priorisoivat hankkeet valintamenettelyn kautta, mutta lopullisen päätöksen tekee hallintoviranomainen Jordbruksverket.

Itävallassa Leader-ryhmiä on 83. Leader-ryhmät tekevät ehdotuksen rahoitettavista hankkeista, joihin lopullisen päätöksen tekee maakunnallinen välittäjäviranomainen. Leader-hankkeiden toteutus Itävallassa on joustavaa, koska niiden ei tarvitse suoraan toteuttaa yksittäisiä CAP-toimenpiteitä vaan määriteltyjä Leader-teemojen tavoitteita.

Puolassa Leader-ryhmiä on 297. Järjestelmä on laaja ja osittain monirahastoinen. Joissakin maakunnissa Leader-ryhmät voivat käyttää useita EU-rahastoja. Leaderin kautta voidaan rahoittaa esimerkiksi yrittäjyyttä, älykkäitä kyliä sekä sosiaalista osallisuutta.

Suomessa Leader-ryhmiä on 53 (Manner-Suomi 52, Ahvenanmaa 1). Leader-ryhmillä on merkittävä rooli paikallisen kehittämisen aktivoinnissa ja hankkeiden valinnassa, mutta virallinen tukipäätös tehdään alueellisesti ELY-keskuksessa/elinvoimakeskuksessa.

Taulukko 1. Ruotsin, Itävallan, Puolan ja Suomen CAP-suunnitelmien ja niiden hallinnon eroavaisuudet ja yhteneväisyydet

Vertailutekijä	Ruotsi	Itävalta	Puola	Suomi
CAP-rahoitus (2023–2027)	n. 5,9 mrd. €	n. 9,0 mrd. €	n. 25,2 mrd. €	n. 10 mrd. €
Maaseudun kehittämisen osuus	n. 40 %	n. 61 %	n. 30 %	n. 40 %
CAP-kohderyhmä	Pääosin maatalous	Maaseutu-elinkeinot	Pääosin maatalous	Maaseutu-elinkeinot ja yhteisöt
Yritystuet CAP:ssa	Pääosin maatilat	Maatilat, mikro- ja pk-yritykset	Pääosin maatilat	Maatilat, mikro- ja pk-yritykset
Hallintomalli	Keskitetty	Monitasoinen ja hajautettu	Keskitetty ja alueellinen	Hajautettu alueellinen
Alueellisen tason rooli	Rajallinen	Vahva (maakunnat)	Kohtalainen (maakunnat)	Vahva (ELY / elinvoimakeskus)
Leader-ryhmien määrä	40	83	297	53
Leader-päätöksen-teko	Keskitetty viranomais-päätös	Alueellinen päätöksen-teko	Leader + maakunnat	Leader + ELY/elinvoimakeskus
Moni-rahastoinen Leader	Ei	Ei (muutamia poikkeuksia)	Osittain (osa Leader-ryhmistä)	Ei
Leaderin toimintarahamalli	33 % flat rate henkilöstö- ja palkkio-kustannuksista	35 % flat rate henkilöstö-kustannuksista	toimintarahaa kertyy hanke-maksatusten perusteella 50 % ennakko-maksun jälkeen	toimintarahaa kertyy hanke-maksatusten perusteella 37 % ennakko-maksun jälkeen

Ruotsissa, Itävallassa ja Puolassa maaseudun yritysrahoitus on osittain siirtynyt koheesiopolitiikan rahastoihin, erityisesti pk-yritysten kasvun ja innovaatioiden tukemisessa.

Maakohtaiset erot CAP-suunnitelmissa ja niiden toimeenpanossa liittyvät erityisesti kohderyhmiin, hallinnon keskittämiseen sekä Leader-toiminnan laajuuteen ja rooliin. Ruotsi, Puola ja Suomi kohdentavat CAP-rahoituksen pääasiassa maatalouteen, kun taas Itävalta ja Suomi tukevat myös laajemmin maaseudun yritystoimintaa. Lisäksi Suomessa tuetaan maaseudun hanketoimintaa. Hallinnon keskittäminen vaihtelee myös tarkasteltujen maiden välillä. Ruotsissa CAP-suunnitelman hallintoa voidaan kuvata vahvasti keskitetyksi malliksi, Itävallan hajautetuksi monitasoiseksi malliksi ja Puolaa yhdistelmäksi keskitettyä ja alueellista hallintoa. Lisäksi Leader-toiminnan laajuus ja rooli vaihtelee tarkastelluissa maissa. Puolassa Leader on hyvin laaja ja osittain monirahastoinen, Itävallassa strategisesti joustava, kun taas Ruotsissa sen päätöksenteko on keskitetympää. Suomessa Leader-ryhmien yhteistyö alueellisen tason (ELY/elinvoimakeskus) kanssa on selkeä osa maaseudun kehittämisen arkkitehtuuria.

5 Alueellisen ja paikallisen tason koordinaatio

Tässä luvussa käsitellään Suomen alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen työnjakoa ja yhteistyötä sekä maaseudun kehittämistä maakuntatasolla.

5.1 Alueellisen ja paikallisen tason työnjako

Alueellisen ja paikallisen tason eli ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien työnjako perustuu sekä lakeihin ja asetuksiin että keskinäisiin yhteistyösopimuksiin, joita on osittain täydennetty myös rahoituslinjauksilla.

Työnjakoon kuuluu myös hallintomallin mukainen tehtävien hoitaminen, mitä käytiin läpi luvussa 3.

Yhteistyöasiakirjat

ELY- ja Leader-ryhmien väliset yhteistyöasiakirjat ovat rakenteeltaan pääosin yhdenmukaisia. Sopimuksissa käsitellään yleensä tukikelpoista aluetta, yritystukia, hanketukia, yleishyödyllisiä investointeja, viestintää sekä yhteistyön käytäntöjä.

Asiakirjojen peruseriaatteet ovat yhtenäiset eri alueilla. ELY-keskukset vastaavat laajemmista, maakunnallisista ja vaikuttavista kehittämiskokonaisuuksista sekä yli viisi henkilötyövuotta työllistävistä yrityksistä. Yritystuissa ELY-keskukset käsittelevät pääsääntöisesti hankkeet, joissa tukikelpoiset kustannukset ylittävät 100 000 euroa. Leader-ryhmät puolestaan keskittyvät paikallisiin ja seudullisiin hankkeisiin sekä alle viisi henkilötyövuotta työllistäviin mikroyrityksiin. Yritystuissa Leader-ryhmät käsittelevät hankkeet, joissa tukikelpoiset kustannukset ovat alle 100 000 euroa. Selkeimmin laaditut yritystukilinjaukset ovat Etelä-Savossa, Keski-Suomessa, Hämeessä ja Lapissa, kun taas Varsinais-Suomessa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Pohjanmaalla yritystukilinjaukset ovat laivemmin määriteltyjä.

Kehittämishankkeiden osalta lähes kaikilla alueilla työnjako on määritelty siten, että ELY-keskukset rahoittavat maakunnallisia, laajoja, strategisia tai useamman kunnan alueella tapahtuvia hankkeita. Leader-ryhmät puolestaan rahoittavat paikallisia,

kylä- tai kuntatason hankkeita. Laajakaistahankkeet on pääsääntöisesti kirjattu ELY-keskusten vastuulle, mikä on loogista, sillä laajakaistahankkeita ei voida rahoittaa Leaderin kautta. Niillä alueilla, joiden yhteistyösopimukseen on kirjattu älykkäät kylät -toimenpide, Leader-ryhmät vastaavat kylä- ja kuntatason toteutuksesta ja ELY-keskus laajemmista, strategisista kokonaisuuksista. Yleisesti ottaen kehittämishankkeiden osalta työnjako on kirjattu laveammin yhteistyösopimuksissa kuin yritystuen työnjako. Poikkeuksena tähän on Uusimaa, jonka yhteistyösopimuksessa on selkeästi määritelty työnjako myös kehittämishankkeiden osalta.

Yleishyödyllisten investointien osalta yhteistyösopimusten linjaukset ovat pääsääntöisesti selkeitä. ELY-keskukset rahoittavat laajoja, vaikutuksiltaan merkittäviä, rahallisesti suurempia investointeja kuten infrastruktuuria ja laajakaistarakentamista. Leader-ryhmät puolestaan rahoittavat paikallisia, euromääräisesti pienempiä investointeja kuten kylätalojen kunnostusta tai vapaa-aikaan liittyviä investointeja (mm. uimarantojen kunnostus, lähiliikuntapaikat ja lasten leikkipaikat). Keski-Suomessa yleishyödylliset investoinnit ovat kirjattu kuuluvan pääsääntöisesti Leader-ryhmille.

Yhteistyösopimusten sisällössä on kuitenkin suurta vaihtelua eri alueiden välillä. Vaihtelua esiintyy erityisesti siinä, rajataanko työnjako teemojen (Uusimaa: hanke-tuki), sektorien (Kainuu) vai toimenpiteiden perusteella. Kaikilla alueilla ei ole listattu samoja toimenpiteitä, ja esimerkiksi Älykkäät kylät -toimintamalli puuttuu useista sopimuksista. Myös kuvausten tarkkuustaso vaihtelee.

ELY-keskusten ja Leader-ryhmien työnjaon selkeys sekä rajauksen tiukkuus eroavat alueittain. Esimerkiksi yritystukien osalta joillakin alueilla ELY-keskus rahoittaa pääsääntöisesti yli 5 htv yrityksiä, mutta voi tarvittaessa rahoittaa pienempiä yrityksiäkin. Toisilla alueilla puolestaan raja on tiukka, eli ELY-keskus ei rahoita alle 5 htv yrityksiä lainkaan. Lisäksi joillakin alueilla tietyt toimenpiteet, kuten laajakaistahankkeet tai maatalouteen liittyvät yritysryhmähankkeet, on rajattu pois Leader-ryhmiltä, kun taas toisaalla näin ei ole tehty.

Sopimuksissa kuvataan vaihtelevasti myös yhteistyöprosessit ja -foorumit. Lisäksi niissä määritellään menettelytavat sopimuksen muuttamiseen, purkamiseen ja irtisanomiseen sekä erimielisyyksien käsittelyyn.

Työnjaon toteutuminen käytännössä

Ohjelmakauden 2014–2022 aikana ELY-keskukset rahoittivat noin 5 000 yritystä yhteensä 381 miljoonalla eurolla. Yritystukihankkeiden keskikoko oli noin 76 600 euroa ja vuositasolla hankkeita oli keskimääräisesti noin 550. Ohjelmakauden 2023–2027 alussa yritystukien keskimääräinen koko on hieman kasvanut (78 600 euroa), mutta vuosivauhti on hidastunut (noin 320 yritystukea vuosittain). Kun tukija-kaumaa tarkastellaan hajontakuvion avulla, pystytään nähdä, että ohjelmakaudella 2014–2022 ELY-keskusten myöntämät yritystuet olivat pääosin alle 500 000 euron kokoisia, mutta yli miljoonan euron tukia oli reilut parikymmentä kappaletta. Ohjelmakaudella 2023–2027 on tähän mennessä vain kaksi miljoonan euron yritystukea, ja suurin osa tuista on alle 300 000 euron kokoisia. [Liite 1, kuviot 21–26]

Hanketuen osalta hankkeiden keskimääräinen koko on laskenut, mutta vuosittaiset hankemäärät ovat kasvaneet uudella ohjelmakaudella. Siinä missä vuosina 2014–2022 kehittämishankkeita rahoitettiin noin 2 000 kappaletta eli noin 220 vuodessa yhteensä 414 miljoonalla eurolla, ohjelmakaudella 2023–2027 kehittämishankkeita on vuoden 2025 loppuun mennessä rahoitettu noin 770 kappaletta eli noin 260 vuodessa, yhteensä 141 miljoonalla eurolla. Kehittämishankkeiden keskimääräinen koko on laskenut noin 212 000 eurosta noin 183 000 euroon.

Taulukko 2. ELY-keskusten rahoittamat hanke- ja yritystuet vuosina 2014–2022 ja 2023–2025

Tukityyppi ja ohjelmakausi	Hankkeet, kpl	Julkinen tuki yhteensä, euroa	Hankkeiden keskikoko, euroa
Yritystuki 2014–2022	4 979	381 242 359	76 570
Yritystuki 2023–2025	970	76 195 368	78 552
Hanketuki 2014–2022	1 955	413 756 239	211 640
Hanketuki 2023–2025	771	141 193 968	183 131

Lähde: Ruokavirasto, Hyrrä

Leader-ryhmät myönsivät ohjelmakaudella 2014–2022 yritystukia yhteensä noin 4 100 kappaletta (noin 450 kappaletta vuosittain), yhteensä noin 70 miljoonalla eurolla. Leader-ryhmien yritystuki-instrumenttien muututtua ohjelmakaudelle 2023–2027, yritystukia on myönnetty enemmän, mutta pienempinä. Kauden ensimmäisen kolmen vuoden aikana Leader-ryhmät ovat myöntäneet yhteensä noin 3 350 yritystukea (noin 1 115 vuosittain) noin 22 miljoonalla eurolla. Yritystukien keskikoko on laskenut huomattavasti ohjelmakaudelta toiselle. Siinä missä vuosina 2014–2022 Leaderin yritystukien keskiarvo oli noin 17 200 euroa, vuosina 2023–2025 se oli vain noin 6 500 euroa. Kun tukijakaumaa tarkastellaan hajontakuvion avulla, pystytään nähdä, että ohjelmakaudella 2014–2022 Leader-ryhmien myöntämät yritystuet olivat pääosin alle 60 000 euron kokoisia, mutta yli miljoonan euron tukia oli useampia kymmeniä. Uudella ohjelmakaudella sen sijaan kaikki yritystuet ovat alle 40 000 euroa. [Liite 1, kuvat 21–26]

Leader-ryhmien hanketukien osalta kehitys on ollut samanlaista kuin ELY-keskuksissa eli vuosittaiset hankemäärät ovat kasvaneet (2014–2022: keskimäärin 652 hanketta vuodessa, 2023–2027: keskimäärin 973 hanketta vuodessa), mutta hanketukien keskimääräinen koko on laskenut noin 39 100 eurosta noin 26 800 euroon.

Taulukko 3. Leader-ryhmien rahoittamat hanke- ja yritystuet vuosina 2014–2022 ja 2023–2025

Tukityyppi ja ohjelmakausi	Leader kpl	Leader eur	Keskikoko
Yritystuki 2014–2022	4 072	70 186 377	17 236
Yritystuki 2023–2025	3 346	21 648 012	6 470
Hanketuki 2014–2022	5 870	229 448 041	39 088
Hanketuki 2023–2025	2 921	78 171 676	26 762

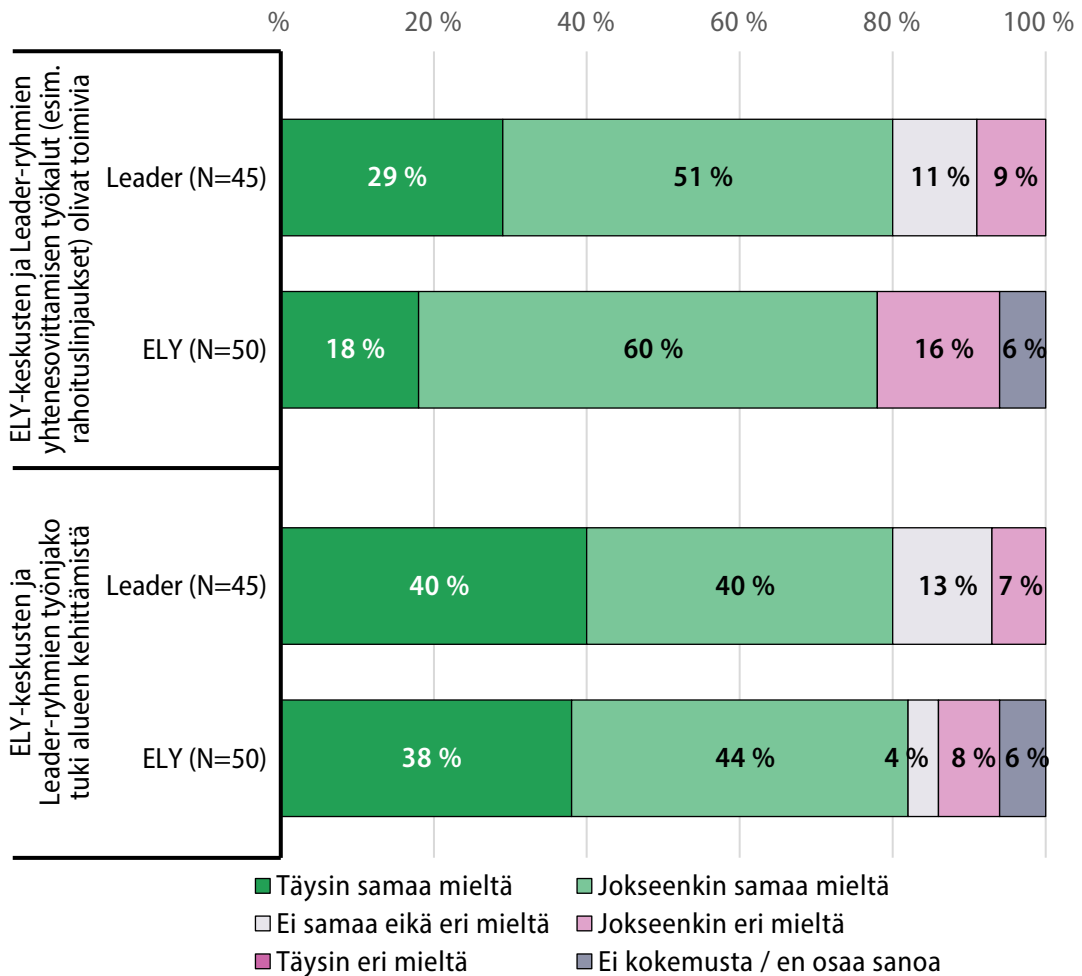
Lähde: Ruokavirasto, Hyrrä

Arvioinnin aikana toteutettujen kyselyiden perusteella voidaan todeta, että Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välinen työnjako ja yhteistyön käytännöt on koettu melko selkeiksi ja toimiviksi. Ohjelmakaudella 2014–2022 valtaosa vastaajista arvioi yhteensovittamisen työkalujen toimineen hyvin. Leader-vastaajista 80 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämän kanssa, ja ELY-vastaajista vastaava osuus oli 78 %. Ohjelmakaudella 2023–2027 Leader-vastaajista 82 % ja ELY-vastaajista peräti 83 % arvioi työkalujen toimivan hyvin. ELY-vastaajien keskuudessa täysin samaa mieltä olevien osuus on kasvanut selvästi.

Kyselyissä oli myös väittämä ”ELY-keskusten ja Leader-ryhmien työnjako tuki alueen kehittämistä”. Ohjelmakautta 2014–2022 koskien arviot olivat varsin myönteisiä: Leader-vastaajista 80 % ja ELY-vastaajista 82 % oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että työnjako on selkeä. Ohjelmakaudella myönteiset arviot ovat edelleen vahvistuneet hieman. Leader-vastaajista 88 % ja ELY-vastaajista 85 % pitää työnjakoa selkeänä.

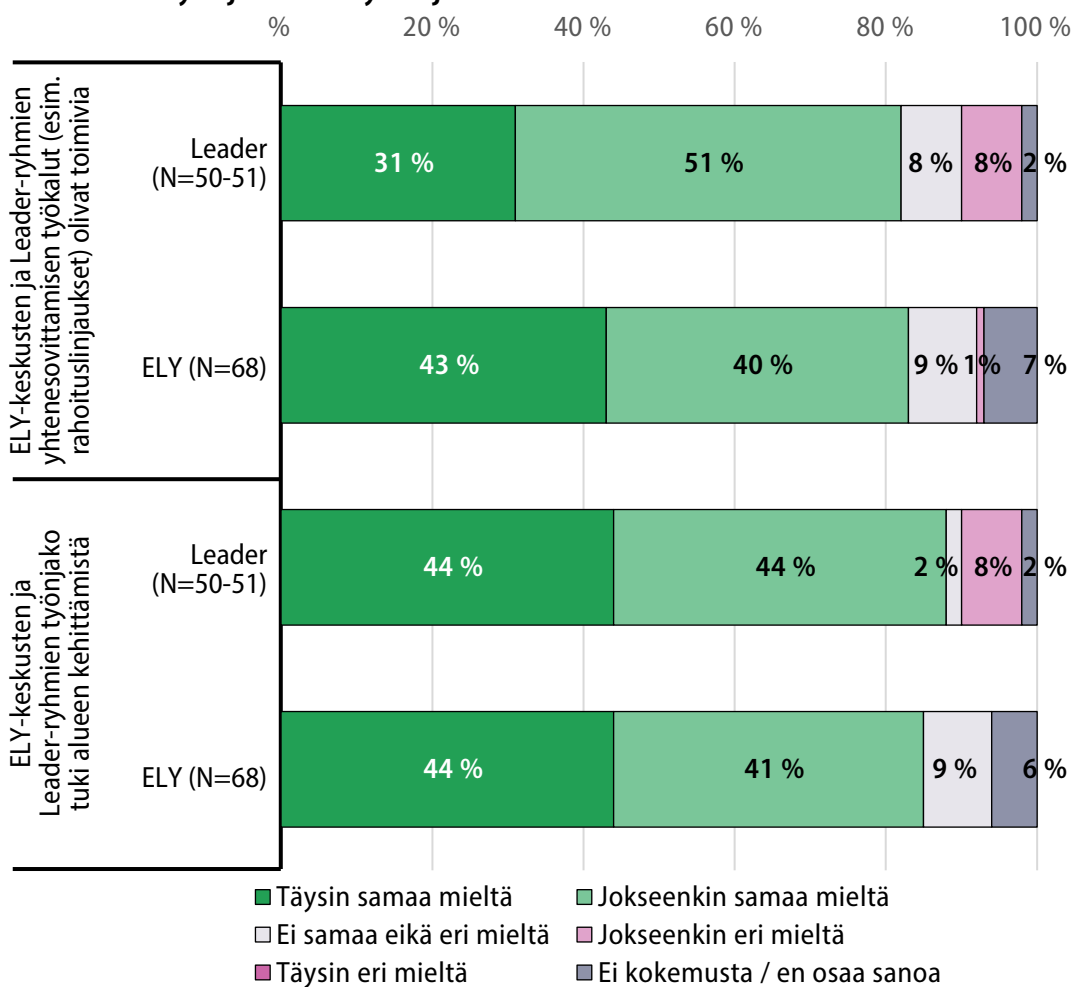
Kuva 14. Leader-ryhmien ja ELY-keskuksen välisen työnjaon selkeys ohjelmakaudella 2014–2022

Leader-ELY työnjaon selkeys ohjelmakaudella 2014–2022



Kuva 15. Leader-ryhmien ja ELY-keskuksen välisen työnjaon selkeys ohjelmakaudella 2023–2027

Leader-ELY työnjaon selkeys ohjelmakaudella 2023–2027



Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että työnjako on selventynyt ohjelmakaudella 2023–2027 erityisesti yritystukien eriyttämisen vuoksi. Haastatteluissa tosin nousi esiin, että on tunnistettavissa potentiaalisia väliinpuotoajatilanteita erityisesti kaupunkien kehysalueilla, jonne elinvoimakeskukset eivät myönnä yritystukia mutta jotka kuuluvat Leader-ryhmien toiminta-alueeseen.

Työnjaon toteutuminen käytännössä hankekäsittelyssä

Vuosiraporttien sekä ELY-Leader-yhteistyötapaamisten muistioiden perusteella voidaan päätellä, että vuosien 2014–2025 aikana Leader-ryhmien ja ELY-keskusten yhteistyö, hankeprosessit ja maksatukset ovat kehittyneet merkittävästi. Edellisen ohjelmakauden alussa keskeistä oli yhteisten käytäntöjen rakentaminen ja roolien selkeyttäminen. Esimerkiksi vuosina 2015–2016 Hyrrä ei vielä toiminut sujuvasti, ja prosesseja jouduttiin neuvottelemaan sitä mukaa kun niitä tarvittiin. Joillakin alueille vakiinnutettiin myös erilaisia yhteistyömuotoja, kuten hankkeiden aloituspalaverit ja ELY-keskusten osallistumista Leader-hallitusten kokouksiin asiantuntijana.

Vuosien aikana työnjako Leader-ryhmien ja ELY-keskusten välillä on selkeytynyt, ja hankkeiden valmisteluun, lausuntoihin ja päätöksentekoon on kehitetty tarkempia käytäntöjä. Erityisesti hankkeiden huolellinen valmistelu ja perusteltu kirjaaminen nopeuttavat päätöksentekoa ELY-keskuksissa/elinvoimakeskuksissa. Myös tarkastuslistojen käyttöönotto, rakennushankkeiden lupien varmistaminen ennen päätöstä sekä kustannusten kohtuullisuuden arvioinnin täsmentyminen ovat parantaneet prosessin laatua. Myös hankkeiden pysyvyyssurantaan on luotu selkeämpiä toimintatapoja ja maksatusprosessia on kehitetty. Toisaalta ELY-keskuksissa/elinvoimakeskuksissa on myös runsaasti erilaisia sisäisiä prosesseja. Esimerkiksi rakentamisen asiantuntijoiden käyttäminen rakennushankkeiden käsittelyssä on erilaista eri alueille, erityisesti pienemmissä Leader-hankkeissa.

Kehittämistarpeita on kuitenkin edelleen paljon. Suurin haaste liittyy hakemusten ja maksuhakemusten laatuun. Varsinkin ELY-keskusten näkökulmasta Leader-ryhmien puoltamat hakemukset ovat joskus puutteellisia, liitteitä puuttuu ja kustannusarviot ovat epätarkkoja. Lisäksi palkkojen ja sivukulujen kohdentaminen aiheuttaa toistuvasti ongelmia maksatuksessa. Toisaalta Leader-ryhmät kokevat, että ELY-keskukset puuttuvat aiempaa tarkemmin hankkeiden tarkoituksenmukaisuuteen. Talkootyön tarpeellisuuden ja kohtuullisuuden perustelu nimittäin vaatii aiempaa tarkempaa dokumentointia ja perusteluja. ELY-keskusten ja Ruokaviraston näkökulmasta maksuhakemusten laatu on viime vuosina heikentynyt, mikä lisää neuvonnan ja tarkastusten työmäärää.

Lisäksi hankkeiden kustannusten kohtuullisuuden arviointi, kilpailutilanteen selvittäminen sekä hakijan taustojen selvittäminen vievät paljon aikaa. Siinä missä Leader-ryhmien hallitukset tekevät päätöksen hankkeiden puoltamisesta hakijan antamien tietojen perusteella, ELY-keskuksilla/elinvoimakeskuksilla on pääsy viranomaisaineistoihin, joiden perusteella esimerkiksi yritysten taloudelliset vaikeudet käyvät ilmi. Prosessia toivotaan nopeutettavan ja helpotettavan siten, että nämä tilanteet kävisivät ilmi ennen Leader-ryhmän puoltavaa lausuntoa. Käytännössä ELY-keskus ei kuitenkaan voi luovuttaa näitä tietoja eteenpäin.

Sekä ELY-keskusten/elinvoimakeskusten että Leader-ryhmien resurssipaineet ovat kasvaneet huomattavasti viime ohjelmakaudesta. Hakemusmäärät ovat lisääntyneet, mutta hankkeiden keskimääräinen koko on pienentynyt. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnollinen työ on lisääntynyt suhteessa rahoituksen määrään. Uudet hakijat tarvitsevat paljon neuvontaa, ja osa tuensaajista ei sitoudu riittävästi hankkeen toteutukseen tai raportointiin. Leader-ryhmien henkilöstöhaasteet ja ELY-keskusten ruuhkat ovat pidentäneet käsittelyaikoja. Ohjelmakaudella 2014–2022 Leader-hankkeiden käsittelyajat olivat keskimäärin 184 päivää (keskiarvo ELY-alueilla pienimmillään 143 päivää ja pisimmillään 220 päivää), ELY-keskuksiin tulleiden hankkeiden käsittelyajat olivat keskimäärin 133 päivää. Keskiarvo vaihteli ELY-keskusalueilla 112 ja 157 päivän välillä. Ohjelmakaudella 2023–2027 Leader-hankkeiden käsittelyajat ovat lyhentyneet huomattavasti, ollen keskimäärin 78 päivää vuonna 2025. ELY-keskusalueiden välillä oli kuitenkin suuria vaihteluita (vaihteluväli noin 50 – 150 päivää). Hanketukien käsittely oli myös selkeästi hitaampaa kuin yritystukien.

Aluehallintouudistuksen vaikutukset

Aluehallintouudistuksen neljän ensimmäisen kuukauden aikana tunnistetut vaikutukset alueelliseen ja paikalliseen kehittämiseen vaihtelevat alueittain, mutta kokonaisuutena uudistus on tuonut mukanaan sekä muutostarpeita että uusia toimintatapoja. Alueilla, joilla ELY-keskuksia on yhdistetty, kuten Itä- ja Sisä-Suomessa, uudistus on tarkoittanut uusien organisaatioiden rakentamista, henkilöstön toimien kuvien muuttamista (esim. Leader-hankkeiden käsittelyn osalta), toimintatapojen yhtenäistämistä ja henkilöstön sopeutumista laajempaan toimialueeseen. Tämä on lisännyt erityisesti hallinnollista työtä ja vaatinut eri käytäntöjen yhteensovittamista, mutta samalla se on mahdollistanut osaamisen jakamisen ja hyvien käytäntöjen levittämisen. Yhteistyö on pääosin sujunut hyvin, vaikka organisaatiomuutokset ja niihin liittyvä epävarmuus ovat kuormittaneet toimintaympäristöä.

Alueilla, joilla rakenteet ovat säilyneet ennallaan, uudistuksen vaikutukset ovat olleet vähäisiä. Toiminta on voinut jatkua pitkälti entiseen tapaan ilman merkittäviä muutoksia prosesseihin. Kuitenkin myös näillä alueilla nähdään riskejä tulevaisuudessa, erityisesti resurssien mahdollisen vähenemisen kautta. Säästöpainet ja tulevat henkilöstövähennykset voivat heikentää osallistumista alueellisiin verkostoihin ja yhteistyörakenteisiin, mikä voi pitkällä aikavälillä vaikuttaa kehittämistyön laatuun ja vaikuttavuuteen.

5.2 Alueellisen ja paikallisen tason yhteistyö

Leader-ryhmien ja ELY-keskusten/elinvoimakeskusten välinen yhteistyö rakentuu useiden toisiaan täydentävien foorumeiden, rakenteiden ja käytännön toimintatapojen varaan. Yhteistyötä tehdään erityisesti rahoituksen yhteensovittamisen, viestinnän ja arjen yhteistyön kautta.

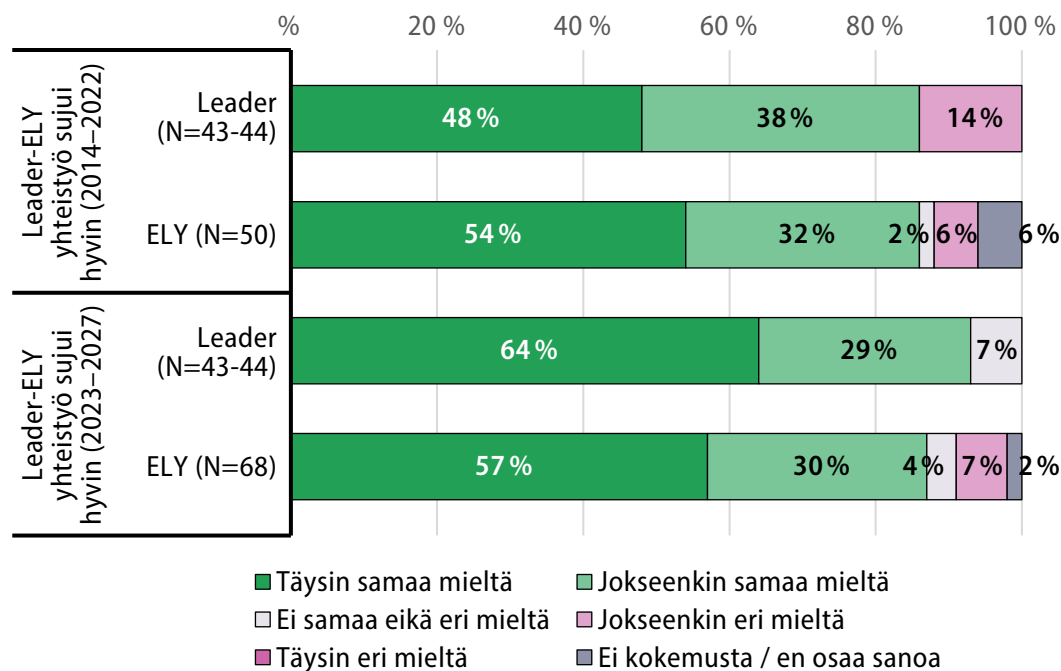
Alueellisen ja paikallisen tason yhteistyö perustuu alueellisiin yhteistyösopimuksiin, joissa on, alueen mukaan, määritelty mm. yhteiset arvot ja sovittu konkreettisia toimintatavoista. Yhteistyösopimuksissa on myös kuvailtu selkeitä yhteistyörakenteita, kuten Etelä-Pohjanmaan ELLE-ryhmä (ELY-Leader -ryhmä) sekä yritys- ja hanketukien työryhmä, Kainuun YHES-ryhmä, Keski-Suomen koordinoitiryhmä sekä Hämeen Y-pöytä. Osassa alueellisia yhteistyösopimuksia ei ole kuvailtu yhteistyörakenteita kattavasti.

Leader-ryhmien ja ELY-keskusten/elinvoimakeskusten yhteistyö vahvistui monin tavoin viime ohjelmakauden aikana. Säännölliset tapaamiset, yhteiset keskustelutalouduudet sekä yhteiset viestintähankkeet paransivat tiedonkulkua ja lisäsivät keskinäistä ymmärrystä.

Arvioinnin sähköisten kyselyiden perusteella Leader-ELY-yhteistyön sujuvuus on parantunut ohjelmakaudelta toiselle siirryttäessä. Ohjelmakaudella 2014–2022 Leader-ryhmistä 48 % oli täysin samaa mieltä yhteistyön sujuvuudesta ja 38 % joko- seenkin samaa mieltä, kun taas ELY-keskuksista vastaavat luvut olivat 54 % ja 32 %. Ohjelmakaudella 2023–2027 tyytyväisyys on kasvanut molemmissa ryhmissä: Leader-ryhmistä jo 64 % on täysin samaa mieltä yhteistyön sujuvuudesta ja ELY-keskuksista 57 %. Kriittisiä arvioita on kummallakin ohjelmakaudella vähän, joskin Leader-ryhmissä niitä esiintyi ohjelmakaudella 2014–2022 hieman enemmän (14 %) kuin ELY-keskuksissa.

Kuva 16. Alueellisen ja paikallisen kehittämisen hallinto- ja toimintamalli ohjelmakaudella 2014–2022

Leader-ELY yhteistyön sujuvuus ohjelmakausilla 2014–2022 ja 2023–2027



Ohjelmakaudella 2014–2022 useilla alueilla oli omia viestintähankkeita (mm. Lappi, Etelä-Pohjanmaa, Kanta-Häme ja Pohjois-Pohjanmaa), joiden kautta ELY-keskukset ja Leader-ryhmät toteuttivat yhdessä tuki- ja vaikuttavuusviestintää. Ohjelmakaudella 2023–2027 alueelliset viestintähankkeet on korvattu alueviestijämallilla, jossa jokaisella ELY-alueella olevat maaseutuviestinnän koordinaattorit (1 henkilö per alue) koordinoivat CAP-ohjelmaan liittyvää viestintää. Alueviestintä kattaa niin viljelijätuet kuin maaseudun kehittämisen tuet. Alueen eri toimijoiden osallistuminen viestinnän suunnitteluun toteutetaan alueellisten ohjaus- tai koordinaatioryhmien kautta.

Arvioinnin haastatteluissa sekä kyselyiden avovastauksissa nousi esiin, että alueviestijämalli on käytännössä vähentänyt viestintäresursseja sekä vaikuttavuusviestintää usealla alueella. Maaseutuviestinnän koordinaattori nimittäin koordinoi, mutta ei käytännössä ehdi toteuttaa paljoakaan viestintätoimia. Näin ollen vastuu viestintämateriaalien tuottamisesta on ELY-keskuksen/elinvoimakokeskuksen virkahenkilöillä sekä Leader-ryhmien työntekijöillä. Erityisesti Leader-ryhmien haastatteluissa nousi esiin lisääntyneet viestintätarpeet, jotka kilpailevat lisääntyneen setelituki-neuvonnan ja -käsittelyn kanssa. Haastatteluista kävi myös ilmi, että niillä alueilla,

joilla viestintähankkeet toimivat viime ohjelmakaudella hyvin, tämä on tarkoittanut toimivien viestintäkanavien ja -prosessien hiipumista. Osalla alueista puolestaan alueviestintämalli on aktivoinut viestintää. Lisäksi alueviestijämallin hyvänä puolena hankeperusteiseen viestintään verrattuna mainittiin jatkuvuus sekä YTA-alueiden mukaan ottaminen viestintäyhteistyöhön. Kyselyn avovastauksissa nostettiin esiin kuitenkin myös se, että alueviestijämalli on tukenut CAP-suunnitelman yhteistä viestintää ja valtakunnan tason teemojen esillä pitämistä eri alueilla, mutta ohjelmataason korostuessa alueellinen ja paikallinen taso on jäänyt taka-alalle. Tämä korostuu erityisesti alueilla, joilla on runsaasti Leader-ryhmiä mutta vain yksi alueviestijä. Ohjelmakaudella 2014–2022 ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteiset viestintähankkeet edistivät myös niiden välistä tiedonvaihtoa sekä yhteistyötä, minkä vähentämisestä mainittiin myös useammassa haastattelussa.

Niin ikään arvioinnin aikana toteutetuissa haastatteluissa ja kyselyiden avovastauksissa nostettiin esiin useasti ELY-keskusten/elinvoimakeskusten keskinäisen verkostoitumisen tärkeys. Valtionhallinnon säästöjen vuoksi fyysisiä tapaamisia on karsittu, minkä vastaajat näkivät heikentävän erityisesti uusien työntekijöiden verkostoitumista ja tiedonvaihtoa sekä elinvoimakeskusten henkilöstön mahdollisuutta osallistua hallinnon kehittämiseen. Lisäksi ELY-keskusten vastaajat toivoivat maaseutuverkostopalveluilta enemmän toimintaa ja viestintää ELY-keskuksille.

Aluehallintouudistuksen vaikutukset

Kuten hankekäsittelyssä, myös alueellisessa yhteistyössä aluehallintouudistuksen vaikutukset näkyvät erityisesti niillä alueilla, joilla ELY-keskuksia yhdistettiin elinvoimakeskuksiksi. Näilläkin alueilla yhteistyö elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien kanssa koetaan toimivaksi, koska henkilöstössä on ollut pysyvyyttä ja työn uudelleenjärjestelyn kautta Leader-yhteistyötä pystytään tekemään tehokkaasti.

5.3 Maaseudun kehittäminen maakuntatasolla

Maakuntaliitot ovat kuntien lakisääteisiä yhteistyöelimiä, jotka vastaavat aluekehityksen strategisesta suunnittelusta, maakuntakaavoituksesta sekä maakunnan ja sen kuntien edunvalvonnasta. Lisäksi maakuntaliitot hallinnoivat EU- ja kansallista rahoitusta sekä yhteensovittavat kehittämistä ja rahoitusta maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) kautta. (Artikla 10, 757/2021 Laki Alueiden Kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta, 2021). Maakuntaliitolla ei ole roolia CAP-strategiasuunnitelman tai Leader-toiminnan hallinnoinnissa.

Maakuntaliitot laativat maakunnan pitkän aikavälin strategiaan linjauksiin perustuvan maakuntaohjelman, jossa tarkennetaan maakunnan aluekehittämiseen liittyviä tavoitteita ja niiden toimeenpanoa. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä kuntien, muiden viranomaisten sekä alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden tahojen kanssa. Valtuustokausittain laadittavan maakuntaohjelman hyväksyy maakuntavaltuusto. (756/2021 Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta, 2021)

Maakuntaohjelmat kattavat koko maakunnan, mukaan lukien maaseutualueet. Suuressa osassa maakuntaohjelmia ei kuitenkaan ole maaseutuspesifisiä painopisteitä. Tämä johtuu erityisesti siitä, että maakuntaohjelmien painopisteet ovat usein luonteeltaan horisontaalisia (mm. innovatiivisuus, resurssiviisaus tai kestävä talous). Osassa maakuntaohjelmista sen sijaan on joko sektorikohtaisia painopisteitä (esim. metsä) tai painopisteiden sisällä maaseutuun liittyviä tavoitteita tai toimia (esim. biotalouden uudet ratkaisut). Maakuntaohjelmissa 2022–2025 maaseutuspesifisiä painopisteitä oli 15 ohjelmassa (kaikki muut paitsi Etelä-Karjala, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Päijät-Häme). Sen sijaan valtuustokauden 2026–2030 maakuntaohjelmista vain yhdeksässä oli maaseutuspesifisiä painopisteitä (Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Kanta-Häme, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Lappi, Pirkanmaa, Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi).

Maakuntaliitoilla on myös joko erillinen älykkään erikoistumisen strategia (ÄES) tai ÄES-kärjet on sisällytetty maakuntaohjelmaan. Älykkään erikoistumisen strategian kautta maakunnat tunnistavat omat vahvuutensa ja keskittävät kehittämis- ja innovaatiopainostuksia (ml. rakennerahastorahoitus) valittuihin kärkiin.

Suomen maakuntien älykkään erikoistumisen kärjet korostavat erityisesti vihreää siirtymää ja kiertotaloutta (energia, biotalous, hiilineutraalius, uusiutuvat materiaalit), uudistuvaa teollisuutta ja teknologiaa, hyvinvointia ja palveluita sekä luonnonvaroihin liittyvää elinkeinotoimintaa (metsä, ruoka, matkailu, vesi, mineraalit). [Liite 1, taulukko 6] Älykkään erikoistumisen strategioiden analyysin perusteella voidaan todeta, että valtaosassa niistä (11/18) on vahva maaseutupainotus eli niissä on useampi maaseudun kehittämistä edistävä ÄES-kärki. Nämä maakunnat ovat Etelä-Savo, Kainuu, Pohjois-Savo, Satakunta, Varsinais-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Lappi, Pohjanmaa ja Päijät-Häme. Sen sijaan Pirkanmaan ja Uudenmaan ÄES-kärjet ovat selkeästi kaupunkipainotteisimpia.

Aluekehittämistä koskevien suunnitelmien, ohjelmien ja sopimusten valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamista varten jokaisessa maakunnassa on lakisääteinen maakunnan yhteistyöryhmä (MYR), jonka asettaa maakunnan liiton hallitus. Maakunnan yhteistyöryhmässä tulee olla kattavasti edustettuina alueen kehittämisen

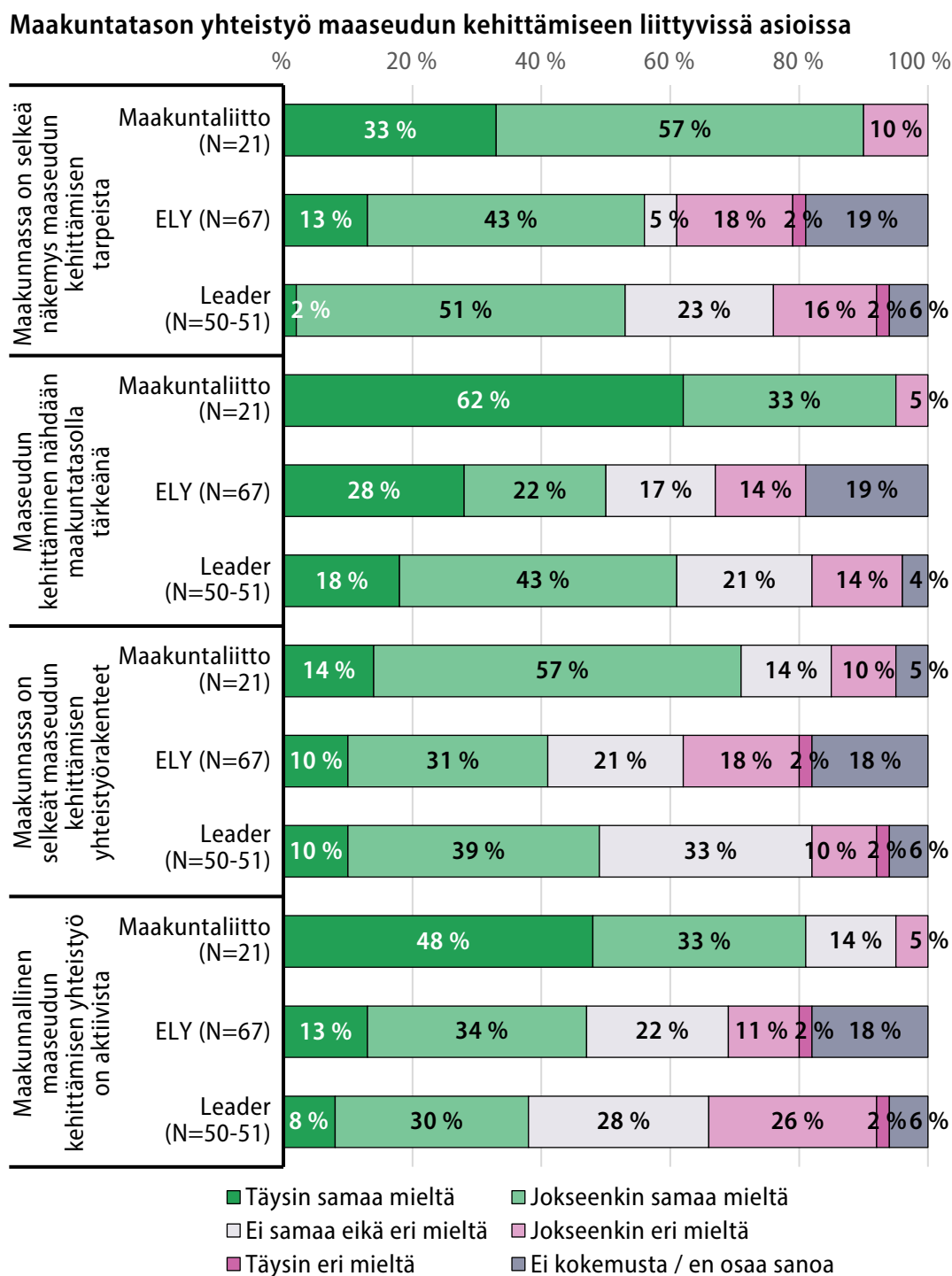
kannalta keskeiset tahot. Yhteistyöryhmä voi asettaa jaostoja ja kutsua asiantuntijoita. (Artikla 19, 756/2021) Ohjelmakaudella 2023–2027 maakuntaliitoilla ja ELY-keskuksilla on edustus maakunnan yhteistyöryhmässä, mutta vain harvassa on Leader-ryhmien edustus. Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Satakunnassa alueen Leader-ryhmien edustaja on MYR:n jäsen, kun taas Kanta-Hämeessä, Kainuussa, Lapissa ja Päijät-Hämeessä Leader-ryhmien edustaja on nimetty pysyväksi asiantuntijaksi.

Aiemmillä ohjelmakausilla suurimmassa osassa maakuntia maakunnan yhteistyöryhmillä on ollut MYR:n alaisuudessa toiminut maaseutujaosto. (Antikainen ym., 2015) Ohjelmakaudella 2023–2027 maaseutujaostoja on ainoastaan viidessä maakunnassa (Satakunta, Uusimaa, Varsinais-Suomi sekä Kaakkois-Suomen maaseutujaosto, joka kattaa Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson).

Haastattelujen perusteella maaseudun kehittäminen on maakuntaohjelmissä pääosin tunnistettu ja huomioitu, mutta sen näkyvyys ja painoarvo vaihtelevat maakunnittain. Useissa maakunnissa maaseutu, saaristo, biotalous, ruokajärjestelmä ja matkailu on sisällytetty ohjelmiin selkeästi, ja digitalisaatio nähdään nimenomaan maaseudun kehittämisen mahdollistajana. Joissakin maakunnissa maaseudun rooli ei aiemmassa ohjelmassa näkynyt kovin vahvasti, mutta uudessa maakuntaohjelmassa sitä on vahvistettu.

Arvioinnin aikana toteutettujen kyselyiden kautta kerättiin tietoa myös maaseudun kehittämisestä maakuntatasolla sekä toimijoiden yhteistyöstä. Kyselyjen perusteella voidaan todeta, että maaseudun kehittämisen asema maakuntatasolla näyttäytyy vaihtelevana ja osin epäselvänä eri toimijoiden (maakuntaliitto, ELY-keskus/elinvoimakeskus, Leader-ryhmät) näkökulmasta. Kyselyn tulokset osoittavat myös selkeän näkökulmaeron eri toimijoiden välillä. Maakuntaliitot nimittäin arvioivat maaseudun kehittämisen huomioon otettuna selkeästi myönteisemmin kuin ELY-keskukset/elinvoimakeskukset ja erityisesti Leader-ryhmät.

Kuva 17. Maakuntatason yhteistyö maaseudun kehittämiseen liittyvissä asioissa



ELY-keskusten vastaajat kokivat, että maaseudun kehittäminen on maakuntaohjelmassa huomioitu vain osittain. Yhteistyö muiden rahastojen sekä maakuntaliittojen kanssa arvioitiin pääosin sujuvaksi, mutta maakunnallisen maaseutuyhteistyön aktiivisuus ja rakenteiden selkeys jakoi näkemyksiä. Leader-ryhmien rooli maakuntatason yhteistyössä ei ollut kaikille selvä. Avovastauksissa korostuivat maakuntaohjelmien ylätasoisuus, kaupunkipainotteisuus sekä maaseutuasioiden heikko näkyvyys ja kiinnostus maakuntatasolla erityisesti kaupunkimaisemmissa maakunnissa. Yhteistyötä pidettiin usein johtotason painotteisena, jolloin tieto ei välity riittävästi asiantuntijatasolle eikä johda käytännön maaseudun kehittämiseen.

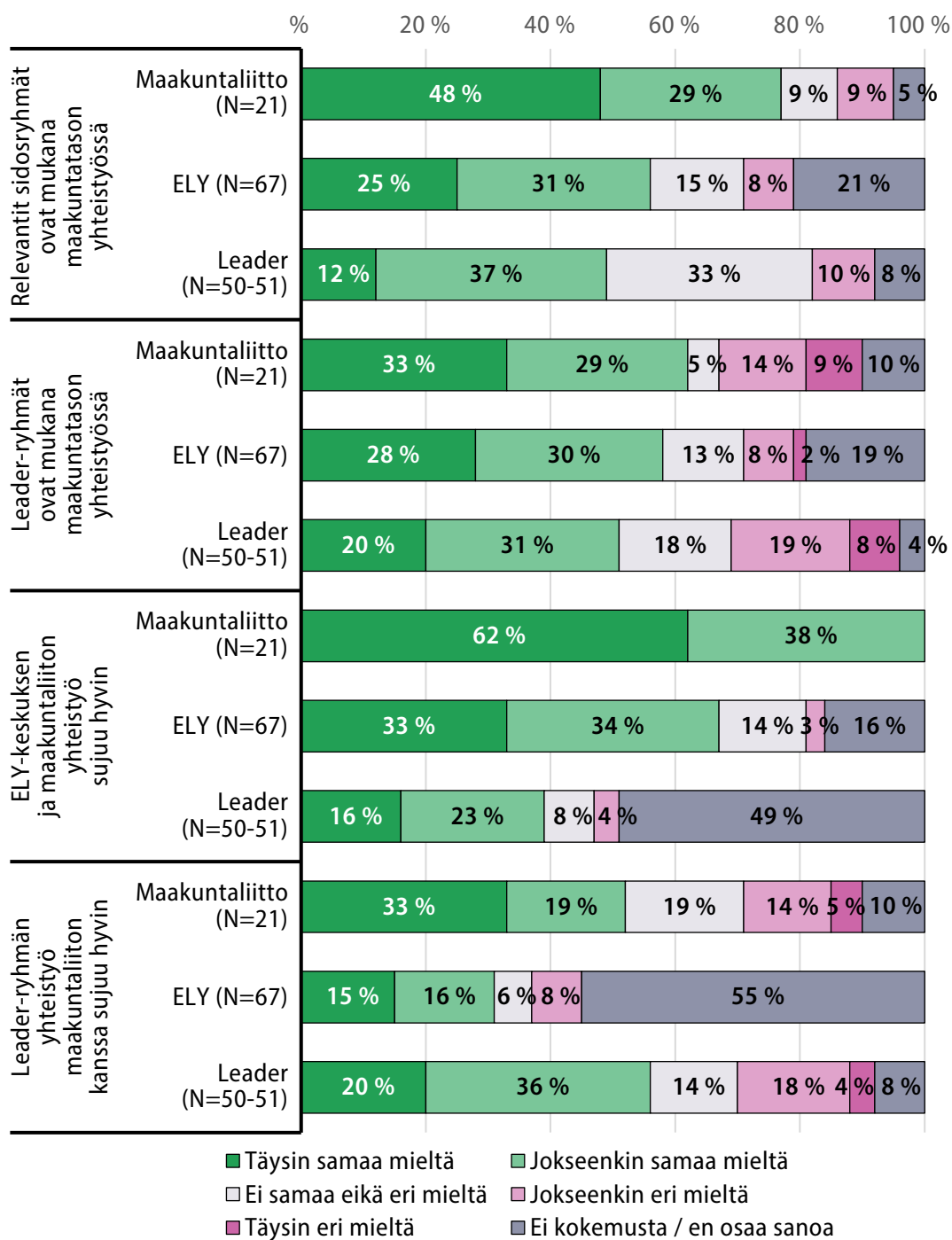
Leader-ryhmien vastaajat arvioivat maaseudun kehittämisen huomioinnin maakuntaohjelmissa useimmiten kohtalaiseksi tai vähäiseksi. Erityisesti seurantavaihe koettiin heikosti toteutuneeksi, sillä maakuntaohjelman alueellisesta toimeenpanosta ei juurikaan saa tietoa. Maakuntaliitot eivät myöskään raportoi lainkaan rahoituksen jakautumisesta alueella kaupunki-maaseutuluokituksella, mikä vähentää rahoituksen jakautumisen läpinäkyvyyttä. Monet vastaajat eivät tunteneet maakuntaohjelmien sisältöjä tai niiden toimeenpanoa riittävästi. Yhteistyörakenteita ei pidetty kaikissa maakunnissa selkeinä, eikä Leader-ryhmillä ole kaikkialla edustusta maakunnan yhteistyöryhmissä. Yhteistyö maakuntaliittojen kanssa arvioitiin osin toimivaksi, mutta usein pinnalliseksi ja rakenteellisesti puutteelliseksi (mm. maaseutujaosto lakkautettu, yhteistyöprosessit eivät ole selkeitä). Useissa vastauksissa tuotiin esiin, että maaseudun kehittäminen on pitkälti maaseuturahoituksen varassa eikä se näy riittävästi muissa rahastoissa.

Maakuntaliittojen vastaajat puolestaan arvioivat maaseudun kehittämisen huomioinnin pääosin myönteisesti. Valtaosa koki, että maakunnassa on selkeä näkemys maaseudun kehittämisen tarpeista ja että maaseudun kehittäminen nähdään tärkeänä. Yhteistyö ELY-keskusten kanssa arvioitiin yksimielisesti sujuvaksi ja myös rahastojen yhteensovittaminen koettiin pääosin toimivaksi. Leader-ryhmien toimintaa tunnettiin kuitenkin heikommin kuin ELY-keskusten toimintaa. Seurantavaiheen todettiin olevan heikommin toteutettu kuin ohjelmien laadinta ja toimeenpano.

Sähköisissä kyselyissä kysyttiin myös maakuntatason yhteistyöhön osallistumisesta. Siinä missä kaksi kolmasosaa (77 %) maakuntaliittojen vastaajista oli sitä mieltä, että relevantit sidosryhmät ovat mukana maakuntatason yhteistyössä, ELY-keskusten vastaajista samaa mieltä oli reilu puolet (56 %) ja Leader-ryhmien vastaajista alle puolet (49 %). Yhteistyö maakuntaliittojen ja ELY-keskusten kanssa arvioidaan pääosin hyvin sujuvaksi, kun taas Leader-ryhmien yhteistyö maakuntaliittojen kanssa on arvioitu huomattavasti heikommaksi.

Kuva 18. Maakuntatason yhteistyöhön osallistuminen

Maakuntatason yhteistyöhön osallistuminen



Haastattelut vahvistivat kyselyssä esiin nousseita teemoja. Maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välinen yhteistyö koetaan pääosin toimivaksi, mutta yhteistyön vahvuus vaihtelee maakunnittain. Yhteistyö perustuu säännölliseen vuoropuheluun ja yhteisiin rakenteisiin kuten maakuntien yhteistyöryhmiin. Maakuntaliittojen yhteistyö ELY-keskusten kanssa lähes päivittäistä, ja hankkeita käsitellään yhdessä, jotta hakijat ohjautuvat oikeaan rahoitusvälineeseen ja päällekkäinen rahoitus voidaan välttää. Maakuntaliittojen yhteistyö Leader-ryhmien kanssa toimii pääsääntöisesti hyvin, vaikka joissakin tapauksissa yhteys on epäsuorempi kuin maakuntaliiton yhteistyö ELY-keskuksen kanssa. Osa maakuntaliitoista ei sen sijaan pidä yhteyttä Leader-ryhmiin, eivätkä Leader-ryhmät saa yhteyttä maakuntaliittoihin.

Haastatteluissa toistuivat kyselyissä esiin tulleet näkemyserot. Siinä missä maakuntatason haastateltavat kokivat maaseudun kehittämisteemojen edistämisen maakuntatasolla ja yhteistyön toimivaksi, Leader-ryhmät eivät kokeneet asioita samalla tavalla. Myös osa ELY-keskusten/elinvoimakeskusten haastateltavista koki maatalouden ja maaseudun kehittämisen jääneen sivuun maakuntaohjelmatyöstä, vaikka vihreän siirtymän ja biotalouden teemoissa maaseutu nähdäänkin tärkeänä resursina. Haastateltavien mukaan MYR:n kokouksissa, joita järjestetään noin 5–6 kertaa vuodessa, ei ehditä käsitellä maaseudun kehittämistä syvällisesti vaan asioita viedään lähinnä tiedoksi. Kokouksissa suuremmalla painoarvolla käsitellään suuremmat hankerahoitukset, joihin MYR:ltä tarvitaan puoltava mielipide. Toisaalta osa Leader-haastateltavista koki tiedoksi viemisen positiivisena, koska MYR ei siten puutu Leader-hankkeisiin, joihin sillä ei muutenkaan olisi sananvaltaa.

6 Vastaukset arviointikysymyksiin

1. Miten alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen kokonaisuus on toiminut ja toimii osana maaseutuohjelman ja CAP-suunnitelman toimeenpanoa?

Miten tehtävänjako ELY-Leader välillä on onnistunut ja miten se on kehittynyt kaudelta toiselle tultaessa? Missä määrin ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämistoimet ovat yhteensopivia? Missä määrin ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämisvälineet täydentävät toisiaan maaseutuohjelman ja CAP-suunnitelman toimeenpanossa? Mitä vaikutuksia tai merkitystä sillä on, että alueellisen ja paikallisen kehittämisen toimintamalli on Suomessa juuri sellainen kuin se on?

Arviointikriteerit:

- Tehtävänjako on selkeä
- Tehtävänjaossa ei ole päällekkäisyyksiä tai aukkoja
- Alueellinen ja paikallinen taso toteuttavat maaseutuohjelman ja CAP-suunnitelman tavoitteita johdonmukaisesti
- ELY-keskusten ja Leader-ryhmien rahoittamat ja toteuttamat kehittämistoimet muodostavat loogisen kokonaisuuden alueella
- ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämisvälineissä ja niiden käytössä ei ole päällekkäisyyksiä tai aukkoja

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen kokonaisuus on Suomessa toiminut keskeisenä osana maaseutuohjelman ja nykyisen CAP-suunnitelman toimeenpanoa. Toimeenpano perustuu monitasoiseen malliin, jossa valtakunnallinen ohjaus, alueellinen koordinaatio ja paikallinen kehittäminen täydentävät toisiaan. Valtakunnallisella tasolla määritellään ohjelman tavoitteet, rahoitusvälineet ja keskeiset säännöt, kun taas ELY-keskukset ja Leader-ryhmät vastaavat kehittämistoimien käytännön toteuttamisesta alueellisella ja paikallisella tasolla. Tämä malli on mahdollistanut sen, että maaseudun kehittämistoimet voidaan sovittaa sekä kansallisiin että alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin. Samalla se on lisännyt paikallisten toimijoiden osallistumismahdollisuuksia kehittämistyöhön.

ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välinen työnjako on pääosin onnistunut ja sitä on pyritty selkeyttämään ohjelmakausien aikana. Aiemmillä ohjelmakausilla työnjako ei ollut kaikilta osin yhtä selkeä, mutta ajan myötä roolit ovat tarkentuneet. Aiemmissä arvioinneissa on huomattu kehittämisvälineiden samanlaisuuden aiheuttaneen haasteita työnjakoon ja yhteistyöhön (Rannanpää ym., 2020a), jonka vuoksi alueellisen ja paikallistason kehittämisvälineitä on eriytetty.

Nykyisessä CAP-suunnitelmassa Leader-ryhmien rooli painottuu erityisesti paikallisiin kehittämishankkeisiin, pienimuotoisiin investointeihin ja mikroyritysten tukemiseen, kun taas ELY-keskukset rahoittavat yleensä suurempia yritysinvestointeja sekä laajempia, alueellisia kehittämishankkeita. Työnjakoa on lisäksi täsmennetty alueellisissa yhteistyösopimuksissa, joissa sovitaan esimerkiksi yritysrahoituksen ja hanketukien periaatteista sekä yhteistyön käytännöistä. Tehtävänjako on pääosin selkeä, mutta ohjelmakaudelle 2023–2027 uutena tulneiden ympäristö- ja ilmastoinvestointien osalta tehtävänjakoa täytyy vielä tarkentaa.

ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämistoimet ovat pääosin yhteensopivia, koska ne toteuttavat samaa ohjelmakokonaisuutta ja perustuvat yhteisiin strategisiin tavoitteisiin. Molemmat toimijat tukevat esimerkiksi maaseudun elinvoimaa, yritystoiminnan kehittämistä, kestävää kasvua ja paikallisyhteisöjen vahvistamista. Yhteensopivuutta tukee myös se, että toimijoiden välillä käydään säännöllistä vuoropuhelua ja työnjakoa täsmennetään yhteistyösopimusten sekä erilaisten yhteistyöfoorumien kautta. Alueittain on kuitenkin eroja siinä, kuinka tiivistä yhteistyö on ja kuinka selkeästi työnjako koetaan.

Alueellisen tason kehittämistä ohjaavat sekä CAP-suunnitelma että alueellinen maaseudun kehittämissuunnitelma, joiden tavoitteet eivät ole täysin linjassa keskenään.

ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kehittämisvälineet täydentävät toisiaan monin tavoin maaseutuohjelman ja CAP-suunnitelman toimeenpanossa. Leader-ryhmät rahoittavat usein pienempiä ja paikallislähtöisiä hankkeita sekä mikroyritysten investointeja, kun taas ELY-keskusten rahoittamat hankkeet ovat usein suurempia ja vaikuttavat laajemmalla alueella. Leader-toiminta mahdollistaa myös kokeilevan ja yhteisölähtöisen kehittämisen, kun taas ELY-keskukset voivat toteuttaa strategisesti merkittäviä kehittämiskokonaisuuksia ja infrastruktuuriin liittyviä hankkeita. Kehittämisvälineiden osalta aukkoja on tunnistettu erityisesti kaupunkien kehysalueilla olevien yritysten sekä suurempien yleishyödyllisten investointien rahoittamisessa.

Suomen toimintamallilla, jossa alueellinen ja paikallinen kehittäminen on jaettu ELY-keskusten ja Leader-ryhmien kesken, on merkittäviä vaikutuksia maaseudun kehittämiseen. Malli vahvistaa paikallista osallisuutta ja mahdollistaa sen, että

kehittämistoiminta perustuu alueiden omiin tarpeisiin ja vahvuuksiin. Samalla alueellinen taso varmistaa, että kehittämistoimet tukevat laajempia strategisia tavoitteita ja muodostavat kokonaisuuden. Mallin etuna on myös se, että se mahdollistaa erikokoisten hankkeiden rahoittamisen ja monipuolisen kehittämistoiminnan. Suomen mallin erityispiirteenä on CAP-suunnitelman alueellinen yritysrahoitus, joka varmistaa myös maaseutuyritysten kehittämisen, sillä ne eivät välttämättä pärjäisi rakennerahastorahoituksen hauissa, joissa painotetaan alueiden älykkään erikoistumisen kärkiä. Toisaalta monitasoinen rakenne edellyttää jatkuvaa koordinoitua ja selkeää työnjakoa, jotta eri toimijoiden roolit pysyvät ymmärrettävinä ja kehittämistoimet tukevat toisiaan mahdollisimman tehokkaasti.

2. Miten ELY-keskusten ja Leader-ryhmien keskinäinen yhteistyö toimii?

Onko eri ELY-keskusalueiden ja Leader-ryhmien välillä eroja? Millaisia hyviä käytäntöjä on eri puolilla Suomea? Mitkä ovat suurimmat ongelmat? Miten yhteistyötä voitaisiin tarvittaessa selkeyttää ja parantaa? Miten aluehallinnon uudistus näkyy alueellisen ja paikallisen kehittämisen yhteistyössä ja yhteensovittamisessa?

Arviointikriteerit

- ELY-keskusten ja Leader-ryhmien keskinäinen yhteistyö toimii hyvin
- Aluehallinnon uudistus ei haittaa alueellisen ja paikallisen kehittämisen yhteistyötä käytännössä

ELY-keskusten ja Leader-ryhmien välinen yhteistyö on keskeinen osa maaseudun kehittämisen toimeenpanoa. Yhteistyö perustuu pääosin selkeään työnjakoon sekä säännölliseen vuorovaikutukseen, mutta käytännöt vaihtelevat jonkin verran alueittain. Yleisesti ELY-keskukset vastaavat suuremmista ja laajempia alueita koskevista yritys- ja kehittämishankkeista, kun taas Leader-ryhmät rahoittavat pienempiä ja paikallisiin tarpeisiin liittyviä hankkeita sekä mikroyritysten toimintaa. Työnjako on selkeytynyt yritystuki-instrumenttien eriyttämisen myötä. Työnjakoa on tarkennettu ohjelmakaudella 2023–2027 yhteistyösopimuksilla, joissa sovitaan muun muassa yritysrahoituksen ja hanketukien linjauksista, viestinnästä sekä yhteisistä toimintatavoista. Lisäksi joillakin alueilla on käytössä selkeät periaatteet yritys- ja hanketukien jakautumisesta esimerkiksi yrityksen koon, hankkeen kustannusten tai vaikutusalueen perusteella.

Yhteistyön toimivuudessa on kuitenkin eroja eri ELY-alueiden välillä. Joillakin alueilla yhteistyö on hyvin institutionalisoitunutta ja perustuu säännöllisiin koordinaatioryhmiin tai työryhmiin. Esimerkiksi Kainuussa toimii YHES-ryhmä, jossa käsitellään yritys- ja hanketukien toimeenpanoa ja yhteistyösopimusten

toteutumista. Keski-Suomessa yhteistyötä koordinoidaan erillisessä koordinointi-ryhmässä, jossa ovat mukana ELY-keskus, Leader-ryhmät ja muita alueellisia toimijoita. Etelä-Pohjanmaalla puolestaan toimii yritys- ja hanketukien yhteistyöryhmä sekä ELY-Leader-yhteistyöryhmä. Lisäksi monilla alueilla järjestetään säännöllisiä kumppanuustapaamisia, yhteisiä kehittämispäiviä, puheenjohtajien tapaamisia sekä epämuodollisia verkostoitumistilaisuuksia, kuten aamukahvitapaamisia.

Hyvinä käytäntöinä voidaan pitää erityisesti säännöllisiä yhteisiä foorumeita, joissa käsitellään rahoituksen linjauksia, hankkeiden työnjakoa ja ajankohtaisia kysymyksiä. Myös yhteiset viestintärakenteet ovat pääosin toimivia. CAP-viestintää koordinoi alueviestijä, ja viestintää suunnitellaan yhteistyössä ELY-keskusten ja Leader-ryhmien viestijöiden muodostamissa alueellisissa viestintäryhmissä.

Suurimmat haasteet liittyvät usein työnjaon tulkintaan ja alueellisiin eroihin käytännöissä. Vaikka yleinen työnjako on valtakunnallisesti määritelty, sen soveltaminen vaihtelee alueittain. Haasteita ovat aiheuttaneet ELY-keskusten/elinvoimakeskusten erilaiset näkemykset muun muassa talkootyön tarpeellisuudesta ja kustannusten kohtuullisuudesta, minkä Leader-ryhmät kokevat kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Hankekäsittelyn prosessi, tarkkuus ja kesto vaihtelevat ELY-keskuskittain/elinvoimakeskuskittain. Tämä johtuu sekä sisäisistä tekijöistä (resurssointi, henkilöstön osaaminen ja tarkastelun tarkkuustaso), käsiteltävien hakemusten määrästä että hakemusten täydellisyydestä (puuttuvat liitteet, lisätietopyynnöt yms.).

Elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien yhteistyötä voitaisiin selkeyttää ja parantaa erityisesti vahvistamalla yhteisiä toimintamalleja ja lisäämällä säännöllistä vuorovaikutusta. Selkeät alueelliset yhteistyösopimukset, yhteiset rahoituslinjaukset sekä toimivat koordinaatioryhmät auttavat vähentämään epäselvyyksiä. Myös tiedonkulun parantaminen, yhteiset koulutukset ja kokemusten vaihtaminen eri alueiden välillä voivat tukea yhteistyön kehittämistä. Lisäksi Leader-ryhmien osallistumista maakunnallisiin yhteistyörakenteisiin tulisi vahvistaa, jotta paikallisen kehittämisen näkökulma näkyy nykyistä selkeämmin alueellisessa päätöksenteossa.

Haastattelujen perusteella aluehallinnon uudistus ei ole vaikuttanut merkittävästi Leader-ryhmien ja elinvoimakeskusten yhteistyöhön vuoden 2026 ensimmäisen neljänneksen aikana. Elinvoimakeskusten tulevat säästöt voivat kuitenkin vaikuttaa myös Leader-yhteistyöhön.

3. Miten alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmä toimii: Onko alueellisessa ja paikallisessa maaseudun kehittämisessä yhtäältä riittävän selkeät ja toimivat valtakunnalliset toimintatavat ja linjaukset ja toisaalta riittävästi alueellista ja paikallista joustavuutta ja liikkumavaraa?

Arviointikriteerit

- Valtakunnalliset toimintatavat ja linjaukset koskien ELY-keskusten ja Leader-ryhmien toimintaa ovat selkeät ja toimivat
- Valtakunnalliset toimintatavat ja linjaukset koskien ELY-keskusten ja Leader-ryhmien toimintaa antavat riittävästi alueellista ja paikallista joustavuutta ja liikkumavaraa

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmä perustuu monitasoiseen hallintorakenteeseen, jossa valtakunnalliset linjaukset ja alueellinen sekä paikallinen toteutus täydentävät toisiaan. Valtakunnallisella tasolla maaseudun kehittämistä ohjaa CAP-suunnitelma sekä maa- ja metsätalousministeriön ja valtakunnallisten viranomaisten määrittämät säännöt, tukimuodot ja hallinnolliset käytännöt. Näiden pohjalta ELY-keskukset/elinvoimakeskukset ja Leader-ryhmät toteuttavat maaseudun kehittämistoimia alueellisella ja paikallisella tasolla.

Valtakunnalliset toimintatavat luovat kehittämiselle yhteiset puitteet ja varmistavat rahoituksen hallinnoinnin yhdenmukaisuuden. Yhteiset säännöt koskevat esimerkiksi tukimuotoja, tukikelpoisuutta ja raportointia. Lisäksi ELY-keskukset/elinvoimakeskukset käyttävät samoja valintakriteereitä hankevalinnassa ja pisteytyksessä. Tämä lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja hakijoiden yhdenvertaisuutta eri alueiden välillä.

Toisaalta järjestelmä sisältää myös merkittävästi alueellista ja paikallista joustavuutta. ELY-keskukset/elinvoimakeskukset voivat painottaa rahoitusta alueellisten strategioiden ja alueellisten kehittämistarpeiden mukaisesti, ja Leader-ryhmät toteuttavat paikallisia kehittämisstrategioita, jotka perustuvat alueen omiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin. Paikallinen, ryhmän omiin valintakriteereihin perustuva, päätöksenteko Leader-ryhmissä mahdollistaa sen, että rahoitusta voidaan kohdentaa pienimuotoisiin, paikallisesti tärkeisiin hankkeisiin ja yritystoimintaan.

Käytännössä ohjausjärjestelmä edellyttää tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden välillä. ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välistä työnjakoa ja yhteistyötä määritellään alueellisissa yhteistyösopimuksissa, joissa sovitaan esimerkiksi

yrittäjä- ja hankerahoituksen linjauksista, viestinnästä ja yhteisistä toimintatavoista. Lisäksi yhteistyötä tehdään erilaisten työryhmien, koordinoitirakenteiden ja säännöllisten tapaamisten kautta.

Alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmän suurimpana haasteena tunnistettiin ELY-keskusten/elinvoimakeskusten erilaiset tulkinnat hankekäsittelyssä sekä omien että Leader-hankkeiden osalta. Lisäksi joissakin alueellisissa rahoituslinjauksissa on määritelty tukikelpoisuusehtojen lisäksi alueellisia rajoituksia. Vaikka nämä mahdollistavatkin alueellisen liikkumavaran, tulisi rajoitusten tarpeellisuutta sekä hankekäsittelyn linjausten eriävyyttä tarkastella CAP-suunnitelman yhtenäisen toteuttamisen kannalta kriittisesti.

Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien tavoitteiden kytkeminen tiukemmin CAP-suunnitelman tavoitteisiin olisi toivottavaa, sillä alueellisten suunnitelmien seurantaan käytetään CAP-indikaattoreita. Lisäksi CAP:n uudessa toimeenpanomallissa, jossa pääfokus on tuloksellisuudessa ja tavoitteiden toteutumisessa, on tärkeää, että alueellisten suunnitelmien kautta pystytään saavuttamaan CAP:n tavoitteet. Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto eivät ole käyttäneet tiukkaa ohjausvaltaa CAP:n tavoitteiden saavuttamiseksi vielä, mutta se saattaa tulla ajankohtaiseksi ohjelmakauden loppua kohden.

4. Miten EU-osarahoitteinen alueellinen ja paikallinen maaseudun kehittäminen linkittyy maakunnalliseen kehittämiseen ja miten se näkyy esim. maakuntaohjelmissa?

Miten maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö toimii? Mikä merkitys maakunnallisella yhteistyöllä on alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen näkökulmasta?

Arviointikriteerit

- Maaseudun kehittäminen näkyy selkeästi maakuntaohjelmissa
- Maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö toimii hyvin
- Maakunnallinen yhteistyö edistää maaseudun kehittämistä

EU-osarahoitteinen alueellinen ja paikallinen maaseudun kehittäminen kytkeytyy maakunnalliseen kehittämiseen ennen kaikkea strategisen suunnittelun, rahoituksen yhteensovittamisen ja yhteistyörakenteiden kautta. Maaseudun kehittämissuunnitelmat perustuvat valtakunnalliseen CAP-suunnitelmaan, mutta niiden toteutus tapahtuu alueellisella ja paikallisella tasolla ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja

Leader-ryhmien kautta. Maakuntaliitot puolestaan vastaavat maakunnallisesta strategisesta kehittämisestä, kuten maakuntaohjelmien laatimisesta. Näin maaseudun kehittämisen toimenpiteet linkittyvät maakunnalliseen kehittämiseen erityisesti strategisten painopisteiden ja alueellisten tavoitteiden kautta.

Maakuntaohjelmissa maaseudun kehittäminen näkyy tyypillisesti teemoina, jotka liittyvät esimerkiksi yritystoiminnan edistämiseen, elinvoimaan, biotalouteen, kestävään kehitykseen, matkailuun ja paikallisyhteisöjen vahvistamiseen. ELY-keskusten/elinvoimakeskusten rahoittamat alueelliset kehittämishankkeet ja Leader-ryhmien rahoittamat paikalliset hankkeet tukevat näiden tavoitteiden toteutumista käytännössä. Vaikka Leader-toiminta perustuu paikallisiin strategioihin, ne laaditaan yleensä niin, että ne täydentävät maakunnallisia ja alueellisia kehittämistavoitteita.

Maakuntaliittojen, ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välinen yhteistyö toteutuu monilla eri foorumeilla. Yhteistyötä tehdään esimerkiksi maakunnallisissa yhteistyöryhmissä, teemakohtaisissa työryhmissä sekä säännöllisissä neuvotteluissa. Joillakin alueilla toimii erityisiä koordinaatioryhmiä, joissa käsitellään maaseudun kehittämisen toimeenpanoa, rahoituksen yhteensovittamista ja yhteistyösopimusten toteutumista. Lisäksi toimijoiden välillä järjestetään kumppanuustapaamisia, yhteisiä tilaisuuksia ja verkostoitumistilaisuuksia. Yhteistyötä tehdään myös viestinnässä, esimerkiksi alueellisten viestintäryhmien kautta.

Yhteistyön toimivuus vaihtelee jonkin verran toimijaryhmittäin. Maakuntaliitot arvioivat maakuntatason yhteistyön pääosin toimivaksi, ja myös ELY-keskusten näkemykset ovat melko myönteisiä. Leader-ryhmien näkemyksissä korostuu jonkin verran suurempi epävarmuus, mikä voi viitata siihen, että Leader-toimijoiden rooli maakuntatason yhteistyössä ei ole kaikkialla yhtä vahvasti institutionalisoitunut. Samalla kuitenkin noin puolet Leader-ryhmien vastaajista kokee osallistuvansa maakunnalliseen yhteistyöhön.

Maakunnallisella yhteistyöllä on tärkeä merkitys maaseudun kehittämisen näkökulmasta. Sen avulla voidaan varmistaa, että eri rahoituslähteet ja kehittämistoimet täydentävät toisiaan ja tukevat yhteisiä alueellisia tavoitteita. Yhteistyö myös auttaa välttämään päällekkäisyyksiä, vahvistaa tiedonkulkua eri toimijoiden välillä ja lisää maaseudun kehittämisen näkyvyyttä osana laajempaa aluekehittämistä. Lisäksi maakunnallinen yhteistyö tarjoaa foorumin, jossa paikallisen tason kokemukset ja tarpeet voivat välittyä strategiseen kehittämiseen ja päätöksentekoon.

7 Päätelmät ja suositukset

Suomen alueellisen ja paikallisen maaseudun kehittämisen toimintamalli on pääsääntöisesti onnistunut, sillä ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien yhteistyö ja työnjako ovat pääsääntöisesti selkeitä ja toimivia. Monitasoisella toimintamallilla pystytään varmistamaan myös maaseudun pienempien toimijoiden ja yritysten kehittämistoiminta sekä alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin vastaaminen. Alueellinen ja paikallinen maaseudun kehittämisen toimintamalli on ohjelma-kausien saatossa muotoutunut toimivaksi prosessiksi, joka perustuu luottamukseen ja vakiintuneisiin käytäntöihin. Toimintamallissa tunnistetaan kuitenkin joitakin kehityskohteita, jotka liittyvät erityisesti roolien selkeyteen ja ohjausjärjestelmän toimivuuteen.

Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat koetaan hyödyllisinä, mutta niiden kytkentä CAP-suunnitelman tavoitteisiin ei ole riittävän vahva, eikä alueellisia kehittämissuunnitelmia useinkaan seurata systemaattisesti omilla mittareillaan. Elinvoimakeskusten tulos- ja toimialaohjauksessa huomioidaan sekä CAP-tavoitteet että alueelliset tavoitteet, mutta maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole selkeitä toimintatapoja tai työkaluja ohjata alueellista toimeenpanoa kohti CAP-tavoitteita. Tämä saattaa olla kriittistä tuloksia korostavan CAP:n uuden toimeenpanomallin vuoksi.

- **Suositus:** Maa- ja metsätalousministeriön tulisi ohjeistaa elinvoimakeskuksia tarkemmin alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien laatimisessa. Alueellisten suunnitelmien rakenteen olisi hyvä heijastaa CAP-suunnitelman tavoitteita seurannan yksinkertaistamiseksi. Alueellisen suunnitelman tavoitteiden tulisi olla tiiviimpi osa elinvoimakeskusten tulosohjausta.
- **Suositus:** Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston tulisi pohtia ohjauskeinoja, joilla elinvoimakeskuksia voitaisiin motivoida saavuttamaan CAP:n tavoitteet. Mahdollisia ohjauskeinoja ovat alueellisesti tiettyjen toimenpiteiden sulkeminen, alueelliset tai valtakunnalliset teemahaut, sekä viestintä ja aktivointi teemoihin/toimenpiteisiin, joiden toteuma näyttää heikolta.

Leader-toiminta on tärkeää sekä paikallisen että alueellisen maaseudun kehittämisen näkökulmasta, Leader-ryhmä toimii paikallisesti ruohonjuuritasolla, lähellä toimijoita. Leader-ryhmillä on kentän tuntemusta, joka hyödyttää myös alueellista tasoa. Lisäksi Leader-ryhmät ovat ainutlaatuisia yhteisölähtöisen paikalliskehittämisen osajia Suomessa, joiden kokemusta olisi hyvä hyödyntää myös tulevan ohjelmakauden valmistelussa.

- **Suositus:** Leader-toiminnan paikallislähtöisyys tulee turvata. Vaikka yhteistyötä ja ohjausta on aina hyvä kehittää, Leader-toiminnan keskeinen vahvuus on paikallislähtöisyys ja ruohonjuuritason osallistuminen. Toimintamallin kehittämisessä tulisi varmistaa, että tämä joustavuus ja paikallinen päätöksenteko säilyvät.

Leader-ryhmien toimintarahamallia uudistettiin hallinnollisen taakan keventämiseksi siten, että rahoitus perustuu yksinkertaistettuihin kustannusmalleihin eikä toteutuneita kustannuksia tarvitse enää todentaa kuittien ja tuntikirjanpidon avulla. Lisäksi 37 prosenttia toimintarahasta maksetaan ennakon jälkeen hankkeiden maksatuksen perusteella. Muutos on vähentänyt Leader-ryhmien hallinnollista työtä selvästi ja nopeuttanut rahoituksen käyttöön saantia. Samalla malli on kuitenkin lisännyt epävarmuutta toimintarahen ennakoitavuuteen, erityisesti ohjelmakauden loppua kohden, koska toimintarahen saanti riippuu hankkeiden toteutumisesta, johon Leader-ryhmillä ei ole täyttä päätösvaltaa. Tämä luo tilanteen, jossa ryhmät kantavat taloudellista riskiä ilman suoraa sopimussuhdetta tuensaajiin, eikä toimintarahen kertymä ole yhteydessä Leader-ryhmien tekemän työn määrään. Erityisesti pienten setelitukien aiheuttaman työmäärän ja Leader-ryhmien omien viestintätoimien lisääntymisen vuoksi tämä on ongelmallista, Leader-ryhmät varautuvat toimintarahen epävarmuuteen pääsääntöisesti sopeuttamalla menoja, kuten vähentämällä henkilöstöä tai karsimalla muita kuluja. Leader-rahoituksen toteumatiedot osoittavat, että hankkeiden alitoteuma ja takaisinperinnät viime ohjelmakaudella olivat keskimäärin melko pieniä, mutta vaihtelu ryhmien välillä on suurta, mikä lisää epävarmuutta.

- **Suositus:** Leader-ryhmien toimintarahamallia tulisi kehittää siten, että toimintarahen maksuilla olisi selkeä yhteys Leader-ryhmän toimintaan ja siten toimintarahen käyttöön, kuten Ruotsissa ja Itävallassa.

Arvioinnin tiedonkeruussa ilmeni kaksijakoinen suhtautuminen yhtenäisiin ohjeistuksiin sekä alueelliseen liikkumavaraan. Yhtäältä alueellisesti eriävät käytännöt aiheuttavat haasteita, toisaalta alueilla halutaan liikkumavaraa erilaisten toimiympäristöjen vuoksi ja se koetaan myönteisenä. Maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston ohjeistuksen riittävyuden koettiin heikentyneen edelliseltä

ohjelmakaudelta. Valintakriteerien yhtenäisen käytön koettiin myös heikentyneen ELY-keskuksissa/elinvoimakeskuksissa. Lisäksi Leader-hankkeiden osalta hakemusten käsittelyajat vaihtelevat alueittain. Tähän syynä ovat toisaalta elinvoimakeskusten eriävät käytännöt ja prosessit, käsiteltävien hankkeiden määrä että Leader-ryhmien puoltamien hankehakemusten vaihteleva kypsyys ja laatu. Elinvoimakeskusten eriävillä käytännöillä ja linjauksilla on kuitenkin yhteys Leader-ryhmien puoltamien, elinvoimakeskuksille päätöksentekoa varten menevien, hankkeiden laatuun. Nimittäin jos elinvoimakeskuksen linjaukset ja prosessit eivät ole selviä, Leader-ryhmät saavat vastaukset hankehakemusten epäselviin kysymyksiin ainoastaan elinvoimakeskuksen päätöksentekoprosessin ja lisätietopyyntöjen kautta.

- **Suositus:** Maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja elinvoimakeskusten keskinäistä työnjakoa sekä ohjeiden asemaa tulisi selventää erityisesti hankkeiden tukikelpoisuuteen liittyvien tulkintojen osalta.
- **Suositus:** Hankkeiden tukikelpoisuuteen liittyvät tulkinnat tulisi julkaista esimerkiksi Ruokaviraston Pikantti-sivustolla, jonne sekä elinvoimakeskuksilla ja Leader-ryhmillä on pääsy. Tukikelpoisuuteen liittyviä tulkintoja tulisi harmonisoida niin paljon kuin mahdollista hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.
- **Suositus:** Leader-ryhmien puoltamien, elinvoimakeskukselle päätöksentekoa varten menevien, hakemusten tasalaatuisuuden varmistaminen Leader-laatutyön, mallipohjien ja selkeiden yhtenäisten käsittelyprosessien kautta.

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien työnjako on selkeytynyt merkittävästi ohjelmakaudella 2023–2027. Erityisesti yritysrahoituksen eriyttäminen on parantanut työnjakoa, sillä yritysrahoitusvälineet on eriytetty näiden toimijoiden välillä. Suomen malli, jossa ELY-keskukset rahoittavat suurempia hankkeita ja Leader-ryhmät paikallisia mikro- ja pk-yrityshankkeita, on erityinen, sillä esimerkiksi Ruotsissa ja Puolassa CAP-yritystuet on rajattu lähes yksinomaan maataloilille. Työnjaon taustalla ovat lait, asetukset ja CAP-strategiasuunnitelma. Niitä tarkentamaan on laadittu alueelliset yhteistyöasiakirjat ja rahoituslinjaukset, joiden sisältö ja tarkkuustaso poikkeaa alueittain huomattavasti. Nämä haastavat jossakin määrin CAP-suunnitelman yhtenäistä toimeenpanoa.

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien työnjaossa esiintyy kuitenkin edelleen haasteita, kuten kaupunkien kehysalueiden yritysten tukeminen sekä matkailualan pienten yritysten suuret investoinnit. Lisäksi ohjelmakaudelle 2023–2027 uutena tulleiden ympäristö- ja ilmastoinvestointien osalta tehtävänjako on jokseenkin epäselvä. Nämä hankkeet nimittäin ohjautuvat usein kokonsa vuoksi elinvoimakeskuksiin, vaikka Leader-ryhmillä on näihin liittyviä tavoitteita omissa strategioissaan. Lisäksi työnjako on johtanut tilanteisiin, joissa jotkut maaseudun yritykset tai toimijat eivät voi saada rahoitusta elinvoimakeskuksetta eivätkä Leader-ryhmiltä erilaisten sääntöjen tai linjausten vuoksi.

- **Suositus:** Maa- ja metsätalousministeriön tulisi ohjeistaa elinvoimakeskuksia tarkemmin rahoituslinjausten laatimisesta ja tarkistaa niiden tarkoituksenmukaisuus sekä yhteneväisyys CAP-suunnitelman toimeenpanon näkökulmasta.
- **Suositus:** Yhteistyöasiakirjoissa ja rahoituslinjauksissa tulisi tunnistaa ja ratkaista rahoituksen aukkokohdat.

Vaikka yritystukien eriytyminen on tuonut selkeyttä työnjakoon, sekä Leader-ryhmät että ELY-keskukset/elinvoimakeskukset kokevat Leader-ryhmien pienten kokeilu- ja yritystukien hallinnollisen taakan olevan merkittävä, erityisesti huomioiden elinvoimakeskusten vähentyneet resurssit ja Leader-ryhmien uuden toimintarahamallin. Edelliseen ohjelmakauteen verrattuna Leader-ryhmien yritystukihakemusten määrä on kaksinkertaistunut, mutta keskimääräinen tukisumma on pienentynyt 17 200 eurosta 6 500 euroon. Sen sijaan toimintarahaa kertyy suhteessa hankkeiden maksumuksiin, mitä pienet setelitetut eivät kerrytä nopeasti.

- **Suositus:** Leader-ryhmien pienimpien setelitetukien poistamista tulisi harkita, sillä niiden hallinnollinen taakka Leader-ryhmille ja/tai hakijan omarahoitusosuuden sisällyttäminen setelitetukiin Elinvoimakeskuksille on erittäin suuri. Pienten setelitetukien hallinnollinen taakka tulisi kartoittaa selkeästi erillisselvityksellä, jossa tarkastellaan eri toimijoiden (hakija, Leader-ryhmä, elinvoimakeskus ja Ruokavirasto) eri prosessin vaiheisiin käyttämää aikaa. Lisäksi mahdollisuuksia suhteellisuusperiaatteen käyttöön setelitetukien käytössä tulisi tarkastella.
- **Suositus:** Setelitetukien tuloksia ja vaikuttavuutta tulisi tarkastella erikseen osana ohjelmakauden 2023 – 2027 yritystukien arviointia.

ELY-keskusten/elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välinen yhteistyö on yleisesti ottaen sujuvaa ja toimivaa. Yhteistyötä on rakennettu useiden ohjelmakausien ajan, jolloin keskinäinen yhteistyö ja tiedonvaihto on päivittäistä ja mutkatonta. Joillakin alueilla yhteistyölle on myös rakennettu selkeitä yhteistyörakenteita. Vaikka

aluehallintouudistuksen ei ole vielä koettu vaikuttaneen yhteistyöhön, elinvoimakeskusten tulevien säästöjen pelätään pahimmillaan heikentävän yhteistyörakenteita ja verkostoitumista.

- **Suositus:** Alueilla tulisi kehittää yhteisiä strategisia tavoitteita. Elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien strategiat voitaisiin kytkeä nykyistä tiiviimmin toisiinsa. Yhteinen alueellinen kehittämisenäkemys helpottaisi rahoituksen kohdentamista ja lisäisi eri toimijoiden toimenpiteiden täydentävyyttä.
- **Suositus:** Elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välistä yhteistyötä tulisi lisätä. Yhteistyösopimuksissa tulisi selkeästi olla kuvattu yhteistyörakenteet, joita tulisi ylläpitää ja kehittää ohjelmakauden aikana. Elinvoimakeskusten ja Leader-ryhmien välistä yhteistyötä voidaan parantaa järjestämällä säännöllisiä yhteisiä suunnittelu- ja koordinaatiotapaamisia. Näissä voitaisiin tarkastella alueellisia kehittämistarpeita, yhteensovittaa rahoitusta sekä jakaa kokemuksia ja hyviä käytäntöjä.

Yhteistyön käytännöissä ja toimivuudessa on selkeitä alueellisia eroja. Käytännön hankekäsittelyssä haasteena ovat sekä elinvoimakeskuksittain vaihtelevat käsitteilyajat että eriävät tulkinnat ja linjaukset. Yleisiä rajankäynnin aiheita ovat tulkinnat talkootyön kohtuullisuudesta, kustannusten arvioinnista ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajoista.

- **Suositus:** Elinvoimakeskusten prosesseja ja käytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa. Eri alueilla on havaittavissa eroja esimerkiksi tulkinnoissa, prosesseissa ja yhteistyötavoissa. Valtakunnallisesti yhtenäisemmät ohjeet sekä yhteiset toimintamallit voisivat lisätä toiminnan ennakoitavuutta ja tasapuolisuutta eri puolilla maata

Maaseudun kehittäjätahot näkevät maakuntatason roolin maaseudun kehittämisessä epäselvänä. Maakuntaliittojen koetaan olevan strategisia aluekehitystoimijoita, joilla ei ole selkeää omistajuutta maaseutu- tai paikalliskehittämiseen. Toimijoiden näkemykset maaseudun huomioinnista maakuntatasolla eroavat toisistaan merkittävästi. Maakuntaliitot arvioivat yhteistyön ja maaseudun huomioinnin selvästi myönteisemmin kuin ELY-keskukset tai Leader-ryhmät. Yhteistyön koetaan usein painottuvan johtotasolle, jolloin se ei välity käytännön kehittämistyöhön. Maakuntaliittojen ja ELY-keskusten välisen yhteistyön koetaan toimivan hyvin ja se on usein lähes päivittäistä. Leader-ryhmien asema maakunnallisessa yhteistyössä

sen sijaan on heikentynyt ja on monin paikoin marginaalinen. Leader-edustus maakunnan yhteistyöryhmissä (MYR) on harvinaista, ja suurin osa MYR:n alaisuudessa toimineista maaseutujaostoista on lakkautettu.

Maaseudun näkyvyys maakuntaohjelmissa on heikentynyt. Uusissa vuosien 2026–2030 maakuntaohjelmissa maaseutuspesifisiä painopisteitä on enää yhdeksässä maakunnassa, kun aiemmin niitä oli 15. Tärkeimpänä syynä tähän pidetään maakuntaohjelmien horisontaalista ja kaupunkipainotteista lähestymistapaa. Sen sijaan 11:ssä 18 maakunnallisissa älykkään erikoistumisen strategiassa on vahva maaseutupainotus.

- **Suositus:** Maakuntien liittojen tulisi vahvistaa maaseudun kehittämisen yhteistyötä alueillaan. Maakuntaliittojen tulisi erityisesti tunnistaa Leader-ryhmät tärkeiksi aluekehityksen toimijoiksi ja täten osallistaa niitä aluekehittämisen yhteistyöryhmiin (esim. MYR).
- **Suositus:** Maakuntien liittojen osallisuutta Leader-toimintaan voisi lisätä esimerkiksi nimeämällä maakuntaliittoon maaseutu- tai paikalliskehittämisen yhteyshenkilö, jonka toimenkuvaan kuuluisi pitää yhteyttä myös Leader-ryhmiin ja seurata Leader-toimintaa. Suomessa voisi myös harkita maakunnan rahoitusosuutta Leader-ryhmille Ruotsin ja Itävallan mallin mukaan. Maakunnan rahoitusosuudella voitaisiin lisätä Leader-ryhmien budjettia sekä varmistaa niiden rahoituspohjan kestävyys.

Liite 1

Taulukko 4. ELY-keskusten alueellisten suunnitelmien painopisteet

ELY-keskus	Painopisteet 2014–2022	Painopisteet 2023–2027
Etelä-Pohjanmaa	Ruokaprovinssin kehittäminen Metsävarojen monipuolinen hyödyntäminen Yrittäjyyden edistäminen maaseudulla Alueellisen vetovoiman kasvattaminen	Ruokaprovinssin kehittäminen Yritystoiminnan ja yrittäjyyden edistäminen Maaseudun elinvoima ja asukkaiden hyvinvointi
Etelä-Savo	Vahvistetaan maaseudun elinvoimaisuutta edistäviä rakenteita Parannetaan ihmisten hyvinvointia maaseudulla Kehitetään maaseudun elinkeinoja	Pellolta pöytään Kestävän asumisen ja talouden maakunta Yrittävä, kestävästi kehittyvä, lumovoimainen ja monipaikkainen Etelä-Savo
Häme	Ruokaketju Metsä- ja puutuoteala, metsästä saatava energia ja muu metsän liittyvä yritystoiminta Matkailu ja siihen liittyvä palveluliiketoiminta Asuminen	Muutoksen aikaansaaminen maaseudun elinkeinoissa Maaseutualueen väestön muutokseen ja hyvinvointiin vaikuttaminen

ELY-keskus	Painopisteet 2014–2022	Painopisteet 2023–2027
Kaakkois-Suomi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla 2. Maatalouden kilpailukyvyn ja maatilojen elinkelpoisuuden lisääminen 3. Elintarvike- ja non food -ketjun organisoitumisen ja maatalouden riskienhallinnan edistäminen 4. Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen 5. Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiilisen ja ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen 6. Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla 	<p>Maa- ja metsätalouden tuotantoedellytysten parantaminen</p> <p>Yritystoiminnan kehittäminen Kaakkois-Suomen maaseutualueella</p> <p>Elinvoimaiset maaseutualueet: uudistavasti ja ympäristöä kunnioittavasti</p>
Kainuu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla 2. Maatalouden kilpailukyvyn ja maatilojen elinkelpoisuuden lisääminen 3. Elintarvike- ja non food -ketjun organisoitumisen ja maatalouden riskienhallinnan edistäminen 4. Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen 5. Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiilisen ja ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen 6. Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla 	<p>Elinvoimainen ja monimuotoinen maatalous</p> <p>Metsät Kainuun talouden, elinvoiman ja virkistystyksen lähteenä</p> <p>Uudella mauskolla maakunnan mahdollisuudet uusiksi elinkeinoiksi</p> <p>Hyvän elämän edellytyksiä Kainuun maaseudulle</p> <p>Kestävästi hiilineutraali, puhdas ja monimuotoinen Kainuu</p>

ELY-keskus	Painopisteet 2014–2022	Painopisteet 2023–2027
Keski-Pohjanmaa	Osaava maaseutu Yrittävä ja elinvoimainen maaseutu Hyvinvoiva maaseutu Toimiva maaseutu	Kannattava ja elinvoimainen maatalous Luonnonvarojen kestävä ja tehokas hyödyntäminen Maaseudun elinkeinojen monipuolistaminen ja kilpailukyvyyn vahvistaminen Maaseutu on hyvä paikka asua ja yrittää
Keski-Suomi	Uudistuva yrittäjyys Monimuotoinen maaseutuasuminen Metsistä on moneksi Potkua maatalousyrittämiseen	Biotalous <ul style="list-style-type: none"> • metsä ja puu • ruokaketju: pellolta pöytään • vesistöt monipuolisesti Vetovoimainen maaseutu <ul style="list-style-type: none"> • monipaikkaisuus • elinkeinot • saavutettavuus ja palvelut • hyvinvointi ja turvallisuus
Lappi	Maaseutuyrittäjyys Asuinmaaseudun kehittäminen	Kohti hiilineutraalia Lappia – kestävää yritystoimintaa ja yhteistyötä Hyvä elämä Lapin maaseudulla – maaseudun veto- ja pitovoiman vahvistaminen
Pirkanmaa	Yritys- ja elinkeinotoiminnan kehittämistoimet (mm. elintarvikkeet, lähienergia, biomateriaalit ja sukupolvenvaihdokset) Maaseudun palvelut ja niiden saavutettavuus (mm. tietoliikenneyhteydet ja sähköiset palvelut) Yhteisöllisyys ja yhteistyö Biotalous Osaaminen ja koulutus	Osaamiseen, kannattaviin ja kestäviin ratkaisuihin perustuva alkutuotanto Kehittyvä ruokajärjestelmä ja vastuulliset kuluttajat Vahva ja uudistuva yrittäjyys Vetovoimainen ja osallistava asuinympäristö Ilmastonmuutos, digitalisaatio ja huoltovarmuus

ELY-keskus	Painopisteet 2014–2022	Painopisteet 2023–2027
Pohjanmaa	<p>Maatalous</p> <p>Elintarvikkeiden jalostusasteen nostaminen ja lähiruoka</p> <p>Uusiutuva energia ja energiatehokkuus</p> <p>Metsä- ja puuala</p> <p>Yrittäjyyden kehittäminen</p> <p>Väestön hyvinvointi</p> <p>Luonnon ja ympäristön hyvinvointi</p>	<p>Kannattava ja elinvoimainen maatalous</p> <p>Luonnonvarojen kestävä ja tehokas hyödyntäminen</p> <p>Maaseudun elinkeinojen monipuolistaminen ja kilpailukyvyyn vahvistaminen</p> <p>Maaseutu on hyvä paikka asua ja yrittää</p>
Pohjois-Karjala	<p>Luonnonvarojen kestävä ja älykäs hyödyntäminen</p> <p>Kilpailukykyiset ja uusiutuvat maaseutuyritykset ja maatilat</p> <p>Yhteisöllisyyden vahvistaminen, yhteistyön syventäminen ja sosiaalisen osallisuuden lisääminen</p> <p>Osaamisen vahvistaminen ja uusiutumisen edistäminen</p> <p>Asuin- työ-, ja vapaa-ajan ympäristöjen ylläpitäminen ja kehittäminen</p>	<p>Aktiivinen maatalous ja ruoantuotanto</p> <p>Ratkaisuja ympäristö- ja ilmastohaasteisiin</p> <p>Uudistuva ja monimuotoinen maaseutu</p>
Pohjois-Pohjanmaa	<p>maatalous</p> <p>elintarvike</p> <p>yrittäjyys ja työn tekemisen kehittäminen</p> <p>matkailu</p> <p>asuminen, saavutettavuus ja kulttuuri</p> <p>metsätalous ja puutuotteet</p> <p>uusiutuva energia</p> <p>muut luonnonvarat</p> <p>ympäristö ja ilmastonmuutos</p>	<p>Aktiivinen maatalous ja ruoantuotanto</p> <p>Ympäristö- ja ilmastoviisas maatalous ja maaseutu</p> <p>Uudistuva ja monipuolinen maaseutu</p>

ELY-keskus	Painopisteet 2014–2022	Painopisteet 2023–2027
Pohjois-Savo	Perusmaatalous Erikoismaatalous Elintarvikejalostus Metsäketju – puuntuotanto, bioenergia ja metsien tarjoamat ympäristöpalvelut Monipuolinen maaseutuyrittäjyys Maaseudun kestävä aluerakenne	Kestävä ja kehittyvä ruokajärjestelmä Ympäristö ja ilmasto Elinvoimainen maaseutu
Satakunta	Ammatillinen ja erikoistunut osaaminen Uudet ratkaisut ja innovaatiot Dynaaminen yrittäjyys	Uudistuva yrittäjyys Vastuullinen ruokaketju Edelläkävijä bio- ja kiertotaloudessa Vahvuutena hyvä elämä maaseudulla
Uusimaa	Menestyvä elinkeinoelämä Energiatehokas maaseutu ja puhdas ympäristö Hyvinvoiva maaseutuväestö	Kannattava ja kestävä alkutuotanto Vireät ja elinvoimaiset kylät Älykäs ja kehittyvä elinkeinotoiminta Puhtaat vesistöt ja monimuotoinen luonto Aktiivinen ilmastotoimija
Varsinais-Suomi	Maa- ja puutarhatalous Elintarvikejalostus Metsäketju/puuntuotanto, bioenergia ja metsien tarjoamat ympäristöpalvelut Monipuolinen maaseutuyrittäjyys Kestävien rakenteiden maaseutu	Alkutuotanto Ruokaketju/ elintarvikejalostus Maaseutu- ja saaristomatkailu Maaseudun monipuolinen yrittäjyys Asuminen ja hyvä elämä maaseudulla

Taulukko 5. Älykkään erikoistumisen strategioiden kärjet maakunnittain

Maakunta	Älykkään erikoistumisen strategian kärjet
Etelä-Karjala	Käyttäjälähtöiset hyvinvointipalvelut Uudistuva teollisuus ja yrittäjyys Vihreän siirtymän edelläkävijyys Elämystalouden vauhdittaminen
Etelä-Pohjanmaa	Vahvistuvat innovaatioekosysteemit Kansainvälinen verkottuminen Ilmastoviisas Etelä-Pohjanmaa Kestävä ruokaekosysteemi ja biotalouden uudet ratkaisut Älykkäät teknologiat Hyvinvointi- ja elämystalous
Etelä-Savo	Hyvinvointi Metsä Matkailu Ruoka Vesi
Kainuu	Maa, mineraalit, metsä ja vesi – kestävä luonnonvarojen hyödyntäminen Uusiutuvan energian ratkaisut Elämykset, matkailu, hyvinvointi ja liikunta Nousevat kehitysteemat
Kanta-Häme	Kestävän kasvun tutkimus, kehitys ja innovaatiot Kestävän kasvun osaaminen, työllisyys ja osallisuus Kestävän kasvun infra

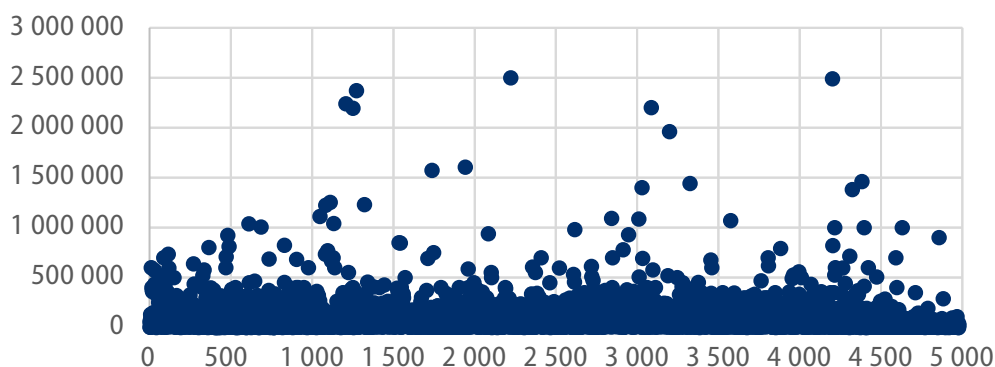
Maakunta	Älykkään erikoistumisen strategian kärjet
Keski-Pohjanmaa	<p>Mineraalit, biopohjaiset materiaalit, kiertotalous sekä uusien energiateknologioiden prosessit</p> <p>Digitaalisuuteen, robotiikkaan ja sähköisiin ratkaisuihin perustuvat terveyspalvelut ja oppimisen sekä vihreän kasvun ratkaisut</p> <p>Tehokkaat ja ympäristöä säästävät kuljetusjärjestelyt, logistiikka ja liikenne sekä veneen suunnittelu ja rakennus</p> <p>Puurakentaminen ja puumateriaalien käyttö</p> <p>Kestävä matkailu ja sosiaaliset innovaatiot</p> <p>Luovan talouden koulutus ja pedagogiikka</p>
Keski-Suomi	<p>Hyvä vointi</p> <p>Bio- ja kiertotalous</p> <p>Uudistuva teollisuus</p> <p>Digitalisaatio</p>
Kymenlaakso	<p>Älykäs ja vihreä logistiikka</p> <p>Uusiutuvat materiaalit ja energia</p> <p>Datatalous, kyberturvallisuus sekä pelillisuus</p>
Lappi	<p>Kiertotalous kestävän kasvun perustana</p> <p>Hyvinvointi- ja elämyspalveluita luonnosta</p> <p>Uusiutuvan energian ratkaisut omavaraisuuden edistäjänä</p> <p>Teknologiat kestävän tuotannon ja palvelujen uudistajana</p>
Pirkanmaa	<p>Vastuullisesti uudistuva teollisuus</p> <p>Hallittu kestävyysmurros</p>
Pohjanmaa	<p>Kehittyneet tuotantomenetelmät</p> <p>Digitaaliset ratkaisut</p> <p>Energiateknologia ja uusiutuvan energian järjestelmäratkaisut</p> <p>Kiertotalous ja hiilineutraali talous</p>
Pohjois-Karjala	<p>Uudistuva teollisuus ja kehittyvät teknologiat</p> <p>Puhtaat ratkaisut ja vihreä siirtymä</p> <p>Innovatiiviset ja kestävästi tuotetut palvelut</p>

Maakunta	Älykkään erikoistumisen strategian kärjet
Pohjois-Pohjanmaa	Uudistuva ja hyvinvoiva Pohjois-Pohjanmaa Ilmastoviisas Pohjois-Pohjanmaa Kansainvälinen, verkostoitunut ja vetovoimainen
Pohjois-Savo	Kone- ja energiateknologia Metsäteollisuus Elintarvikkeet Hyvinvointiteknologia Matkailu Älykäs vesijärjestelmä Biojalostus
Päijät-Häme	Sportti Ruoka ja Juoma Älykäs valmistus
Satakunta	Teollisten keskittymien vahvistaminen: <ul style="list-style-type: none"> • Teknologiametalli-, mineraali- ja akkuklusteri • Elintarvikeklusteri • Elämystalous • Automaatio- ja robotiikkaklusteri • Bio- ja kiertotalous • Hyvinvointitalous • Energiaklusteri • Sininen talous • Turvallisuus ja huoltovarmuus Kärki- ja kasvualojen menestys: <ul style="list-style-type: none"> • Energiateollisuus • Teknologiateollisuus • Metsäteollisuus • Kemianteollisuus • Meriteollisuus ja meriklusteri • Elintarviketuotanto ja -teollisuus • Puolustusteollisuus ja kaksikäyttöteknologiat

Maakunta	Älykkään erikoistumisen strategian kärjet
Uusimaa	Ilmastoneutraalius Ihmisten kaupunki Uudistuva teollisuus ja palvelut
Varsinais-Suomi	Sininen talous ja uudistuva teollisuus Innovatiiviset ruokaketjut Lääke- ja terveysteknologia

Kuva 19. ELY-keskusten myöntämät yritystuet ohjelmakaudella 2014–2022

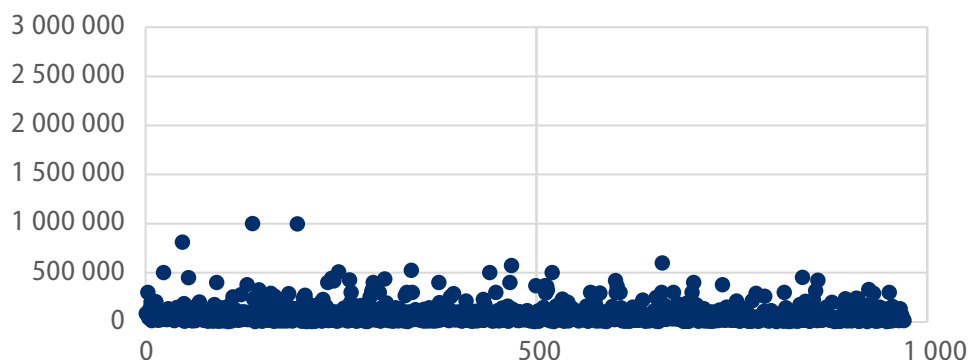
ELY-keskusten myöntämät yritystuet 2014–2022. Julkinen tuki yhteensä per hanke



Ohjelmakaudella 2014 – 2022 ELY-keskukset rahoittivat noin 4 979 hanketta, joiden keskikoko oli 76 570 euroa. Valtaosa yritystuista oli alle 500 000 euron kokoisia. Tätä suurempia hankkeita oli vähän, mutta nämä harvalukuiset suuret hankkeet keräsivät merkittävän osan tuen kokonaismäärästä.

Kuva 20. ELY-keskusten myöntämät yritystuet vuosina 2023–2025

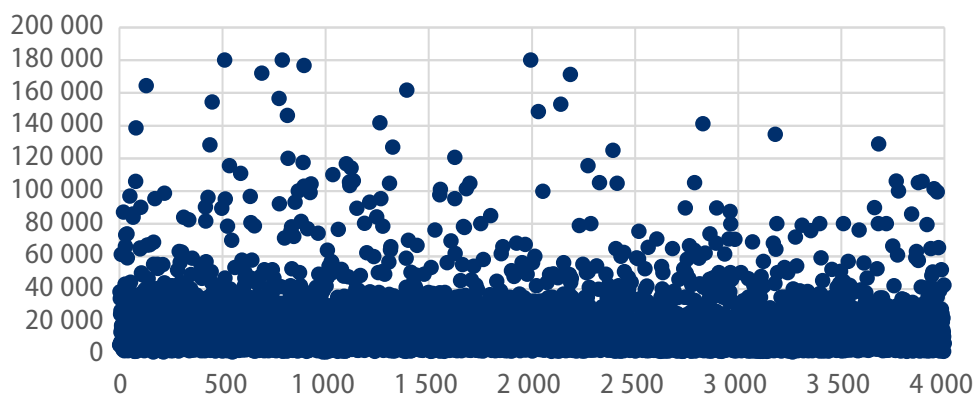
**ELY-keskusten myöntämät yritystuet 2023–2025.
Julkinen tuki yhteensä per hanke**



Ohjelmakauden 2023 – 2027 kolmen ensimmäisen vuoden aikana ELY-keskukset myönsivät yhteensä 970 yritystukea, joiden keskipakko oli 78 550 euroa. Valtaosa yritystuista oli alle 300 000 euron kokoisia. Vain muutama yritystuki on ollut suurempi kuin puoli miljoonaa euroa.

Kuva 21. Leader-ryhmien myöntämät yritystuet ohjelmakaudella 2014–2022

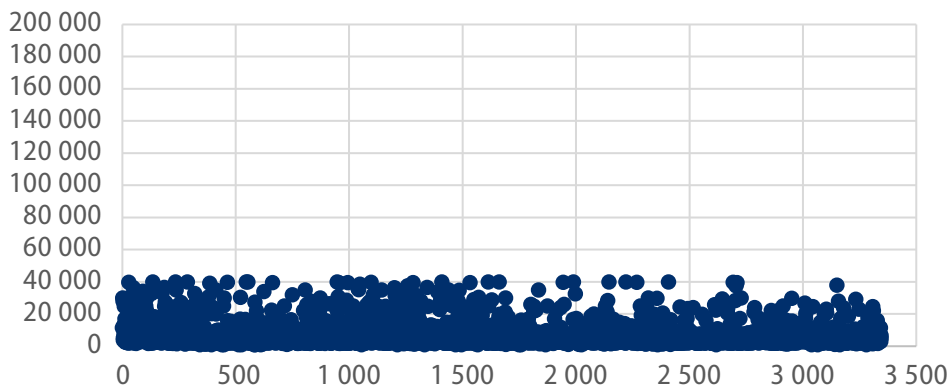
**Leader-ryhmien myöntämät yritystuet 2014–2022.
Julkinen tuki yhteensä per hanke**



Ohjelmakaudella 2014 – 2022 Leader-ryhmät myönsivät yhteensä 4 027 yritystukea, joiden keskimääräinen koko oli noin 17 200 euroa. Valtaosa yritystuista oli alle 40 000 euron kokoisia. Keskimääräistä suurempia hankkeita oli arviolta noin neljännes, mutta joukossa on myös selkeästi erottuvia yksittäisiä suurempia yritystukia.

Kuva 22. Leader-ryhmien myöntämät yritystuet vuosina 2023–2025

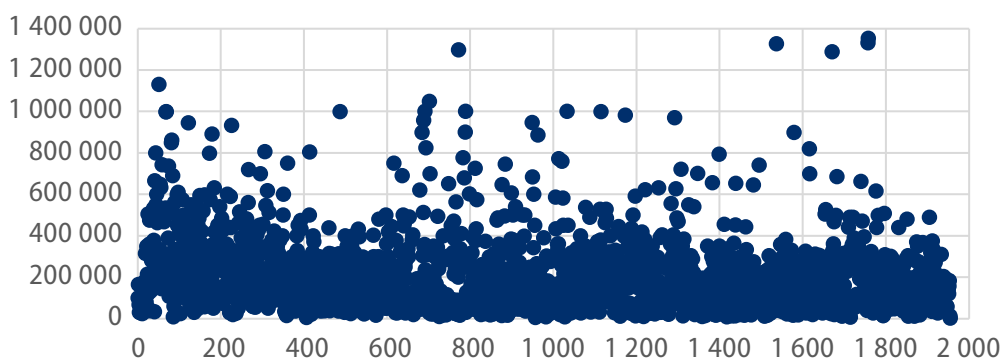
Leader-ryhmien myöntämät yritystuet 2023–2025. Julkinen tuki yhteensä per hanke



Ohjelmakauden 2023 – 2027 ensimmäisten kolmen vuoden aikana Leader-ryhmät myönsivät 3 346 yritystukea, mikä on miltei yhtä paljon kuin edellisen ohjelmakauden ja siirtymäkauden (9 vuotta) aikana yhteensä. Yritystukien keskimääräinen koko oli noin 6 500 euroa. Koska Leader-hankkeiden kokoa on rajoitettu 100 000 euroon, yritystuille myönnetty julkinen tuki on korkeintaan 40 000 euroa.

Kuva 23. ELY-keskusten myöntämät hanketuet ohjelmakaudella 2014–2022

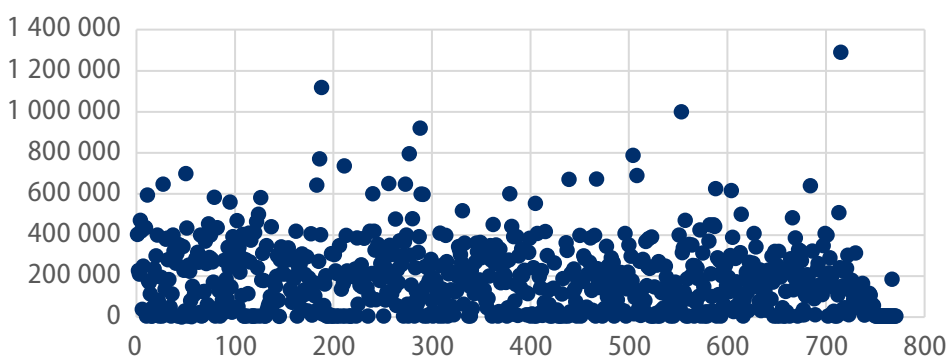
ELY-keskusten myöntämät hanketuet 2014–2022.
Julkinen tuki yhteensä per hanke



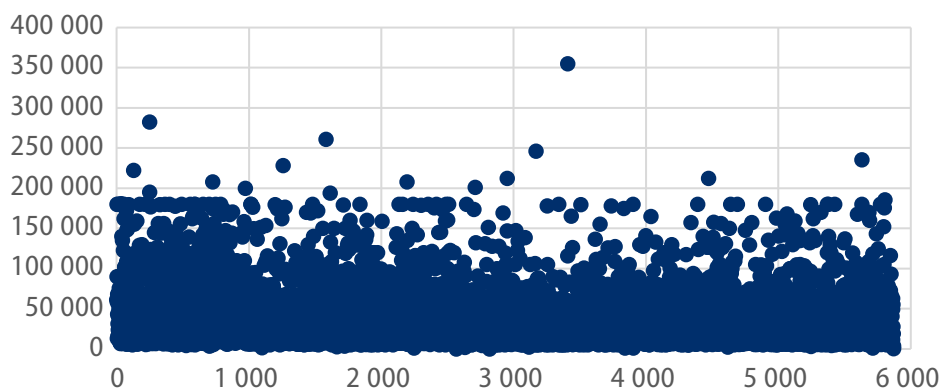
Ohjelmakaudella 2014 – 2022 ELY-keskukset rahoittivat yhteensä 1 955 hanketukea, joiden keskimääräinen koko oli 211 600 euroa. Valtaosa hanketuista oli alle 400 000 euron kokoisia, mutta reilu 10 kappaletta oli yli miljoonan euron kokoisia.

Kuva 24. ELY-keskusten myöntämät hanketuet vuosina 2023–2025

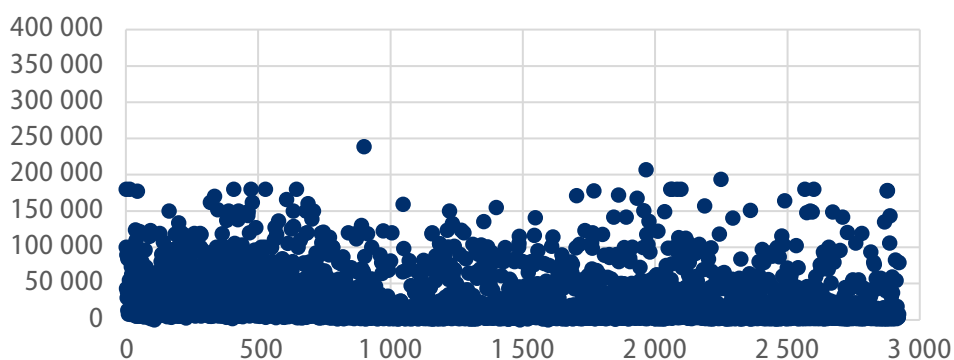
ELY-keskusten myöntämät hanketuet 2023–2027.
Julkinen tuki yhteensä per hanke



Vuosina 2023 – 2026 ELY-keskukset rahoittivat yhteensä 771 hanketukea, joiden keskimääräinen koko oli 183 100 euroa. Valtaosa hanketuista oli alle 400 000 euron kokoisia, ja vain parin hankkeen julkinen tuki ylitti miljoona euroa.

Kuva 25. Leader-ryhmien myöntämät hanketuet ohjelmakaudella 2014–2022**Leader-ryhmien myöntämät hanketuet 2014–2022.****Julkinen tuki yhteensä per hanke**

Ohjelmakaudella 2014 – 2022 Leader-ryhmät rahoittivat yhteensä 5 870 hanketukea, joiden keskiarvo oli noin 39 000 euroa. Valtaosa hanketuista oli alle 150 000 euron kokoisia.

Kuva 26. Leader-ryhmien myöntämät hanketuet vuosina 2023–2025**Leader-ryhmien myöntämät hanketuet 2023–2025.****Julkinen tuki yhteensä per hanke**

Vuosina 2023 – 2025 Leader-ryhmät rahoittivat yhteensä 2 921 hanketta, joille myönnettiin keskimäärin 26 800 euroa julkista tukea.

Yhteenvetona voidaan todeta, että sekä ELY-keskusten että Leader-ryhmien myöntämässä yritys- ja hanketuissa on havaittavissa selkeitä eroja ohjelmakausien välillä sekä rahoittajien välillä. ELY-keskusten yritystuet ovat olleet molemmilla ohjelmakausilla selvästi suurempia kuin Leader-ryhmien myöntämät tuet. ELY-keskusten yritystukien keskikoko on pysynyt melko vakaana noin 77 000–79 000 euron tasolla, kun taas Leader-ryhmien yritystukien keskikoko on laskenut merkittävästi edellisen ohjelmakauden noin 17 200 eurosta nykykauden noin 6 500 euroon. Hanketukien osalta ELY-keskusten keskimääräinen tuki on laskenut hieman ohjelmakausien välillä (211 600 eurosta 183 100 euroon), ja Leader-ryhmien hanketuissa vastaava lasku on ollut noin 39 000 eurosta 26 800 euroon.

Leader-ryhmien myöntämien yritystukien määrä on kasvanut voimakkaasti uudella ohjelmakaudella, sillä kolmen vuoden aikana on myönnetty lähes yhtä monta tukea kuin edellisellä yhdeksän vuoden ohjelmakaudella. Tämä on loogista, sillä Leader-ryhmien yritystukien kokoa on rajoitettu, ja pienet setelitetut kasvattavat tukien määrää, mutta pitävät keskimääräisen tuen tason alhaisena. ELY-keskusten osalta sekä yritys- että hanketukien lukumäärät ovat toistaiseksi huomattavasti pienemmät uudella ohjelmakaudella. Suurten hankkeiden määrä on vähentynyt ELY-keskuksissa vuosina 2023 – 2027 verrattuna edelliseen ohjelmakauteen, jolloin muutamat suuret hankkeet saivat merkittävän osan kokonaisrahoituksesta.

LÄHTEET

- Hyrrä-tietokannan aineistot
- Leader-ryhmien paikalliset kehittämissstrategiat 2014–2022
- Leader-ryhmien paikalliset kehittämissstrategiat 2023–2027
- Leader-ryhmien vuosiraportit 2014–2024
- ELY-keskusten alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat 2014–2022
- ELY-keskusten alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat 2023–2027
- ELY-keskusten vuosiraportit 2014–2024
- ELY-Leader-yhteistyösopimukset 2014–2022
- ELY-Leader -yhteistyöasiakirjat 2023–2027
- Hallinnon ohjaustapaamisten muistiot 2015–2024
- ELY-Leader-kumppanuuskeskustelujen muistiot 2014–2024
- Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2022
- Suomen CAP-suunnitelma 2023–2027
- Maakuntaohjelmat 2022–2025
- Maakuntaohjelmat 2026–2029
- 27/2014 Laki maaseudun kehittämisen hallinnoinnista, 27/2014. Noudettu <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2014/27>
- 531/2025 Laki elinvoimakkeuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta, No. 531/2025 (2025). <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2025/531>
- 756/2021 Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta, 756/2021 (2021). <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/756>
- 757/2021 Laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta, 757/2021 (2021). <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/757>
- 897/2009 Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta, No. 897/2009 (2009). <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2009/897>
- 1324/2022 Laki yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista, 1324/2022. Noudettu https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2022/1324#OT0_OT0

- Antikainen, J., Heikkinen, B., Isokangas, T., Laasonen, V., Pyykkönen, S., Ranta, T., Rannanpää, S., Kuuva, N., Pylkkänen, P., Hirvonen, T., Kahila, P., & Hyyryläinen, T. (2015). *Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä*. MDI Public Oy. https://www.mdi.fi/wp-content/uploads/2022/05/Mahdollistavaa_maaseudun_kehittamista.pdf
- Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft. (2025a). *LEADER – Entwicklung durch die regionale Bevölkerung*. <https://www.bmluk.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/ausserlandwirtschaftliche-foerderungen/leader.html>
- Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft. (2025b, helmikuuta 14). *Merkblatt. Fördermaßnahme „LEADER – LAG-Management und Sensibilisierung“ (77-05) des GAP-Strategieplan Österreich 2023–2027. Version 3*. https://dfp.ama.at/media/exeb2jhc/merkblatt-lag-management_v3.pdf
- Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft. (2025c, joulukuuta 9). *GAP-Strategieplan Österreich 2023–2027. Version 4.2*. <https://www.bmluk.gv.at/dam/jcr:846d82e6-0d2d-4c97-8213-73704af3c216/GSP%20Version%204.2%20genehmigt.pdf>
- Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:27) om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling 2025-022 (2025). <https://jordbruksverket.se/download/18.1d84726e19cb1ab885b3094/1772784389652/2025-022.pdf>
- Förordning om EU:s gemensamma jordbrukspolitik SFS 2022:1826 (2022). <https://svenskfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2022-12/SFS2022-1826.pdf>
- Förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik SFS 2025:845 (2025). <https://svenskfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2025-08/SFS2025-845.pdf>
- Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich+ (KSOW+). (2025). *Leader*. <https://www.ksowplus.pl/en/leader>
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2025a). *LEADER/Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)*. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-leaderrozwoj-lokalny-kierowany-przez-spoolecznosc-rlks>
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2025b, lokakuuta 15). *Podpisane zmienne wytyczne szczegółowe interwencja Leader–Komponent Zarządzenie LSR (obowiązujące od 15.10.2025 r.)*. <https://www.gov.pl/attachment/c51c3804-a01e-4eec-b4ed-a126a197d06c>

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. (2026, maaliskuuta 27). *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. Version 7.2.* <https://www.gov.pl/attachment/61db44a7-dc45-4906-9a12-8e4ac83c1803>
- Rannanpää, S., Heikkinen, B., Hovi, S., Sinerma, J., Sillanpää, K., & Ålander, T. (2023). *Leader-ryhmien paikallisten kehittämisstrategioiden 2023–2027 ennakoarviointi* (2023:13; Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-596-5>
- Rannanpää, S., Pyykkönen, S., Heikkinen, B., Koivisto, A., Ranta, T., Pylkkänen, P., & Hyyryläinen, T. (2020a). *Leader-toimintatavan arviointi: Maaseutuohjelma 2014–2020* (2020:1; Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu). Maa- ja metsätalousministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-020-5>
- Rannanpää, S., Pyykkönen, S., Heikkinen, B., Koivisto, A., Ranta, T., Pylkkänen, P., & Hyyryläinen, T. (2020b). *Manner-Suomen Maaseutuohjelma 2014–2020: Leader-toimintatavan arviointi* (2020:1; Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-020-5>
- Rannanpää, S., Pyykkönen, S., Heikkinen, B., Koski, N., Oosi, O., & Gustavsson, M. (2025). *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistymisen arviointi: Loppuraportti* (2025:3; EU:n yhteinen maatalouspolitiikka Suomessa – Arviointeja ja selvityksiä). Maa- ja metsätalousministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-733-4>
- Regeringen. (2025, huhtikuuta 11). *Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027. Version 6.0.* <https://www.regeringen.se/contentassets/bd779fd2cf644e7baec4d9bed12b9b61/strategisk-plan-inom-den-gemensamma-jordbrukspolitiken-version-6.0.pdf>
- Ruokavirasto. (2026a). *Aloittavan yrittäjän tuet.* <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maaseudun-yrittajyys/maaseudun-yritystuet/aloittavan-yrittajan-tuet/>
- Ruokavirasto. (2026b). *Yrityksen investointi- ja kehittämistuet.* <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maaseudun-yrittajyys/maaseudun-yritystuet/yrity,%20ksen-investointi--ja-kehittamistuet>
- Tillväxtverket. (2026). *Handbok om EU-projekt 2021–2027.* <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/sokfinansiering/handbocker/handbokforeuprojekt20212027/ansoka/5sabadomerochfattarvibeslutomeransokan.3595.html>
- Valtiovarainministeriö. (2026). *Hallinnon ohjaus.* <https://vm.fi/hallinnon-ohjaus>
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. Teoksessa M.-L. Bemelmans-Vidéc, R. C. Rist, & E. Vedung (Toim.), *Carrots, sticks & sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (s. 21–58). Transaction Publishers.
- Österreichische Raumordnungskonferenz. (2025, elokuuta 8). *Investitionen in Beschäftigung und Wachstum Österreich 2021–2027 EFRE & JTF. Version 6.2.* https://www.efre.gv.at/fileadmin/user_upload/2021-2027/downloadcenter/Programm/EFRE_Programm_6.2_final_barrierefrei.pdf

maaseutu.fi

Maa- ja metsätalousministeriö
Hallituskatu 3 A, Helsinki
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-160-8 PDF
ISSN: 2984-5394 PDF