

**Paikalliset
toiminta-
ryhmät
maaseudun
kehittäjinä**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



**Paikalliset
toimintaryhmät
maaseudun
kehittäjinä**



ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 399/54/02
15.12.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20272) paikallisten toimintaryhmien toimintaa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle, työvoima- ja elinkeinokeskuksille, paikallisille toimintaryhmille sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos


Hannu Nieminen

Ylitarkastaja


Tuula Näätänen

SISÄLLYS

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	7
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN	12
1. JOHDANTO	21
2. TARKASTUSASETELMA	22
2.1 Tarkastuksen kohde, tavoitteet ja rajaukset	22
2.2 Aineisto ja menetelmät	22
3. TARKASTUSHAVAINNOT	26
3.1 Ohjelmien hallinnointi ja toteutus	26
3.1.1 Ohjelmien tavoitteet	26
3.1.2 Tuettavat toimenpiteet	29
3.1.3 Avustettavat hankkeet	31
3.1.4 Ohjelmien toteuttaminen	32
3.1.4.1 Kuntien ja väestön osallistuminen toimintaan	32
3.1.4.2 Paikallisten toimintaryhmien toiminta	34
3.1.4.3 TE-keskuksen toiminta	39
3.1.4.4 Maa- ja metsätalousministeriön rooli	40
3.1.5 Seuranta ja raportointi	41
3.1.6 Ohjelmien rahoitus	43
3.1.7 Hankejärjestelmässä ilmenneitä ongelmia	44
3.1.8 Edellisen ohjelmakauden kokemuksia	45
3.2 Hankkeet ja avustuspäätökset	46
3.2.1 Hankkeiden sisältö ja laatu	46
3.2.2 Hakemusten käsittelyajat	48
3.2.3 Avustuspäätöksen edellytyksenä olevat lausunnot	49
3.2.4 Hankekuvaukset avustuspäätöksissä	50
3.2.5 Avustuspäätöksen perustelut	50
3.2.6 Avustuspäätöksen muuttaminen	51
3.2.7 Hankkeiden menoperuste ja toteutusaika	52
3.2.8 Hankkeiden ohjausryhmät	53
LÄHDELUETTELO	54
LIITTEET 1 - 9	

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen päätavoitteena oli selvittää, onko LEADER+, Pomo+, ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmia toteutettu ohjelmille asetettujen tavoitteiden ja säännösten mukaisesti, miten ohjelmien hallinnointia varten luotu järjestelmä palvelee näiden tavoitteiden saavuttamista sekä mahdollisuuksien mukaan arvioida ohjelmien avulla saavutettuja tuloksia osana maaseudun kehittämistyötä. Tarkastus koskee ohjelmakautta 2000–2006 vuoden 2003 loppuun saakka. Tarkastelussa mukana olevia hankkeita koskevat avustuspäätökset on tehty ennen 31.12.2002.

Tarkastuksen lähtökohtana oli tarkastella paikallisten toimintaryhmien toimintaa maaseudun asuin- ja elinympäristön kehittäjinä. Tarkastus kohdistui siten LEADER+ ja Pomo+ -ohjelmien lisäksi ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmiin siltä osin kuin paikalliset toimintaryhmät näitä ohjelmia toteuttavat. Muilta osin näitä ohjelmia ei tässä tarkastuksessa ole selvitetty.

Toimintaryhmätyön periaatteena on, että maaseudun asukkaat päättävät itse kotiseutunsa kehittämisestä. Tarkastuksen perusteella voidaan periaatteen todeta onnistuneen ja toteutuneen hyvin ohjelmien toteuttamisessa ja paikallisten toimintaryhmien toiminnassa. Periaatteen mukaista ei kuitenkaan ole, että tukea myönnetään kunnan toteuttamiin hankkeisiin, vaikka tämä on säännösten mukaan mahdollista.

Tarkastuksen kohteena olleista ohjelmista tuetut maaseudun kehittämishankkeet ovat tarkastuksessa saadun kuvan mukaan pääosin avustusedellytysten mukaisia eli pienimuotoisia, maaseudun asukkaiden elämänlaadun kohentamiseen tai toiminta-alueen luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntämiseen tähtäviä hankkeita. Vähäisemmässä määrin on avustettu myös muita ohjelman periaatteisiin soveltuvia hankkeita.

Ohjelmien tavoitteet on laadittu niin kattavasti, että ne mahdollistavat lähes kaikenlaisten hankkeiden tukemisen. Laadullisia tavoitteita voidaan avustetuilla hankkeilla arvioida saavutetun kohtalaisesti. Ohjelmien toteuttamisella on saatu kehitettyä maaseutua asuin- ja elinympäristönä aktiivisella kyläasukkaiden avulla.

Hankkeiden vaikutusten pysyvyyttä on ohjelmien tässä vaiheessa vaikea arvioida. Työllistävät vaikutukset jäänevät usein hankkeiden

toteutusajan aikaisiksi eikä pysyviä työpaikkavaikutuksia ole selvästi nähtävissä. Myös uusien yritysten syntyminen vaikuttaa vähäiseltä. Vastaisuudessa etusija tulisi olla hankkeilla, joilla voidaan selvästi nähdä jo avustusta myönnettäessä olevan työllistäviä vaikutuksia myös hankkeen toteutuksen jälkeen. Toimintaryhmien tulisi vastaisuudessa käyttää kauppa- ja teollisuusministeriön ohjetta hankkeiden työllisyysvaikutusten arvioinnissa.

Toimintaryhmät ovat yleensä hyväksyneet avustuskelpoisiksi kaikki hankkeiden kustannusarvioissa esitetyt kustannukset. Ne eivät ole olleet yhtä kriittisiä tulkittaessa menojen tukikelpoisuutta kuin avustuspäätöksiä tekevät TE-keskukset.

Mitä tahansa toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista tukea, vaikka esitetyllä hankkeella tai toiminnalla olisi sinänsä hyvä tarkoitus ja se näyttäisi sopivan ohjelman tavoitteisiin. Tuen riittävyys tasokkaille hankkeille tulee varmistaa ja siksi myöntämiskriteereiden tulisi avustusta myönnettäessä olla nykyistä vaativammalla tasolla.

Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan olisi toimivinta ja tehokkainta yhdistää vuoden 2006 jälkeisellä ohjelmakaudella toimintaryhmätyöskentely yhdeksi kokonaisuudeksi jonkin ohjelman yhteyteen. Ohjelmien samankaltaisuus antaa tähän hyvät lähtökohdat. Toimintaryhmätyyppinen työskentelytapa usean samantyyppisen ohjelman puitteissa vie runsaasti voimavaroja hallinnon eri tasoilla.

Ohjelmien kansallinen toimeenpano viivästyi ohjelmakausien alussa. Ohjelmista vastaavien ministeriöiden tulee huolehtia siitä, että näin ei pääse tapahtumaan tulevilla ohjelmakausilla.

Järjestelmän avulla tulisi varmistaa mahdollisimman hyvin se, että tukea saavat vaikuttavuudeltaan parhaimmat hankkeet. Tähän nähden esteeksi saattavat muodostua toimintaryhmäkohtaiset rahoituskehykset samoin kuin se, että avustuskelpoisia hankkeita on liian vähän, jolloin rahoitetaan myös vaikutuksiltaan heikohkoja hankkeita.

Hanketoteuttajat ovat ohjelmasta riippuen eriarvoisessa asemassa. Esimerkiksi ALMA-ohjelmasta ei voida avustaa yrityshankkeita, mikäli niillä ei ole kytkentää maatilatalouteen, kun taas LEADER+ -ohjelmasta yritystoiminnan tukeminen ilman tällaista kytkentää on mahdollista.

Paikalliset toimintaryhmät tekevät hankehakemusten tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja TE-keskukset niiden laillisuusharkinnan. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja ei käytännössä kuitenkaan ole aina selkeä ja siksi TE-keskukset ja toimintaryhmät tekevät yhteistyötä ja joutuvat sopimaan yhteisistä näkemyksistä. TE-keskukset ja paikalliset toimintaryhmät tekevät kuitenkin myös

päällekkäistä työtä, esimerkiksi maksatusten hoitamisessa. Tehtävien jakoa näiden organisaatioiden välillä olisi syytä selkeyttää. Tarvetta poistaa päällekkäistä työtä ei poista se, että toimintaryhmien kokemukset yhteistyöstä TE-keskusten kanssa ovat olleet hyviä eikä toimintaryhmillä ja TE-keskuksilla ollut juuri ilmennyt eriäviä näkemyksiä hankkeiden tukikelpoisuudesta.

Hankejärjestelmän suurimmaksi epäkohdaksi toimintaryhmät ja hanketoteuttajat mainitsivat toimintaan nähden ylimitoitettun byrokratian. Tämä koskee erityisesti pieniä hankkeita, sillä kaikki hankkeet käyvät läpi samat menettelyt. Byrokratia myös karsii tuen hakijoita.

Hankkeita koskevien avustuspäätösten käsittelyajoissa oli TE-keskuksissa suurta vaihtelua. Osassa hankkeita käsittelyajat olivat pidentyneet ohjeellisesta kahdesta kuukaudesta puoleen vuoteen ja jopa vuoteen. Sama koskee myös avustuspäätösten muutoksia ja maksatuspäätöksiä. Eräissä tapauksissa viivästykset ovat saattaneet johtaa siihen, että hanketta aloitettaessa sitä on jouduttu rahoittamaan lainojen avulla. Jos viivästyminen ei tällöin ole johtunut hakijasta, se on hakijan kannalta kohtuuton.

Todennäköisimmät syyt käsittelyaikojen pituuteen ovat TE-keskusten vähäiset henkilöstöresurssit näiden asioiden hoitamiseen sekä puutteellisten hakemusten täydentämiseen kulunut aika. Joissakin tapauksissa hankkeen toteuttamista on käsittelyajan piteneen johdosta jouduttu siirtämään tai hakemaan hankkeen toteutukselle jatkoaikaa. Ohjeellisia käsittelyaikoja olisi noudatettava ja käsittelyn nopeuteen tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota niin toimintaryhmissä kuin TE-keskuksissakin.

Avustuspäätösten perustelut olivat usein puutteellisia. Perusteluista ei käynyt riittävän selvästi ilmi, miksi hankkeita on ollut syytä avustaa. Joistakin päätöksistä perustelut puuttuivat kokonaan. Sen sijaan perusteluissa saattoi olla mainittu joitakin hankkeeseen liittyviä yksityiskohtia, mutta ei avustamista koskevia perusteluja.

Avustusperusteluista tulisi käydä ilmi, miten hanke liittyy ohjelmaan, teemaan ja toimintalohkoon, millä tavalla hanke on innovatiivinen ja millaisia keskeisiä vaikutuksia sen toteuttamisella odotetaan olevan ja miten tulosten pysyvyys varmistetaan. Erityistä huomiota perusteluissa tulisi kiinnittää hankkeen työllistäviin vaikutuksiin ja siihen, miten näihin arvioihin on hakijan kanssa päädytty.

TE-keskuksia merkittävämpi rooli ohjelmien toteutuksessa on paikallisilla toimintaryhmillä, joiden hankkeista antamaa myönteistä tai kielteistä lausuntoa TE-keskusten on noudatettava, ellei tälle ole

laillisuusestettä. Kaikissa päätöksissä tulisi mainita toimintaryhmän esityksen keskeinen sisältö.

Myös tuen myöntämisen edellytyksenä olevat toimintaryhmien lausunnot olivat usein puutteellisia. Joissakin päätöksissä niiden olemassaolosta ei ollut lainkaan mainintaa. Koska lausunnoilla on oleellinen merkitys avustuspäätöksen teossa, tulisi lausunnoista käydä selkeästi ilmi, miten hanke vastaa ohjelman keskeisiin tavoitteisiin. Lausunnosta olisi käytävä selkeästi ilmi myös ne toiminnot, joita toimintaryhmä ei puolla avustettaviksi.

Avustuspäätöksistä ei aina käynyt myöskään selkeästi ilmi hankkeen sisältö. Hankkeen kuvaus on kirjattu päätökseen suoraan hakijan tekemästä hakemuksesta eikä kuvauksesta selvinnyt, mitä hankkeessa todellisuudessa aiotaan tehdä. Sisällön kuvauksessa voi näin ollen olla mukana myös sellaista toimintaa, johon ei ole myönnetty tukea. Sisällön kuvauksen tulisi vastata täsmällisesti hankkeen sovitua toteutusta. Tämä on ensiarvoisen tärkeää myös maksatuksia silmällä pitäen, jotta sisällön kuvausta voidaan käyttää hyväksi sen ratkaisemiseksi, ovatko maksatusta varten esitetyt kustannukset tuki-kelpoisia. Päätökset ja niihin sisältyvät ehdot olisi laadittava niin selkeästi, että päätös ei ole miltään osin tulkinnanvarainen.

LEADER+ -ohjelma-asiakirja sallii hankkeille pitkän toteutusajan. Kuitenkin TE-keskuksissa oli tehty lukuisia päätöksiä, joilla hankkeiden toteutusaikaa oli pidennetty 1–2 kuukaudella. Jatkoaikaa koskevia päätöksiä ei ollut perusteltu, vaikka niiden tekemiselle pitäisi aina olla hyväksyttävä syy. Tarkastushavaintojen mukaan tällaisten lisäpäätösten tekeminen työllistää toimintaryhmiä ja TE-keskuksia tarpeettomasti. Näin ollen hankkeiden toteutusajan pituutta olisi tarkasteltava realistisesti varsinaista avustuspäätöstä tehtäessä.

Hanketoteuttajat raportoivat toimintaryhmille ja TE-keskuksille hankkeidensa edistymisestä kahdesti vuodessa ja lisäksi hankkeen päättyessä. Toimintaryhmät raportoivat omasta toiminnastaan kahdesti vuodessa maa- ja metsätalousministeriölle ja TE-keskukselle. Tarkastuksessa ilmeni, etteivät seurannassa käytettävät avustushakemusten sekä väli- ja loppuraporttien indikaattorilomakkeet olleet riittävän selkeitä ja helposti täytettäviä. Väärinkäsityksistä johtuen ei indikaattoritiedoista koottuja tilastotietoja voida pitää riittävän luotettavina.

Tarkastushavaintojen perusteella toimintaryhmät hyödyntävät loppuraportteja varsin vähän. Varsinkin euromääräisesti suurista hankkeista tulisi edellyttää laadullisesti hyviä loppuraportteja ja käyt-

tää niitä hyväksi ohjelman seurannassa, hankkeiden onnistumisen arvioinnissa, uusien hankkeiden esisuunnittelussa sekä siinä, miten hankkeiden menettelytapoja ja tuloksia voidaan siirtää muille alueille. Koska hankkeet ovat sängen monimuotoisia, potentiaalisia mahdollisuuksia siirtää menettelytapoja ja tuloksia on paljon. Loppuraportit voivat antaa tietoa hankkeisiin sisältyvistä riskeistä ja siitä, miten ongelmat ja epäonnistumiset voidaan samantyyppisissä hankkeissa vastaisuudessa välttää. Pienten hankkeiden loppuraportit voisivat olla tiiviimpiä. Muilta osin avustettujen hankkeiden seurannan ja valvonnan voidaan tarkastuksen perusteella katsoa olevan pääosin riittävää.

Kokonaisuutena arvioiden toimintaryhmätyön voidaan katsoa toteuttavan pienimuotoisten hankkeiden avulla ohjelmien tavoitteita maaseudun kehittämiseksi. Vastaisuudessa olisi kuitenkin kiinnitettävä enemmän huomiota hankkeiden jatkuvuuteen ja työllistävien vaikutusten pysyvyyteen.

Tuen myöntämisessä on merkittävintä se, että sillä saadaan aikaan tavoitellut tulokset, joiden tulee pitkävaikutteisesti edistää tavoitteiden saavuttamista. Tämä koskee myös EU:n varoja, vaikka maaseudun kehittämiseen tarkoitettujen yhteisön varojen käytön määrittelyt ovat varsin laajoja ja epätasällisiä. Valtion kannalta tarkasteltuna pelkästään EU-tuen saatavuus ei voi olla peruste valtionavun antamiselle. Tuen on täytettävä myös muutoin tuen antamisen perusteet. Maaseudun kehittämistuille pitää asettaa selkeät, mitattavat tavoitteet ja myöntää tukea vain silloin, kun hakemuksen perusteella on pääteltävissä, että nämä tavoitteet saavutetaan. Maksatusten, erityisesti viimeisen maksuerän suorittamisen, yhteydessä tulee valvoa, että nämä tavoitteet on saavutettu. Ohjelmat tulee myös päättymisensä jälkeen arvioida kriittisesti.

REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Huvudsyftet med revisionen var att klarlägga huruvida LEADER+, Pomo+, ALMA- och mål 1 -programmen har genomförts i enlighet med de för programmen uppställda målsättningarna och bestämmelserna, hur det för programmens administration inrättade systemet tjänar uppnåendet av dessa målsättningar, samt att i mån av möjlighet utvärdera de med hjälp av programmen uppnådda målsättningarna som en del av arbetet med att utveckla landsbygden. Revisionen gäller programperioden 2000–2006 fram till utgången av år 2003. Besluten om bidrag till de program som berörs av revisionen har fattats före 31.12.2002.

Utgångspunkten för revisionen var att granska de lokala aktionsgruppernas verksamhet som utvecklare av landsbygdens boende- och levnadsmiljö. Revisionen hänförde sig sålunda förutom till LEADER+ och Pomo+ -programmen även till ALMA- och mål 1 -programmen till den del dessa program genomförs av lokala aktionsgrupper. Till övriga delar har dessa program inte granskats vid denna revision.

Principen för arbetet i en aktionsgrupp är att invånarna på landsbygden själva beslutar om hur deras hembygd skall utvecklas. På basis av revisionen kan konstateras att principen har lyckats och förverkligats väl i genomförandet av programmen och i de lokala aktionsgruppernas verksamhet. Det är emellertid inte i enlighet med denna princip att stöd beviljas till projekt som genomförs av kommunen, låt vara att det är möjligt enligt bestämmelserna.

De projekt för utvecklande av landsbygden som fått stöd från de program som varit föremål för revision har enligt den bild som fåtts vid revisionen huvudsakligen uppfyllt förutsättningarna för bidrag, dvs. har varit småskaliga projekt som syftar till att höja landsbygdens invånares livskvalitet eller till att utnyttja verksamhetsområdets natur och kulturella resurser. I mindre utsträckning har också understötts andra projekt som harmonierar med programmets principer.

Programmets målsättningar har definierats så övergripande, att de möjliggör stöd till snart sagt alla slags projekt. Det kan bedömas, att de kvalitativa målsättningarna uppnåtts skäligen väl med de understödda projekten. Med programmen har boende- och levnads-

förhållandena på landsbygden kunnat utvecklas genom att byarnas invånare har aktiverats.

I detta skede av programmen är det ännu vanskligt att bedöma varaktigheten för projektens inverkningsar. Inverkningsarna på sysselsättningen torde ofta begränsa sig till den tid under vilken projekten genomförs och bestående arbetsplatseffekter kan inte klart skönjas. Det förefaller också som att nya företag uppkommit i litet antal. I fortsättningen borde prioriteras projekt där man redan vid beviljande av bidraget klart kan se, att de har inverkningsar på sysselsättningen också efter det att projektet har genomförts. Aktionsgrupperna borde framdeles följa handels- och industriministeriets anvisningar vid bedömningen av projektens sysselsättningseffekter.

Aktionsgrupperna har i allmänhet såsom berättigade till bidrag godkänt alla i projektens kostnadskalkyler framförda kostnader. De har inte varit lika kritiska vid tolkningen av rätten att få stöd som de TE-centraler som fattar beslut om bidragen.

Det är inte ändamålsenligt att stöda vilken verksamhet som helst, trots att det föreslagna projektet eller verksamheten i sig skulle ha ett gott syfte och förefalla att lämpa sig för programmets målsättningar. Det bör säkerställas att stödet räcker till för projekt av hög kvalitet, och därför borde kriterierna för beviljande av bidrag vara mera krävande än för närvarande.

Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen vore det mest ändamålsenligt och effektivt att under programperioden efter år 2006 förena arbetet i aktionsgrupper till en helhet i samband med något program. Programmens likartade karaktär ger goda utgångspunkter för detta. Arbeta i form av aktionsgrupper inom ramen för flera program av samma typ gör av med dryga resurser på olika nivåer av förvaltningen.

Det nationella genomförandet av programmen fördröjdes i början av programperioden. De ministerier som ansvarar för programmen bör sörja för att så inte sker under kommande programperioder.

Med hjälp av systemet borde så väl som möjligt säkerställas att stöd ges till de projekt som har de största inverkningsarna. Ett hinder härvidlag kan bli de enligt aktionsgrupp fastställda finansieringsramarna liksom även det, att det finns alltför få projekt som är berättigade till stöd, varvid finansiering ges också till projekt som ger tämligen svaga effekter.

De som genomför projekten befinner sig beroende på programmet i ojämlik ställning. Exempelvis kan från ALMA-projektet inte stödas

företagsprojekt ifall de inte har anknytning till gårdsbruket, medan det åter är möjligt att från LEADER+ -programmet stöda företagsverksamhet utan en sådan anknytning.

De lokala aktionsgrupperna bedömer projektansökningarnas ändamålsenlighet och TE-centralerna deras lagenlighet. Gränsen mellan bedömningen av lagenlighet och ändamålsenlighet är emellertid i praktiken inte alltid klar, och därför bedriver TE-centralerna och aktionsgrupperna samarbete och har att överenskomma om gemensamma uppfattningar. TE-centralerna och de lokala aktionsgrupperna utför emellertid också överlappande arbete, t.ex. vid skötseln av utbetalningarna. Det vore skäl att klargöra uppgiftsfördelningen mellan dessa organisationer. Behovet av att eliminera det överlappande arbetet försvinner inte genom det att aktionsgruppernas erfarenheter av samarbetet med TE-centralerna har varit goda, och att aktionsgrupperna och TE-centralerna just inte har haft divergerande uppfattningar om projektens rätt till stöd.

Som det största missförhållandet i projektsystemet nämnde aktionsgrupperna och de som genomför projekten en i förhållande till verksamheten överdimensionerad byråkrati. Detta gäller i synnerhet små projekt, för alla projekt går igenom samma förfaranden. Byråkratin innebär också en utgallring av bidragssökande.

Hos TE-centralerna förekom stora variationer i tiden för handläggning av besluten om projektbidrag. Vad en del av projekten beträffar hade handläggningstiderna förlängts från de riktgivande två månaderna till ett halvt och rentav ett helt år. Det samma gäller också för ändringar i stödbesluten och för besluten om utbetalning. I vissa fall har fördröjningarna kunnat leda till att projektet när det inlett har måst finansieras med lån. Ifall då fördröjningen inte har berott på sökanden, är den oskälig från sökandens synpunkt.

De mest sannolika anledningarna till handläggningstidernas längd är TE-centralernas knappa personalresurser för skötseln av dessa ärenden samt den tid som har gått åt till att komplettera bristfälliga ansökningar. I vissa fall har den förlängda handläggningstiden lett till att man har varit tvungen att framskjuta projektets genomförande eller anhålla om ytterligare tid för projektets genomförande. De riktgivande handläggningstiderna borde iakttas, och i fortsättningen borde större uppmärksamhet ägnas åt handläggningens snabbhet både hos aktionsgrupperna och TE-centralerna.

Motiveringarna till besluten om bidrag var ofta bristfälliga. Av motiveringarna framgick inte tillräckligt klart, varför det har funnit skäl till att understöda projekten. Vissa beslut saknade helt

motiveringar. Däremot kunde bland motiveringarna finnas nämnda några till projektet anknutna detaljer, men inte motiveringar gällande bidraget.

Av bidragsmotiveringarna borde framgå hur projektet anknyter till programmet, temat och verksamhetssektorn, på vilket sätt projektet är innovativt och hurudana centrala inverkningsområden dess genomförande förväntas ha och hur resultatens varaktighet skall säkerställas. Särskild uppmärksamhet borde i motiveringarna ägnas åt projektets sysselsättningseffekter och åt det, hur man har kommit fram till dessa bedömningar tillsammans med sökanden.

En viktigare roll än TE-centralerna vid programmets genomförande har de lokala aktionsgrupperna, vilkas bifallande eller avstyrkande utlåtanden om projekten TE-centralerna har att följa, ifall laglighetshinder för detta inte föreligger. I alla beslut borde nämnas det centrala innehållet i aktionsgruppens förslag.

Också aktionsgruppernas utlåtanden, som är förutsättningen för beviljande av stöd, var ofta bristfälliga. I vissa beslut fanns inte alls något omnämnande av deras existens. Emedan utlåtandena är av väsentlig betydelse vid fattandet av stödbeslut, borde av utlåtandena klart framgå hur projektet svarar mot programmets centrala målsättningar. Av utlåtandet borde också klart framgå de verksamheter, som aktionsgruppen inte förordar att ges bidrag.

Av besluten om bidrag framgick inte heller alltid klart projektets innehåll. Beskrivningen av projektet har införts i beslutet direkt ur den av sökanden gjorda ansökan och av beskrivningen framgick inte vad man de facto avser att göra inom projektet. I beskrivningen av innehållet kan därigenom ingå också sådan verksamhet, för vilken stöd inte har beviljats. Innehållsbeskrivningen borde exakt motsvara det överenskomna genomförandet av projektet. Detta är av största vikt även med tanke på utbetalningarna, så att innehållsbeskrivningen skall kunna användas för att avgöra huruvida de för utbetalning presenterade kostnaderna ger rätt till stöd. Besluten och de i dem ingående villkoren borde anges så klart, att beslutet inte till någon del ger rum för tolkningar.

LEADER+ -programdokumentet tillåter en lång verkställighetstid för projekten. Ändå hade hos TE-centralerna fattats ett stort antal beslut, där projektens verkställighetstid hade förlängts med 1-2 månader. Besluten om förlängd tid hade inte motiverats, fastän ett godtagbart skäl alltid borde finnas för dem. Enligt observationerna vid revisionen medför sådana extra beslut onödigt arbete för aktionsgrupperna och TE-centralerna. Därför borde tiderna för

projektens genomförande granskas realistiskt när det egentliga beslutet om bidrag fattas.

De som genomför projekten rapporterar till aktionsgrupperna och TE-centralerna om projektens framskridande två gånger per år och dessutom vid projektets avslutande. Aktionsgrupperna rapporterar om sin egen verksamhet två gånger per år till jord- och skogsbruksministeriet och TE-centralen. Vid revisionen framgick att de indikatorblanketter som används vid uppföljningen samt för mellan- och slutrapporterna inte var tillräckligt tydliga och enkla att fylla i. På grund av missförstånd kan de statistiska uppgifter som sammanställts av indikatordata inte betraktas som tillräckligt tillförlitliga.

På basis av observationerna vid revisionen utnyttjar aktionsgrupperna slutrapporterna i synnerligen liten omfattning. I synnerhet av projekt som uppgår till stora eurobelopp borde förutsättas slutrapporter av god kvalitet, och dessa borde utnyttjas i uppföljningen av programmet, i utvärderingen av hur projekten lyckats, i den förberedande planeringen av nya projekt samt för det, hur projektens förfaringssätt och resultat kan överföras på andra områden. Eftersom projekten är synnerligen mångskiftande, finns det stora potentiella möjligheter att överföra förfaringssätt och resultat. Slutrapporterna kan ge information om med projekten förknippade risker och om hur problem och misslyckanden framdeles kan undvikas vid projekt av samma typ. De små projektens slutrapporter kunde vara mera koncentrerade. Till övriga delar kan på basis av revisionen uppföljningen och övervakningen av de understödda projekten anses vara i huvudsak tillräcklig.

Som helhetsbedömning kan arbetet i aktionsgrupperna anses fullfölja programmets målsättningar att utveckla landsbygden med hjälp av småskaliga projekt. Framdeles borde emellertid ägnas större uppmärksamhet åt programmets kontinuitet och åt de sysselsättande effekternas varaktighet.

Det viktigaste vid beviljandet av stöd är att med detta åstadkoms de eftersträlvade resultaten, vilka långsiktigt bör främja målsättningarnas uppnående. Detta gäller även för EU-medel, låt vara att definieringarna av hur de för utvecklande av landsbygden avsedda EU-medlen kan användas är synnerligen övergripande och vaga. Från statens synpunkt sett kan inte enbart tillgång till EU-stöd vara en grund för beviljande av statsbidrag. Stödet måste också i övrigt uppfylla grunderna för beviljande av bidrag. För stödet till utvecklande av landsbygden bör uppställas klara, mätbara

målsättningar, och stöd beviljas endast när på basis av ansökan kan dras slutsatsen att dessa målsättningar kommer att uppnås. I samband med utbetalningarna, i synnerhet den sista betalningsraten, bör tillses att dessa målsättningar har uppnåtts. Programmen bör också efter deras avslutande utvärderas kritiskt.

KANNANOTTOJEN PERUSTEET

1. JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) on tarkastanut sellaisten paikallisten toimintaryhmien toimintaa, jotka ovat saaneet kansallista ja/tai EU-tukea maaseudun kehittämiseksi. Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Tuula Näätänen ja Esko Ollakka.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toiminnalle on valtion vuoden 2004 talousarvioesityksen selvitysosassa asetettu strategisia yleistavoitteita, joilla luodaan edellytyksiä muun muassa maaseudun elinkeinojen, asuinympäristön ja vapaa-ajantoimintojen kehittymiselle. Näiden kehittämistoimenpiteiden tavoitteena on maaseutualueiden tasapainoinen kehitys verrattuna koko maan kehitykseen. Erityisenä haasteena pidetään syrjäisen ja ydinmaaseudun väestökehityksen tasapainottamista ja työllisyyden parantamista.

Suomen maaseutualueilla toteutettavilla kehittämistoimenpiteillä pyritään kannustamaan maaseudun asukkaita yrittäjyyteen ja yhteistyöhön sekä uudenlaisten ratkaisujen etsimiseen. Tässä työssä keskeisessä asemassa ovat EU- ja/tai kansallisella tuella¹ toteutettavat monivuotiset ohjelmat, jotka sisältävät erilaisia kehittämistoimenpiteitä. EU tukee Suomen alueellisia tavoiteohjelmia 1 ja 2, alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa (ALMA) sekä horisontaalisia ohjelmia (muun muassa tavoite 3 -ohjelma). Lisäksi Euroopan unioni rahoittaa neljää ns. yhteisöaloitetta, joista yksi on maaseudun kehittämisohjelma LEADER+.

Alueiden välisten kehityserojen vähentämisessä yhtenä painopisteenä on maaseutualueiden kilpailukyvyyn lisääminen. Tähän pyritään muun muassa ALMA- ja LEADER+ -ohjelmilla. Vastaava kansallinen varoin toteutettava ohjelma on nimeltään Pomo+. Keskeisenä toimintamuotona LEADER+ ja Pomo+ -ohjelmissa on toimintaryhmittäyty², joka on yksi tärkeä toimintamuoto myös ALMA-ohjelmassa. Muutama toimintaryhmä saa tukea tavoite 1 -ohjelmasta.

¹ Tässä tarkastuskertomuksessa sanoja tuki ja avustus käytetään myös synonyymeinä.

² Toimintaryhmittäytyöstä tarkemmin luvussa 3.1.4.2.

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Tarkastuksen kohde, tavoitteet ja rajaukset

Tarkastuksen päätavoitteena on selvittää, onko LEADER+, Pomo+ ja ALMA-ohjelmia toteutettu ohjelmille asetettujen tavoitteiden ja säännösten mukaisesti, miten ohjelmien hallinnointia varten luotu järjestelmä palvelee näiden tavoitteiden saavuttamista sekä mahdollisuuksien mukaan arvioida ohjelmien avulla saavutettuja tuloksia osana maaseudun kehittämistyötä.

Tarkastuksen lähtökohtana on tarkastella paikallisten toimintaryhmien toimintaa maaseudun kylien asuin- ja elinympäristön kehittäjinä. Näin ollen tarkastus on kohdistunut pääasiassa LEADER+ ja Pomo+ -ohjelmiin, koska niitä toteuttavat ainoastaan paikalliset toimintaryhmät. Lisäksi on tarkastettu ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmia siltä osin kuin paikalliset toimintaryhmät toteuttavat niitä. Muilta osin ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmia ei tässä tarkastuksessa ole selvitetty.

Tarkastelu koskee EU:n ohjelmakautta 2000–2006 vuoden 2003 loppuun saakka.

Tarkastuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin pääkysymyksiin:

- Toimiiko ohjelmien päätöksenteko- ja hallinnointijärjestelmä säännösten ja ohjeiden mukaisesti?
- Ovatko hankkeille asetetut tavoitteet ohjelma-asiakirjojen mukaisia eli rahoitetaanko toimintaa, joka on ohjelmien tavoitteiden mukaista?

2.2 Aineisto ja menetelmät

Tarkastuksen kirjallisina lähteinä on käytetty yleistä ohjelmiin liittyvää asiakirja-aineistoa sekä toimintaryhmiltä saatua aineistoa. Lisäksi on hyödynnetty aihetta sivuavia selvityksiä ja tutkimuksia. Käytettävissä ovat olleet muun muassa ohjelmia koskevat väliarvioinnit.

Eri puolilla Suomea toimii tarkasteltavalla ohjelmakaudella yhteensä 58 toimintaryhmää, jotka kattavat alueellisesti lähes koko

maan. Ryhmistä 25 kuuluu LEADER+ -ohjelmaan ja seitsemän Pomo+ -ohjelmaan. ALMA-ohjelmasta on tuettu 19 ja tavoite 1 -ohjelmasta seitsemää toimintaryhmää. Paikalliset toimintaryhmät ja niiden sijainti on esitetty liitteessä 1.

Tarkastukseen valittiin 20 toimintaryhmää, jotka edustivat kaikkia edellä mainittuja ohjelmia. Toimintaryhmien ensisijaisena valintaperusteena oli ryhmän saaman tuen määrä, minkä lisäksi valinnassa pyrittiin alueelliseen kattavuuteen ja siihen, että jokaisesta ohjelmasta tuli mukaan ryhmiä. Valituksi tuli sekä sellaisia ryhmiä, joiden ohjelmakauden aikana saama kokonaistuki oli keskimääräistä suurempi että sellaisia ryhmiä, joilla se oli keskimääräistä pienempi. Tarkasteluun valittiin LEADER+ -ohjelmasta ja ALMA-ohjelmasta yhteensä 16 ryhmää. Loput neljä ryhmää kuuluvat Pomo+ ja tavoite 1 -ohjelmiin.

Tarkastuksessa tutustuttiin hanketukien hallinnoinnissa käytössä olevaan Hanke2000 -järjestelmään sekä ohjelmien muuhun hallintointiin Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosastolla. TE-keskukset eivät tee tarkasteltavia ohjelmia toteuttavista hankkeista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan niiden tehtävänä on hankkeiden laillisuuden tarkastaminen ja hallinnollisen päätöksen tekeminen. Näin ollen TE-keskusten roolista ohjelmien hallinnoinnissa saatiin tarkastuksen kannalta riittävän selkeä kuva yhdestä TE-keskuksesta saatujen tietojen perusteella.

TE-keskuksia merkittävämpi rooli ohjelmien toteutuksessa on paikallisilla toimintaryhmillä, joiden hankkeista antamaa myönteistä tai kielteistä lausuntoa TE-keskusten on noudatettava, ellei tälle ole laillisuusestettä. TE-keskuksella on kuitenkin laillisuusvalvojana merkittävä vastuu ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta.

Tarkastushavainnot perustuvat TE-keskusten tekemiin avustuspäätöksiin, käynteihin paikallisten toimintaryhmien toimistoissa, hankekäynteihin ja tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn. Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin kysely valituille 20 paikalliselle

toimintaryhmälle³, jotka kaikki vastasivat kyselyyn. Havainnot koskevat kaikkien tarkasteltujen ohjelmien hankkeita.

Tarkastuksessa käytiin läpi yhteensä 232 myönteistä avustuspäätöstä, mikä on noin 30 % kaikista 31.12.2002 mennessä tehdyistä myönteisistä päätöksistä. Näistä 190 oli kehittämishankkeita ja 42 yrityshankkeita. Taulukko tarkastukseen valittujen hankkeiden jakautumisesta ryhmittäin on esitetty liitteessä 2. Lisäksi tarkastuksessa käytiin läpi 50 hylättyä päätöstä neljän toimintaryhmän alueelta.

Avustuspäätöksiä tarkasteltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota hankkeista tehtyjen päätösten käsittelyaikoihin ja perusteluihin, hankkeuvauksiin (sisältö ja selkeys), hankkeiden sopivuuteen asianomaiseen ohjelmaan, hankkeiden kustannusarvioihin ja rahoitussuunnitelmiin sekä päätöksen ehtoihin.

Hanke2000 -järjestelmällä hoidetaan tukien hallinnoinnin keskeiset toiminnot eli hankehakemuksen käsittely, myöntöpäätöksen, maksatuspäätöksen ja maksatuksen valmistelu sekä hankkeen seuranta ja valvonta. Tarkastettujen hankkeiden aineisto on kerätty Hanke2000 -järjestelmästä. Hankkeiden pääasiallisina valintaperusteina olivat myönnetyn tuen suuruus, hankkeiden sisältö sekä työpaikkojen ja uusien yritysten arvioitu lukumäärä. Tarkastus kohdistui sekä kehittämishankkeisiin että yrityshankkeisiin.

Tarkastuksessa tehtiin vertailua myös edelliseen ohjelmakauteen. Tämän vuoksi paikallistarkastuksen kohteiksi valittiin sellaisia ryhmiä, jotka toimivat LEADER-ryhminä myös edellisellä kaudella. Paikallistarkastus tehtiin neljään tällaiseen toimintaryhmään: Joensuu seudun LEADER -yhdistys ry, Kainuun naisryrittäjyys LEADER ry, Kalakukko 2006 ry ja Oulujärvi LEADER ry.

³**LEADER+ -ryhmät:** Joensuu seudun LEADER -yhdistys ry, Kainuun naisryrittäjyys LEADER ry, Kalakukko 2006 ry, Nouseva rannikkoseutu ry, Oulujärvi LEADER ry, RAJUPUSU LEADER ry, Rieska LEADER ry ja Vaara-Karjalan LEADER ry.

Pomo+ -ryhmät: Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys ry ja Veej'jakaja ry.

ALMA-ryhmät: Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmä ETPÄHÄ ry, Kuusiokuntien kehittämissyhdistys ry, Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämissyhdistys ry, Maaseutukehitys ry, Seinänaapurien kehittämissyhdistys ry (nyk. Seinäjoen Seudun Kehittämissyhdistys Liiveri ry), Varsin Hyvä ry ja Vesuri-ryhmä ry.

Tavoite 1 -ryhmät: Myötäle ry ja Outokaira tuottamhan ry. Tarkastukseen valittiin myös Jokivarsien moderni maaseutuyhdistys JoMMA ry, joka toimii sekä ALMA- että tavoite 1 -alueilla.

Toimintaryhmissä haastateltiin toiminnanjohtajia ja käytiin läpi ryhmän toiminta-alueella toteutettuja hankkeita, tarkasteltiin yleisellä tasolla hankkeissa todettuja ongelmia ja onnistumisia sekä täsmennettiin hankkeita koskevista avustuspäätöksistä ja tehdystä kyselystä saatuja tietoja. Lisäksi tehtiin tarkastuskäyntejä näiden ryhmien alueilla toteutettuihin yksittäisiin hankkeisiin (12 hanketta). Hankekäynneillä arvioitiin hankkeiden tuloksia ja vaikuttavuutta sekä tiedusteltiin hanketoteuttajien kokemuksia ohjelmien ja hankkeiden hallinnoinnista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu maa- ja metsätalousministeriön 27.10.2004 päivätty selitys (liite 4) sekä seuraavat lausunnot: Kainuun TE-keskus (8.11.2004, liite 5), Pohjois-Karjalan TE-keskus (18.11.2004, liite 6), Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus (27.9.2004, liite 7), Pohjois-Savon TE-keskus (9.11.2004, liite 8) ja kauppa- ja teollisuusministeriö (25.10.2004, liite 9). Saatu selitys sekä saadut lausunnot on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa. Pohjois-Karjalan TE-keskuksen lausunnosta on peitetty hankkeiden tunnistamista koskevat tiedot.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 Ohjelmien hallinnointi ja toteutus

3.1.1 OHJELMIEN TAVOITTEET

LEADER+ -ohjelma⁴

LEADER+ -ohjelma on yksi EU:n neljästä yhteisöaloiteohjelmasta ohjelmakaudella 2000–2006. LEADER+ -hankkeita voidaan toteuttaa niillä EU:n maaseutualueilla, joilla toimii LEADER+ -ryhmä. Suomessa ohjelman toiminta-alueella on 1.060.000 asukasta. LEADER+ -ohjelmassa korostetaan erityisesti paikallista, asukkaiden omaa aktiivisuutta. Ohjelman periaatteena on, että maaseudun asukkaat päättävät itse kotiseutunsa kehittämisestä. LEADER+ -toimintaan sisältyy myös ryhmien vahva verkostoituminen ja yhteistyö.

Ohjelmasta avustetaan pääasiassa pienimuotoisia kehittämis- ja yrityshankkeita. Avustusta saavien kehittämishankkeiden on liityttävä uuden tietotaidon ja teknologian hyväksikäyttöön, maaseudun asukkaiden elämänlaadun kohentamiseen, paikallisten tuotteiden jatkojalostukseen tai toiminta-alueen luonnon ja kulttuuristen voimavarojen hyödyntämiseen, maaseudulta kaupunkeihin suuntautuvan muuttoliikkeen hidastamiseen tai maaseudun ja kaupunkien vuoro-vaikutukseen.

LEADER+ -ohjelmaa toteuttavat paikalliset toimintaryhmät ovat järjestäytyneet yksityisoikeudellisiksi organisaatioiksi, esimerkiksi yhdistyksiksi tai osuuskunniksi. Niiden jäsenistön tulisi edustaa aluetta mahdollisimman hyvin. Niihin kuuluu yksittäisiä asukkaita, alueen yhteisöjä, yrityksiä ja järjestöjä sekä paikallisia viranomaisia.

Valtioneuvoston LEADER+ -yhteisöaloiteohjelman toimeenpanosta antaman asetuksen (514/2001, jäljempänä myös LEADER+ -asetus) 2 §:n mukaan LEADER+ -yhteisöaloiteohjelman tavoitteena on täydentää alueellisia maaseudun kehittämisohjelmia

⁴ http://www.mmm.fi/tuet/maaseudun_kehittamisrahoitus/leader+/

lisäämällä yhteistyötä maaseudun paikallisten ja alueellisten toimijoiden välillä. Yhteistyötä tulee lisätä myös EU:n jäsenvaltioiden maaseudun toimijoiden välillä sekä tarvittaessa lisäksi Suomen maaseutualueiden ja EU:n ulkopuolella sijaitsevien maaseutualueiden välillä. Ohjelmaa toteuttavien paikallisten toimintaryhmien alueilleen laatimien kehittämissuunnitelmien tavoitteena on kokeilla uusia menettelytapoja. Kehittämissuunnitelmien on oltava omaperäisiä ja laadukkaita toimintasuunnitelmia, joiden tavoitteena on hyödyntää kulttuuri- ja luontoperintöä, parantaa taloudellista ympäristöä työpaikkojen luomisen edistämiseksi sekä parantaa paikallisen yhteisön organisoitavuutta ja omaehtoisuutta.

LEADER+ -ohjelma-asiakirjan mukaan ohjelman tavoitteena on uusien ideoiden kokeilu maaseudun kehittämisessä. Ohjelmassa on asetettu määrälliset tavoitteet muun muassa uusille ja uudistetuille työpaikoille ja uusille yrityksille. Ohjelma-asiakirjassa ei kuitenkaan ole määritelty, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan. Lisäksi on asetettu tavoitteet muun muassa yrityshankkeiden sekä koulutus- ja tiedotustilaisuuksien määrille.

Ohjelman laadullisia tavoitteita ovat ympäristön ja elämänlaadun paraneminen, yhteistyön ja tasa-arvon lisääminen, kaikkien alueen asukkaiden tasapuolinen mahdollisuus osallistua alueen kehittämiseen, hankkeen pilottiluonteisuus ja innovatiivisuus, muuttoliikkeen hidastaminen/maallemuuton edistäminen, maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen edistäminen sekä asukkaiden aktivointi.

ALMA-ohjelma

ALMA-ohjelma eli alueellinen maaseudun kehittämisohjelma on Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) maaseudun kehittämisohjelma. Sitä toteutetaan vuosina 2000–2006 yhteensä 14 maakunnan liiton alueella (kartta, liite 1) tavoite 1 -ohjelman ulkopuolisilla alueilla Etelä- ja Länsi-Suomessa. Ohjelma sisältää EU-osarahoitteiset yritystoiminnan monipuolistamiseen tarkoitetut investointi-, aloittamis- ja kehittämistuet sekä maaseudun kehittämishankkeiden avustamisen.

Ohjelma-asiakirjan mukaan ALMA-ohjelman tavoitteena on pysäyttää syrjäisen ja ydinmaaseudun väkiluvun aleneminen ja saada näin aikaan suunnitelma-alueella tasapainoinen väestökehitys ja -rakenne. Alatavoitteita ja osin keinoja ovat elinkeinorakenteen monipuolistaminen, yritystoiminnan ja työmahdollisuuksien lisääminen sekä maatilojen toimeentuloperustan vahvistaminen, muita tavoitteita

tukeva laaja-alainen osaamisen lisääminen sekä ympäristön tilaan myönteisesti vaikuttavien toimenpiteiden tukeminen. Ohjelman avulla pyritään säilyttämään maaseutukylät toimivina asuin-, työ- ja yrittämisympäristöinä. Toiminnassa korostetaan ennen kaikkea syrjäisen ja ydinmaaseudun kokonaisvaltaista kehittämistä.⁵

ALMA-ohjelmaa toteuttava toimintaryhmätyö ei poikkea oleellisesti LEADER+ -toimintaryhmätyöstä. Sen sijaan ALMA-ohjelmasta ei ole mahdollista rahoittaa yrityshankkeita, ellei niillä ole kytkentää maatilatalouteen. Toimintaryhmätyö on vain pieni osa ALMA-ohjelman kokonaisuutta. ALMA-ohjelman toimenpiteidenjoja on käsitelty tarkemmin luvussa 3.1.2.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan paikalliset toimintaryhmät hakivat LEADER+ -ohjelmaan ja laativat kehittämissuunnitelmansa sitä varten. Maa- ja metsätalousministeriön asettama toimintaryhmätyöryhmä ja ulkopuolinen arvioija arvioivat hakemukset. Tämän käsitteilyn perusteella maa- ja metsätalousministeriö valitsi LEADER+ -ohjelmaan sen tavoitteita parhaiten vastaavat kehittämissuunnitelmat ja niitä toteuttavat 25 ryhmää ohjelman määrärahojen puitteissa. Toimintaryhmätyöryhmä ja arvioija totesivat, että lähes kaikki hakemukset olivat avustuskelpoisia ja toimintaryhmille asetettujen kriteerien mukaisia. Ennen LEADER+ -ryhmien lopullista valintaa maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä neuvotteli aluehallinnon kanssa mahdollisuudesta ohjata varoja toimintaryhmätyöhön myös ALMA -ohjelmasta ja tavoite 1 -ohjelmasta. Neuvottelun tuloksena päätettiin myöntää avustusta 19 ryhmälle ALMA -ohjelmasta ja seitsemälle ryhmälle tavoite 1 -ohjelmasta. Loput seitsemän ryhmää saivat tukea Maatilatalouden kehittämisrahastosta (MAKERA).

Maa- ja metsätalousministeriö on todennut, että tuen myöntäminen monesta eri lähteestä on käytännössä merkinnyt sitä, että tuettava toiminta on eräiltä osin vaihdellut ohjelman mukaan. Ministeriön mielestä nämä puutteet on kuitenkin pieniä sen rinnalla, että toimintaryhmätyö on saatu ulotettua koko maahan.

Pomo+ -ohjelma

Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma, Pomo+ -ohjelma, täydentää muuta alueellista kehittämistyötä. Se on mahdollistanut LEADER+ -toimintatavan laajentumisen uusille alueille. Näin toi-

⁵ http://www.mmm.fi/tuet/maaseudun_kehittamisrahoitus/alma/

mintaryhmätyötä voidaan tehdä koko maassa. Ohjelmaa toteutetaan kansallisin varoin vastaavalla tavalla kuin LEADER+ -ohjelmaa.

3.1.2 TUETTAVAT TOIMENPITEET

LEADER+ -ohjelma

LEADER+ -ohjelma rakentuu valituista teemoista, niiden alaisista toimintaloikoista sekä näiden sisältämistä toimenpidekokonaisuuksista. Toimintaryhmän tehtävänä on määritellä kehittämissuunnitelmissaan toimenpidekokonaisuuksiin liittyvät alatoimenpiteet, joita yksittäisten hankkeiden avulla toteutetaan.

Ohjelman painopiste on toimintalohkossa 1⁶ ”paikallisen maaseudun kehittäminen”, johon kohdistuu 86 % julkisesta tuesta. Kaikki tarkastuksen kohteena olleet LEADER+ -hankkeet kohdistuivat kyseiseen toimintalohkoon. Sen toimenpidekokonaisuuksia ovat investoinnit, kehittäminen, osaaminen, paikallisten toimintaryhmien hallinto sekä taitojen hankkiminen. Tarkastetut hankkeet kuuluivat lähinnä investointien ja kehittämisen toimenpidekokonaisuuksiin. Tarkastettavana oli myös muutama osaamiseen ja hallintoon liittyvä hanke.

Investointien toimenpidekokonaisuudesta tuetaan uusien yritysten perustamista, olemassa olevien pien- ja mikroyritysten⁷ tuotantokapasiteetin ym. laajentamista tai uudistamista sekä muita investointeja. Kehittämistä koskevasta toimenpidekokonaisuudesta tuetaan hankkeita, jotka edistävät maaseudun vetovoimaa asuinpaikkana, ympäristöhankkeita sekä paikallisen kulttuurin edistämiseen ja hyödyntämiseen liittyviä hankkeita.

Osaamisen toimenpidekokonaisuudesta tuetaan sellaista pääasiassa pienimuotoista koulutusta, jota ei ole saatavissa muualta, ja jonka avulla voidaan ratkaista paikallisten toimintaryhmien toiminta-alueiden erityisongelmia.

Hallintorahaa myönnetään ohjelmaan hyväksytyille paikallisille toimintaryhmille kehittämissuunnitelman toimeenpanosta, sen edistymisen seuraamisesta ja siitä tiedottamisesta sekä verkostoitumis-

⁶ Muita toimintaloikoja ovat alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä kansallisen verkostoyksikön toiminta.

⁷ Ohjelma-asiakirjassa ei ole määritelty, mitä käsitteillä ”pienyritys” ja ”mikroyritys” tarkoitetaan.

ta aiheutuviin kustannuksiin⁸. Lisäksi uudet hyväksytyt paikalliset toimintaryhmät voivat ennen varsinaisen toiminnan aloittamista saada avustusta LEADER+ -toiminnassa tarvittavien taitojen hankkimiseen ja toiminnalle välttämättömien edellytysten luomiseen.

ALMA-ohjelma

ALMA-ohjelma koostuu kolmesta toimintalinjasta ja näiden sisältämistä toimenpiteistä, joita toteutetaan yksittäisten hankkeiden avulla. Maaseutuyhteisöjen kehittämistä koskevaa toimintalinjaa⁹ toteuttavat pääosin paikalliset toimintaryhmät. Toimintalinjan tavoitteena on kylien kehittäminen sekä yritysten toimintaympäristönä että maaseutuväestön asuin- ja työympäristönä. Toimintalinjalla kannustetaan omaehtoiseen, paikallislähtöiseen kehittämistyöhön, yrittämismyönteisen ilmapiirin luomiseen, elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja palveluiden uudelleen järjestämiseen. Toimintalinjan keskeisiä sisältökokonaisuuksia ovat kyläasumisen ja vapaa-ajan asumisen kehittäminen, maallemuuton edistäminen, henkisen hyvinvoinnin ja jaksamisen edistäminen, lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien kehittäminen, kulttuuriympäristön ja -toimintojen vaaliminen, maisemanhoitotyöt, palveluelinkeinojen kehittäminen, telemaattiset palvelut, liikkuvat ja kiertävät palvelut, asiointiliikenne sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen vahvistaminen. Sisältökokonaisuuksia on siten varsin paljon.

Toimintalinjan toimenpiteitä ovat maaseudun elinkeinojen ja maaseudun väestön peruspalveluiden kehittäminen, kylien kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen.

ALMA-ohjelman hallintoa, toimeenpanoa, seuranta ja tiedottamista avustetaan kansallisista varoista maksettavalla teknisellä tuella.

⁸ LEADER+ -asetuksen 16 §.

⁹ Muita toimintalinjoja ovat maa- ja metsätalouden kehittäminen ja maaseutuelinkeinojen monipuolistaminen.

3.1.3 AVUSTETTAVAT HANKKEET

LEADER+ -ohjelma

LEADER+ -hankkeissa avustuksen saajana voi olla yksittäinen henkilö, useampi henkilö yhdessä tai esimerkiksi pienyritys tai yhdistys. Myös julkinen yhteisö voi olla tuen saajana. Hankkeiden maksimitukitaso on 84.094 euroa. Hankkeiden tukitason vaihteluväli on hanketyypistä riippuen 30–100 % kokonaiskustannuksista. EU:n enimmäisosuus julkisesta tuesta on 50 %.

Avustettavien hankkeiden valinnassa yleisperiaatteena on, että LEADER+ -ohjelmasta avustetaan ainoastaan ruohonjuuritasolta tulevia, paikallislähtöisiä hankkeita. Niiden on oltava pilottiluonteisia. Niiden tulee sisältää kokeilevaa toimintaa, joka on jollakin tavalla uutta paikallisen toimintaryhmän toiminta-alueella. Hankkeissa joko kokeillaan uudenlaista toimintaa tai uusia menetelmiä taikka hankkeen toteuttajina ovat sellaiset tahot, jotka eivät ole aikaisemmin tehneet yhteistyötä. Ohjelma-asiakirjan mukaan hankkeiden on tuotava myös lisäarvoa maaseudulle ja niiden on oltava siirrettäviä. Hankkeiden on oltava myös elinkelpoisia, joten niiden pitää pystyä jatkamaan toimintaansa ilman tukea. Hankkeiden työllisyysvaikutukset ovat myös tärkeä valintakriteeri. Aikaisemmin tapahtuneen toiminnan jatkorahoitus ohjelmasta ei ole mahdollista. Ohjelmasta ei voida avustaa hankkeita, jotka saavat tukea jostain muusta EU:n rahoittamasta ohjelmasta.

ALMA-ohjelma

ALMA-ohjelmassa EU:n enimmäisosuus on 30 % julkisesta tuesta. Julkisen tuen osuus kokonaiskustannuksista vaihtelee 25–100 % hanketyypistä riippuen.

Yritysten investointitukien tukitasoissa huomioidaan syrjäinen ja ydinmaaseutu porrastamalla investointitukien enimmäismäärä näillä alueilla korkeammaksi kuin suuria tai suurehkoja kaupunkeja läheisillä maaseutualueilla.

Avustettavien hankkeiden yleiset vaatimukset sekä toimenpiteiden yksityiskohtaisemmat vaatimukset on lueteltu ohjelma-asiakirjassa. Hankkeiden valintakriteerit on jaettu kaikille alueille yhteisiin sekä alueiden itse valitsemiin, kunkin alueen omia painotuksia tukeviin erityisiin kriteereihin. Kaikille yhteisiä hankesuunnitelmien valinta-

kriteerejä ovat muun muassa taloudellisuus ja kustannustehokkuus¹⁰, työllisyyden tai työpaikkojen syntymisen edistäminen sekä kestävä kehityksen periaatteiden mukaisuus. Yksittäisten hankkeiden valintaa ohjaavia kriteerejä ovat muun muassa uuden yritystoiminnan synnyttäminen, innovatiivisuus, alueen luonnonympäristön tai kulttuuriympäristön parantaminen, tietoyhteiskunnan rakenteiden tai osaamisen kehittäminen ja jalostusasteen kohottaminen.

3.1.4 OHJELMIEN TOTEUTTAMINEN

Jäljempänä esitetyt tarkastushavainnot perustuvat joko toimintaryhmille tehdyn kyselyn vastauksiin tai tarkastuskäyntien yhteydessä saatuihin tietoihin. Tarkastuskäyntien yhteydessä tehdyt havainnot tukevat kyselyn tuloksia.

3.1.4.1 KUNTIEN JA VÄESTÖN OSALLISTUMI- NEN TOIMINTAAN

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ryhmien toiminta-alueiden kunnat osallistuvat toimintaan maksamalla vaadittavan kuntaosuu- den, antamalla hankkeille väliaikaisrahoitusta lainaksi ja ohjaamalla hakijoita paikallisen toimintaryhmän puoleen. Useat ryhmät ovat myös järjestäneet tiedotustilaisuuksia yhteistyössä kuntien kanssa. Ohjelmista on avustettu hankkeita, joiden voidaan katsoa joiltakin osin olevan kuntien omia hankkeita.¹¹ Kunta on kuitenkin useimmissa tapauksissa vain hoitanut hankkeiden taloushallinnon eli hankeidea on tullut muualta ja toimijat ovat alun perin muita kuin kuntien työntekijöitä. Tarkastuksessa ei havaittu kuntien käyttäneen avustusta lakisääteiseen tai normaaliin toimintaansa.

Toimintaryhmät toivoivat kuntien osaltaan aktivoivan asukkaita, tiedottavan toimintaryhmistä ja avustusten saantimahdollisuuksista sekä ohjaavan nykyistä enemmän hankkeita toimintaryhmille. Kuntien tulisi ryhmien mukaan sitoutua voimakkaammin ohjelman to-

¹⁰ Ohjelma-asiakirjassa ei ole määritelty tarkemmin taloudellisuutta ja kustannustehokkuutta koskevia kriteereitä.

¹¹ Maaseudun kehittämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (609/2000) 51 §:n 1 momentin mukaan kehittämishankkeisiin voidaan myöntää tukea muun ohella julkisoikeudellisille yhteisöille.

teuttamiseen. Kuntien toivottiin myös osallistuvan enemmän yhteisiin tilaisuuksiin ja kehittämiskeskusteluihin.

Kyselyyn vastanneista ryhmistä osa katsoi, että yhteistyö toiminta-alueen kuntien kanssa on ollut riittävää. Joidenkin ryhmien mukaan kunnissa ei muutamaa virkamiestä ja luottamushenkilöä lukuun ottamatta tunneta toimintaryhmätoimintaa riittävästi. Ryhmien toimintaa on esitelty kuntien työntekijöille ja luottamusmiehille. Yhdeksi syyksi vähäiseen yhteistyöhön mainittiin ryhmien resurssien niukkuus.

Useiden toimintaryhmien mukaan toiminta-alueen väestö osallistuu aktiivisesti toimintaan tai hankkeisiin. Uusia, hyviä hankkeita on tullut riittävästi eikä avustuskelpoisten hankkeiden valinnassa ole ollut ongelmia. Aktiivisuus kuitenkin vaihtelee ryhmän sisällä jopa kunnittain. Tiedotus ja hyvät esimerkit vaikuttavat myönteisesti.

Toimintaryhmät arvioivat, että niiden omasta toiminnastaan tiedottamisessa on edelleen parantamisen varaa. Tosin monissa ryhmissä tiedottamisen määrän katsottiin olevan jo nyt riittävä.¹² Monet hankehakijoista kertoivat kuulleensa vain epävirallisesti avustuksen saantimahdollisuuksista. Tarkastuksen kohteina olleiden hankkeiden toteuttajat olivat saaneet tietoa mahdollisuudesta saada avustusta LEADER+ -ohjelmasta useimmiten sellaiselta henkilöltä, joka oli jo aiemmin toiminut jossain muussa EU-rahoituksella toteutetussa hankkeessa.

Hankkeiden käytännön toteutuksen todettiin joissakin tapauksissa olevan vain muutaman toimijan varassa. Toimintaryhmät arvioivat aktiivisuutta voitavan edistää muun muassa tiedottamalla hyvistä hankkeista, vähentämällä byrokratiaa, kohtuullistamalla hakemusten käsittelyaikoja TE-keskuksessa ja helpottamalla hankkeiden rahoitusongelmia.

Yhteistyö toisaalla ryhmien ja toisaalla kuntien sekä väestön välillä näyttäisi toimintaryhmiltä saadun palautteen perusteella toimivan sujuvasti ja olevan riittävää. Kunnat eivät pyri ohjailemaan ryhmiä eivätkä kaikki ryhmät halua kuntien juuri nykyistä enempää toimintaan osallistuvankaan.

Kuntien ja niiden väestön osallistumisessa toimintaan ei havaittu olevan eroja sen perusteella, mitä ohjelmaa ryhmä toteuttaa. Vastauksen mukaan vaikuttaa siltä, että kuntien tai väestön toimintaryhmä-

¹² Tarkastuksessa ei selvitetty, paljonko toimintaryhmät käyttävät varoja tiedottamiseen.

työhön osallistuminen on riittävää. Hyvien toimintatapojen ja käytäntöjen leviämistä ryhmien välillä voidaan edesauttaa esimerkiksi toimintaryhmien yhteisissä koulutus- tai muissa vastaavissa tilaisuuksissa.

3.1.4.2 PAIKALLISTEN TOIMINTARYHMIEN TOIMINTA

LEADER+ -asetuksen mukaan paikallisen toimintaryhmän tehtävänä on vastata kehittämissuunnitelman laatimisesta, toimeenpanosta ja seurannasta. Toimintaryhmän tulee tiedottaa tuen hakumenettelystä ja kehittämissuunnitelman sekä hankkeiden etenemisestä. Tällöin on erityisesti korostettava toiminnan tuloksena saavutettuja uusia maaseudun paikallisen kehittämisen toimintamalleja. Toimintaryhmän tehtävänä on avustaa avustuksen hakijoita ja hankkeen toteuttajia hankkeen valmistelussa ja toteuttamisessa. Toimintaryhmän on lisäksi edistettävä yhteistyötä alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä muiden maaseudun toimijoiden välillä. Ryhmän tulee osallistua verkostoitumiseen kansallisen LEADER+ -ohjelman ja kehittämissuunnitelmansa mukaisesti.

Toimintaryhmän tehtävänä on käsitellä sille esitetyt avustus- ja maksatushakemukset ja antaa niistä perusteltu lausunto TE-keskukselle, joka myöntää avustuksen ohjelmaan sisältyvistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin. Paikallisen toimintaryhmän on asetettava etusijalle ne hankkeet, jotka parhaiten toteuttavat ryhmän kehittämissuunnitelman ja kansallisen LEADER+ -yhteisöaloiteohjelman tavoitteita. Ryhmän on perusteltava myös kielteinen lausuntonsa.

ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmien toteutuksessa paikallisten toimintaryhmien toiminta on järjestetty vastaavalla tavalla kuin LEADER+ -ohjelmassa. Myös kansallisin varoin toteutettavassa Pomo+ -ohjelmassa toimintatapa on sama.

Kehittämissuunnitelmat

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan näyttää siltä, että vain osa ryhmistä saavuttaa toimintaryhmien kehittämissuunnitelmiin kirjatut ohjelmakauden tavoitteet. Toimintaryhmien mukaan syinä tähän ovat muun muassa hankebyrokratia, avustushakemusten käsittelyaikojen pituus ja rahoituskehityksen pienuus. Lisäksi tavoitteet oli asetettu

edellisen kauden toteutumien mukaan. Edellisellä kaudella laadullisten ja määrällisten tavoitteiden toteutumisen seuranta oli kuitenkin väljempää ja tästä johtuen nykyisen kauden tavoitteet asetettiin liian korkealle.

Useat ALMA-ohjelmasta tukensa saavat ryhmät arvostelivat sitä, että niiden ohjelmat oli tehty LEADER+ -ohjelmaa silmälläpitäen ja tavoitteet asetettu sen mukaan. Näitä ryhmiä ei ollut kuitenkaan hyväksytty LEADER+ -ohjelmaan. ALMA-ohjelmassa ei voida saavuttaa kaikkia määrällisiä tavoitteita johtuen muun muassa siitä, että yrittärahoitus on mahdollista vain maatilatalouskytkeisiin hankkeisiin. Sen sijaan ohjelman laadulliset tavoitteet ovat saavutettavissa.

Maa- ja metsätalousministeriöltä saadun tiedon mukaan kaikilla LEADER+ -ohjelman ulkopuolelle jääneillä toimintaryhmillä oli mahdollisuus muuttaa ohjelmaansa sen jälkeen, kun oli päätetty, mistä ohjelmasta ne saavat tukensa. LEADER+ ja Pomo+ -ryhmät päivittivät ohjelmiaan maa- ja metsätalousministeriön ohjeiden mukaisesti. ALMA- ja tavoite 1 -toimintaryhmät sopivat ohjelmiansa päivittämisestä alueen TE-keskuksen kanssa. Toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien päivityksiä ei ole kuitenkaan edellytetty, jos toimintaryhmä ja viranomainen ovat todenneet, että suunnitelma vastaa alueohjelman tavoitteita.

Tuen hakeminen

Lähes kaikilla ryhmillä on käytössä jatkuva tuen hakumenettely. Jatkuvaa hakumenettelyä pidettiin pääasiassa myönteisenä käytäntönä. Toisaalta jatkuva haku vaikeuttaa jossain määrin toimintaryhmän töiden suunnittelua. Jatkuva haku on joustava, mutta siinä tapauksessa yhteen johtoryhmän kokoukseen käsiteltäväksi tulevien hankkeiden määrä jää vähäiseksi ja hankkeiden keskinäinen vertailu on vaikeaa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tuloksellisin tapa lienee määräajoin tapahtuva hakemusten käsittely. Hakumenettelyssä sinänsä ei tarkastuksen perusteella näyttänyt olevan ongelmia.

Hankehakemuksissa on ilmoitettava muun muassa uudet ja säilytetyt työpaikat sekä uudet yritykset. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kyseiset tiedot on usein arvioitu selvästi liian suuriksi. Toimintaryhmät pyrkivät toisinaan yhdessä hakijan kanssa muuttamaan arviota realistisemmaksi. Joskus kyse on pelkästään hakijan väärinkäsityksestä esimerkiksi käsitteiden vaikeaselkoisuuden johdosta. Hankekäynneillä ongelmaksi todettiin vaikutusten arviointi

erityisesti hankkeissa, joissa on sekä investointeja että kehittämistä. Tällöin vaikutukset tulevat helposti merkityksi useampaan kertaan.

Hakuohjeissa ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan pysyväisluonteisella työpaikalla. Toimintaryhmien käsitykset siitä vaihtelivat huomattavasti. Useimpien mielestä pysyväisluonteinen työpaikka tarkoittaa sitä, että työ jatkuu tai työpaikka säilyy tuen päättymisen jälkeen. Pysyväisluonteinen työpaikka voi olla osa-aikainen tai kausiluonteinenkin. Yksi ryhmä määritteli pysyväksi työpaikaksi sellaisen työpaikan, joka on olemassa viisi vuotta hankkeen päättymisen jälkeen. Toinen ryhmä puolestaan katsoi, että kaksi vuotta riittää. Toimintaryhmien vastaukset osoittavat, että hankkeiden työpaikka-arviot ja niiden pohjalta laaditut tilastot eivät ole riittävän vertailukelpoisia. Seurantamittareiden kehittämisessä ei ole onnistuttu. Tätä havaintoa tukevat myös avustuspäätöksistä saatu informaatio sekä tehdyt hanketarkastukset. Syntyvät/säilytyt työpaikat on kuitenkin yksi keskeinen mittari hankkeiden vaikuttavuutta mitattaessa. Edellisen ja meneillään olevan ohjelmakauden työpaikkavaikutuksia kuvaaviin lukuihin tulee tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan suhtautua varauksellisesti.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on 24.10.2003 antanut ohjeen (Dnro 58/050/2003) työllisyysvaikutusten arvioimiseksi. Ohje tuli ottaa soveltuvin osin käyttöön muun muassa TE-keskuksissa viimeistään 1.1.2004. Sitä sovelletaan kansallisiin ja EU-rahoitteisiin hankkeisiin. Ohjeen mukaisella menettelyllä eri viranomaisten esittämät hankkeiden työpaikkavaikutuksia kuvaavat luvut saataneen oikeamiksi ja yhteismitallisemmiksi.

Hakulomakkeiden ja -ohjeiden sekä tukipäätöksen liitteenä olevien ehtojen selkeydestä ryhmät olivat sitä mieltä, että hanketyöskentelyyn tottumattomille hakijoille ne ovat usein epäselvät, mutta asiaan perehtyneille ne ovat jokseenkin selkeät. Eniten ongelmia todettiin olevan indikaattorilomakkeiden työpaikkatietojen täyttämässä.

TE-keskusten tekemät avustuspäätökset saivat ryhmiltä kritiikkiä. Vastausten mukaan ne jäivät hakijalta useimmiten lukematta, tai jos niitä luetaan, niitä tulkitaan monin eri tavoin. Päätöksen ehtoihin on ryhmien mukaan muun muassa sisällytetty liian paljon erilaisia säännöksiä. Avustuspäätöksissä tulisi selkeästi määritellä, mihin avustusta saa kyseisessä hankkeessa käyttää.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että realistisen vuosittaisen kustannusarvion laatiminen hakemuslomakkeen jaotusta käyttäen useaksi vuodeksi eteenpäin on osoittautunut hankalaksi. Myös hank-

keen jakaminen investointihankkeeksi ja kehittämishankkeeksi on ongelmallista, koska tällöin hankkeen kokonaiskustannukset eivät käy ilmi.

Toimintaryhmän hallitustyöskentely

Paikallisen toimintaryhmän hallituksessa tulee olla tasapuolisesti edustettuina toimialueen yksittäiset asukkaat, paikallisten yhdistysten ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen tai säätiöiden edustajat sekä kuntien edustajat eli jokaisesta mainitusta kolmesta ryhmästä tulee olla edustajia toimintaryhmän hallituksessa. Hallituksen toimikausi vaihtelee vuodesta kolmeen. Osa toimintaryhmistä koki, että vuoden toimikausi on lyhyt ohjelmien monimuotoisuuden ymmärtämiseksi. Hallituksen jäsenten vaihtuvuutta pidettiin kuitenkin välttämättömänä uusien ideoiden saamiseksi. Hallituksen jäseniä on vaihtunut henkilökohtaisista syistä, esimerkiksi paikkakunnalta muuton vuoksi. Osa jäsenistä on vaihtunut erovuoroisuuden takia.

Myönteisen avustuspäätöksen edellytyksenä on toimintaryhmän puoltava lausunto. Suurin osa toimintaryhmistä ilmoitti neuvottelevansa ennen lausunnon antamista hakijan kanssa selvittääkseen hankkeen taustoja ja sisältöä tarkemmin. Seuraavassa vaiheessa useissa toimintaryhmissä toimiva toimialatyöryhmä, työjaosto tms. käsittelee hankehakemukset ja antaa niistä lausunnon hallitukselle, joka saamansa esityksen pohjalta antaa oman lausuntonsa TE-keskukselle.

Tarkastuksessa havaittiin toimintaryhmien lausuntojen poikkeavan huomattavasti toisistaan. Osa ryhmistä ilmoitti lausunnossaan vain puoltavansa hankkeen avustamista perustelematta myönteistä kantaansa tarkemmin. Osa lausunnoista oli laadittu hyvin perusteellisesti ja niihin oli kirjattu myös avustamista koskevat rajoitukset selkeästi.

Avustusvarojen riittävyys

Osa toimintaryhmistä ilmoitti joutuneensa siirtämään hankkeita seuraavalle vuodelle avustusvarojen riittämättömyyden takia. Useimmat ryhmät olivat sitä mieltä, että henkilöstöresurssija olisi etenkin toiminnan alkuaikoina pitänyt olla enemmän. Esimerkkeinä resurssipulan aiheuttamista tekemättömistä tai toteuttamatta jääneistä asioista mainittiin tiedottaminen, hallituksen tutustumis- ja yhteistyömatkat, seminaareihin osallistuminen, verkostojen rakentaminen, yleinen ak-

tivointityö sekä toimintaryhmän vastaisuudessa tapahtuvan toiminnan ja hallinnon kokonaisvaltainen kehittäminen.

Niukasta rahoituskehyksestä aiheutuvana positiivisena seikkana ryhmät pitivät sitä, että tuen myöntämiskriteerit ovat avustusvarojen niukkuudesta johtuen olleet tiukemmat. Ryhmien mukaan myös hankkeiden laadulla tulee olla merkitystä avustusta myönnettäessä. Ryhmien mukaan pelkästään se, että hanke täyttää ohjelmalliset vaatimukset, ei ole riittävä syy hankkeen avustuskelpoisuudelle. Hankkeita ja hankepäättöksiä tarkasteltaessa kuitenkin havaittiin, että laadullisista vaatimuksista oli monissa hankkeissa tingitty.

Myös hallintorahaa¹³ pidettiin toimintaryhmissä riittämättömänä. Tästä johtuen esimerkiksi seurantaan oli käytettävissä niukasti resursseja. Toimintaryhmien mukaan hallinnon yksinkertaistaminen (muun muassa päällekkäinen työ maksatusten hoitamisessa TE-keskuksen kanssa) säästäisi sekä TE-keskusten että toimintaryhmien resursseja ja ohjaisi toimintaa tarpeellisempiin tarkoituksiin. Myös tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan toimintaa on vastaisuudessa pyrittävä tehostamaan organisoimalla toimintoja uudelleen.

Toimintaryhmätyö maaseudun kehittämisessä

Kaikki kyselyyn vastanneet toimintaryhmät olivat yksimielisiä siitä, että toimintaryhmätyö on edistänyt maaseudun kehittämistä. Ryhmien mielestä tähän työhön on myös saatu sellaisia toimijoita, jotka muutoin olisivat jääneet toiminnan ulkopuolelle.

Toimintaryhmät katsoivat, että niiden työ näkyy muun muassa toimitilojen sekä niiden ympäristöjen kunnostamisena, kyläsuunnitelmina, erilaisina tilaisuuksina, uudenlaisen yhteistyön syntymisenä ja kehittymisenä, uusien verkostojen syntymisenä, yritystoiminnan kehittymisenä ja uuden yritystoiminnan käynnistymisenä. Yhteisöllisyys ja positiivinen kilpailu kylien kesken ovat lisääntyneet.

Ryhmien mukaan investoinnit edustavat pysyvyyttä maaseudun kehittämisessä. Ryhmien mielestä toiminnan perusta luodaan kuitenkin kehittämishankkeilla, vaikka niiden tuloksia on vaikea kohdistaa tiettyihin hankkeisiin tai ajankohtaan.

¹³ Ks. luku 3.1.2, LEADER+ -ohjelma.

3.1.4.3 TE-KESKUKSEN TOIMINTA

TE-keskuksen maaseutuosasto myöntää hankkeille tuen paikalliselle toimintaryhmälle osoitetusta vuotuisesta rahoituskiintiöstä, jonka maa- ja metsätalousministeriö on määritellyt. Toimintaryhmä tekee hankkeiden osalta tarkoituksenmukaisuusharkinnan. Myönteisen päätöksen edellytyksenä on toimintaryhmän puoltava lausunto. TE-keskus suorittaa laillisuusharkinnan. Se voi poiketa ryhmän esittämästä rahoitusesityksestä vain erityisestä syystä. LEADER+ -asetuksen 24 §:n mukaan tällaisena pidetään esityksen säädösten tai ohjelman vastaisuutta. LEADER+ -yrityshankkeista on lisäksi ennen tuen myöntämistä oltava TE-keskuksen yritysoston puoltava lausunto. Muita kuin maatalousyrittäjiä sekä muita kuin maatilatalous- ja metsätaloustoimintoja koskevista koulutushankkeista tulee hankkia myös TE-keskuksen työvoimaosaston lausunto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja ole käytännössä aina selkeä ja siksi siihen liittyvät ongelmat vaativat sekä TE-keskuksilta että toimintaryhmiltä yhteistyötä ja yhteisistä näkemyksistä sopimista. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajan selkeyttäminen parantaa toimintaryhmiltä tulevien lausuntojen sisältöä ja näin ollen vähentää TE-keskuksissa tehtävää työtä.

Hanketoteuttaja toimittaa tuen maksatushakemuksen paikalliselle toimintaryhmälle, joka toimittaa sen edelleen tuen myöntäneelle TE-keskukselle ja tekee sille esityksen tuen maksamisesta. TE-keskus tekee maksatuspäätöksen.

Toimintaryhmien mukaan yhteistyö TE-keskusten kanssa on sujunut pääasiassa hyvin. Keskusteluhyteys on ollut hyvä ja toimiva. Ongelmiksi koettiin TE-keskusten vähäiset henkilöstöresurssit, keskuksissa tapahtuvat henkilöstövaihdokset sekä päätöksenteon hitaus. TE-keskuksen arvioitiin kuitenkin muutoin neuvovan ja palvelevan hyvin toimintaryhmiä.

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjelmien hallinnoinnissa esiintyy päällekkäisyyttä TE-keskuksen ja toimintaryhmän työskentelyssä. Esimerkiksi hankehakemukset ja maksatushakemukset käsitellään sekä TE-keskuksissa että toimintaryhmissä lähes samalla tarkkuudella. Toimintaryhmillä ja TE-keskuksilla ei ollut usein ilmennyt näkemyseroja hankkeiden avustuskelpoisuudesta. Ryhmien mukaan TE-keskukset ovat tehneet vähän hylkäyspäätöksiä. Päätökset ovat aina

olleet hyvin perusteltuja ja useimmiten niistä on neuvoteltu etukäteen.

Toimintaryhmillä ja TE-keskuksilla oli yleensä yhtenevät näkemykset siitä, mitkä ovat hyväksyttäviä kustannuksia. Tulkintaeroja oli ilmennyt lähinnä talkootyön hyväksymisen suhteen.

Toimintaryhmät toivoivat nykyistä enemmän yhteistyötä TE-keskuksen sekä muidenkin alueellisten toimijoiden kanssa. TE-keskuksen roolia toimintaryhmät eivät halua muutettavan. Muutamat ryhmät katsoivat, että avustuspäätökset voitaisiin tehdä kokonaan toimintaryhmässä. Joidenkin ryhmien mielestä myös maksatus tulisi siirtää ryhmien hoidettavaksi.

Tarkastuskertomusluonnokseen sisältyvissä tarkastusviraston alustavissa kannanotoissa esitettiin pohdittavaksi, olisiko perusteltu muuttaa TE-keskuksen rooli hankkeiden laillisuutta tarkastavasta ja maksatusta hoitavasta viranomaisesta pelkästään hankkeita valvovaksi viranomaiseksi. Selityksen ja lausuntojen perusteella tällainen ehdotus ei sisälly tarkastuskertomukseen.

3.1.4.4 MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ROOLI

Maa- ja metsätalousministeriö toimii kaikkien muiden tässä tarkastuksessa käsiteltävien ohjelmien hallinto- ja maksuviranomaisena paitsi tavoite 1 -ohjelman, jonka hallintoviranomaisena toimii sisäasiainministeriö. Maa- ja metsätalousministeriö määrittelee vuosittaiset rahoituskehykset LEADER+ ja Pomo+ -ohjelmista avustusta saaville toimintaryhmille. TE-keskukset määrittelevät rahoituskehykset ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmista tukea saaville toimintaryhmille.

Paikalliset LEADER+ ja Pomo+ -toimintaryhmät valittiin valtioneuvoston päätöksellä 19.4.2001. Kansallisen säädösvalmistelun viivästymisen vuoksi LEADER+ -ohjelman mukaisia avustuspäätöksiä alettiin tehdä vasta lokakuussa 2001. Hankkeiden maksatukset käynnistyivät marraskuussa 2001. ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmien toteutusaika on ohjelma-asiakirjojen mukaan 2000–2006. Kansallisten ohjelmien toimeenpano viivästyi vuonna 2000 ja pääsi vauhtiin pääsääntöisesti alkuvuodesta 2001. Tarkastuksessa ei ole selvitetty syitä kansallisen säädösvalmistelun eikä ohjelmien hyväksymisten viivästymisille.

ALMA-ohjelma-asiakirja on kooste suunnitelmista, jotka TE-keskukset olivat valmistelleet yhteistyössä alueensa toimijoiden

kanssa. ALMA-ohjelman kaltaista kehittämistoimintaa harjoitettiin ohjelmakaudella 1995–1999 pääasiassa tavoiteohjelma 5b:n kautta. Nykyinen ALMA-ohjelman toteutusalue on entistä 5b-aluetta laajempi. Täydentävää kehittämistyötä alueella tehtiin LEADER II -ohjelman kautta.

Esimerkkinä ohjelmien hallinnoinnista on liitteessä 3 esitetty LEADER+ -ohjelman hallintomalli. Pääpiirteissään vastaava hallintomalli on myös muilla sellaisilla ohjelmilla, joilla tuetaan paikallisia toimintaryhmiä.

Maa- ja metsätalousministeriön kanssa toimintaryhmien yhteistyö on vähäisempää, koska paikallisesta neuvonnasta huolehtivat TE-keskukset, jotka hoitavat myös hallintorahan maksatukset. Aiemmin maksatukset hoidettiin maa- ja metsätalousministeriössä. Yhteistyötä ministeriöllä ja ryhmillä on ministeriön järjestämien koulutustilaisuuksien ja seminaarien puitteissa. Ryhmät seuraavat ministeriöstä tulevia ohjeita ja säädöksiä, ja toteuttavat niitä käytännössä.

3.1.5 SEURANTA JA RAPORTOINTI

Hanketoteuttajien tehtävänä on raportoida sekä paikalliselle toimintaryhmälle että TE-keskuksen maaseutuosastolle hankkeidensa edistymisestä kahdesti vuodessa ja hankkeen päättyessä. Raporteissa ilmoitetaan varojen käyttö ja määrällisten tavoitteiden toteumatiedot, mikä lisäksi ne sisältävät hankkeen edistymisen ja toteutumisen laadullisen kuvauksen.

Paikallinen toimintaryhmä raportoi maa- ja metsätalousministeriölle ja TE-keskukselle toimintansa edistymisestä kahdesti vuodessa sen jälkeen, kun hanketoteuttajat ovat toimittaneet sille oman puolivuotisraporttinsa. Hallintorahan käytön lisäksi ryhmä raportoi kehittämissuunnitelmansa tavoitteiden määrällisestä ja laadullisesta toteutumisesta. Lisäksi ryhmät raportoivat ohjelmien periaatteiden toteutumisesta, muun muassa hallituksen kokoonpanosta ja yhdistyksen tai osuuskunnan jäsenmäärän kehittymisestä. Taitojen hankkimiseen myönnettyjen avustusten käytöstä toimintaryhmät raportoivat samojen periaatteiden mukaan kuin hallintorahan käytöstä.

Maa- ja metsätalousministeriö seuraa LEADER+ -ohjelma-asiakirjassa sovittujen indikaattoreiden avulla ohjelman toteutumista. Lisäksi paikalliset toimintaryhmät arvioivat itse kehittämissuunnitelmiansa edistymistä. Paikalliset toimintaryhmät ja TE-keskukset

ovat velvollisia ilmoittamaan ministeriölle ja ohjelman arvioitsijoille, toteutuuko ohjelma ohjelma-asiakirjan mukaisesti¹⁴.

ALMA-ohjelman toteutuksen seurantaan varten ministeriö on nimennyt seurantaryhmän. Seurantaryhmässä ovat edustettuina yhteistyöministeriöt (kauppa- ja teollisuusministeriö, opetusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö), TE-keskusten maaseutuosastot, maakunnan liitot, paikalliset toimintaryhmät sekä maaseudun kehittämisen kannalta merkittävät järjestöt ja muut elimet. Seurantaryhmä on neuvonantava elin, joka muun muassa ohjelman edistymisen seurantaraporttien ja evaluointien avulla esittää muutoksia ohjelmaan ja tekee ehdotuksen avustusvarojen alueellisesta jaosta. Lopulliset päätökset sekä esitykset komission käsittelyyn menevistä asioista tekee maa- ja metsätalousministeriö seurantaryhmän käsittelyn pohjalta.

Alueellisten ohjelmien seurantaan varten on maakunnan yhteistyöryhmän yhteyteen perustettu maaseutujaosto. Sen tehtävänä on seurata ohjelman toteutumisen etenemistä, käsitellä ohjelman muutosesitykset sekä sovittaa yhteen eri rahoittajien ja toimijoiden näkemykset, toimenpiteet ja rahoitus tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi maakunnan kehittämisstrategian mukaisesti. Jaosto raportoi maakunnan yhteistyöryhmälle vuosittaisesta rahoitustarpeesta sekä toteutuneesta rahoituksesta. Jaosto hyväksyy paikallisten toimintaryhmien kehittämishajelmista alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman toteuttamista palvelevat osiot.

Maksatushakemuksen yhteydessä tuen saaja toimittaa selvityksen varojen käytöstä sekä raportoi tulostavoitteiden saavuttamisesta. ALMA-ohjelmaan liittyvä raportointi on kuvattu maa- ja metsätalousministeriön ohjeissa ALMA-ryhmille. Raportointi on vastaavaa kuin LEADER+ -ohjelmassa.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn ja toimintaryhmiin tehtyjen paikalliskäyntien perusteella vaikuttaa siltä, että toimintaryhmät hyödyntävät loppuraportteja varsin vähän. Osa ryhmistä ilmoitti ainoastaan lukevansa ne. Pari ryhmää mainitsi antavansa raportit tiedoksi toimintaryhmän hallitukselle. Muutama ryhmä ilmoitti keräävänsä raporteista numeerisia ja laadullisia tietoja seurantaan varten. Osa ryhmistä vastasi, etteivät ne hyödynnä raportteja lainkaan.

¹⁴ *Leader+ -ohjelma-asiakirjassa edellytetään, että ulkopuolisen arvioitsijan on arvioitava ohjelma.*

Loppuraporteissa mainittuja ongelmia ryhmät eivät kyselyn vastauksissa kuvailleet. Tämä voi johtua yhden ryhmän mainitsemasta raporttien tason suuresta vaihtelusta.

Toimintaryhmät seuraavat hankkeiden toteuttamista pääasiassa hankkeiden ohjausryhmien¹⁵ avulla. Ohjausryhmiin on nimetty hallituksen jäseniä tai niihin osallistuu toiminnanjohtaja ja/tai hankesihiteeri taikka vastaava. Seuranta harjoitetaan myös käsiteltäessä maksushakemuksia ja puolivuotisraportteja.

Seuranta on tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan yleisellä tasolla riittävää ja monipuolista. Kuitenkin hankkeiden loppuraportteja tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Lisäksi eräiden yksittäisten hankkeiden maksuspäätösten perusteella seuranta ei ole kaikissa tapauksissa toiminut riittävän hyvin.

3.1.6 OHJELMIEN RAHOITUS

LEADER+ -ohjelman kokonaisrahoitus toteutuskaudella 2000–2006 on noin 170,5 miljoonaa euroa, josta EU:n osuus on 55,4 miljoonaa euroa. Ohjelman kansallinen julkinen tuki on myös 55,4 miljoonaa euroa. Koko julkisesta tuesta noin 20 % arvioidaan saatavan LEADER+ -ryhmien toiminta-alueiden kunnilta. Yksityistä rahoitusta arvioidaan käytettävän noin 59,7 miljoonaa euroa.

Pomo+ -ohjelman rahoitus on noin 2,52 miljoonaa euroa vuodessa eli noin 15,14 miljoonaa euroa ohjelmakautena 2000–2006. Määräraha osoitetaan vuosittain erikseen Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) käyttösuunnitelmassa. Tämän lisäksi Pomo+ -ryhmät hankkivat toimintaansa rahoitusta alueensa kunnilta ja yksityisiltä tahoilta.

Suomi saa EU:lta yhteensä 116,33 miljoonaa euroa ALMA -ohjelman toteuttamiseen vuosille 2000–2006. Ohjelman kansallinen julkinen tuki on 271,44 miljoonaa euroa. Osa siitä tulee paikallisten toimintaryhmien alueiden kunnilta. Lisäksi ohjelman toteuttamiseen arvioidaan käytettävän yksityistä rahoitusta noin 280,05 miljoonaa euroa. ALMA-ohjelman kokonaisrahoitus toteutuskaudella on siten 667,82 miljoonaa euroa.

Paikallisten toimintaryhmien toimintakaudella 2000–2006 saamaa rahoitusosuutta ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmista ei ole tarkastuksessa voitu selvittää, koska TE-keskukset määrittelevät ALMA- ja

¹⁵ *Ohjausryhmistä lisää luvussa 3.2.8.*

tavoite 1 -toimintaryhmien rahoituskehyykset vuodeksi tai korkeintaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan eivätkä TE-keskukset ole vielä tehneet ALMA- ja tavoite 1 -toimintaryhmien vuosien 2005 ja 2006 rahoituskehyyppäätöksiä.

3.1.7 HANKEJÄRJESTELMÄSSÄ ILMENNEITÄ ONGELMIA

Hankejärjestelmän suurimmaksi epäkohdaksi toimintaryhmät ja hanke toteuttajat mainitsivat toimintaan nähden ylimitoitettua byrokratian. Tämä koskee erityisesti pieniä hankkeita. Byrokratia karsii myös tuen hakijoita ja johtaa helposti siihen, että hankkeiden hakijoiksi valikoituu ”ammattihakijoita”, joilla on aikaa ja rahaa hoitaa hakijan näkökulmasta erittäin suuritöinen haku-, toteutus-, maksatus- ja seuranta prosessi. Esimerkkeinä byrokratiasta mainittiin päätöksenteon hitaus, toistuvat tarkastukset, kehittämishankkeiden kustannusarvioiden vuosijako, yksikkökustannuslaskelmat ja kuittijäljennökset jokaisen maksatuksen yhteydessä.

Kustannusten vuosijaottelusta johtuen hankkeiden muutospäätöksiä havaittiin Hanke2000 -järjestelmässä olevan runsaasti. Esimerkiksi jos vuoden lopussa havaitaan, että hankkeen kustannukset toteutuvat avustuspäätöksessä sanottua pienempänä, on tähän haettava TE-keskuksesta muutosta. Kehittämisehdotuksena mainittiin, että kustannuslajien välisiä muutoksia olisi voitava hyväksyä ilman erillistä uutta päätöstä, jos kustannusten muutoksilla ei ole vaikutusta hankkeen sisältöön. Jos hankkeissa on ohjausryhmä, se voisi hyväksyä tällaiset muutokset.

Maa- ja metsätalousministeriön ilmoituksen mukaan tällä hetkellä säädökset vaativat muutospäätöksen vain tapauksissa, joissa on kyse olennaisesta muutoksesta hankkeessa.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tarkastuskertomusluonnoksessa ylimitoitetuksi todettu byrokratia johtunee pitkälti EU-säädöksistä, joilla säädetään vuosina 2000–2006 toteutettavia EU:n osarahoittamia ohjelmia. Ohjelmakautta 2000–2006 varten hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat EU-säännökset tarkentuivat ja tiukentuivat edellisestä ohjelmakaudesta. Näihin liittyvät tarkat kirjalliset menettelyt tuen myöntämisen ja maksamisen eri vaiheissa tarkistuslistoiteen sekä tuen saajan luona tapahtuvine tarkastuksineen. Kansallisesti byrokratiata on pyritty pienten hankkeiden osalta vähentämään niin, että niiltä sekä tuki- että maksamishakemuksissa vaadit-

tavat selvitykset ovat hankkeen koon mukaiset. Sen sijaan hankehakijoiden, hankkeen ja hankkeiden kustannusten tukikelpoisuuteen liittyvät säädökset ovat kaikilla hankkeilla samat. Lisäksi ministeriö on pyrkinyt selkeyttämään ohjelmien toimeenpanoa yhdenmukaistamalla hakemus- ja päätöslomakkeita.

Pienten kehittämishankkeiden maksatuksiin toimintaryhmät toivoivat rakennushankkeiden kaltaista vaiheistusmallia, jolloin maksatukset voitaisiin tehdä sitä mukaa kuin tietty osa hankkeesta on saatu valmiiksi. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kehittämishankkeiden kustannusarvioiden vuotuisten muutosten osalta menettelyjä helpotettiin säädösmuutoksella vuonna 2003.

Toimintaryhmät toivoivat, että niiden päätöksentekovaltaa lisätään tai vaihtoehtoisesti TE-keskuksen roolia kasvatetaan. Jälkimmäisen vaihtoehdon kannatus oli kuitenkin vähäisempää. Hankeasiakirjojen päällekkäinen käsittely sekä toimintaryhmissä että TE-keskuksissa koettiin työnjaon suhteen epäselväksi ja tehottomaksi.

3.1.8 EDELLISEN OHJELMAKAUDEN KOKEMUKSIA

Eräs tarkastuksen kohteena ollut toimintaryhmä sai edellisellä ohjelmakaudella avustusta LEADER II -ohjelmasta ja nykyisellä kaudella ALMA-ohjelmasta. Ryhmän kokemusten mukaan yritystoiminnan kehittäminen on ALMA-ohjelmasta vaikeaa. Edellisellä kaudella syntyi joitakin yrityshankkeita, joilla oli työllistävä vaikutus. Toisen ALMA-ryhmän mielestä ALMA-ohjelman teema, strategia ja toiminnan painopisteet ovat rajanneet toimintaa järkevällä tavalla. Suurimmaksi muutokseksi ryhmä arvioi yhteistyön lisääntymisen eri toimijoiden välillä.

Ryhmien mukaan kokemuksen karttuminen näkyy ohjelmien toteutuksessa. Toimintaan on tullut ammattimaisempi ote, mikä koskee myös luottamusmiehiä. Hankkeet ovat ryhmien mielestä keskimäärin tasokkaampia kuin edellisellä ohjelmakaudella.

Useat ryhmät totesivat byrokratian lisääntyneen verrattuna edelliseen kauteen. Säännösten arvioitiin tiukentuneen ja rajoittavan liikaa ryhmien toimintavapautta. Toimintamallien arvioitiin muuttuneen yhä enemmän asiakaslähtöiseksi neuvonnaksi.

Useat edellisellä ohjelmakaudella toimineet ryhmät arvioivat, että silloisen kehittämissuunnitelman tavoitteet saavutettiin vähintään kohtalaisesti. Laadullisia tavoitteita arvioitiin saavutetun määrällisiä enemmän. Yrityshankkeiden tavoitteita ei saavutettu, mutta yhden

ryhmän mukaan työpaikka- ja koulutustavoitteet saavutettiin. Toinen ryhmä mainitsi, että parhaiten onnistuttiin kestävän kehityksen edistämässä, maaseutuympäristön ja kulttuurimaiseman parantamisessa sekä kulttuuriperinteen säilyttämisessä. Vaikeinta tämän ryhmän mukaan oli raaka-aineiden jatkojalostuksen ja markkinoinnin kehittäminen sekä yrittäjyyden ja työllisyyden lisääminen. Edellisellä kaudella kesken jääneitä asioita tai ideoita on ryhmien mukaan voitu kuitenkin toteuttaa tällä kaudella.

3.2 Hankkeet ja avustuspäätökset

3.2.1 HANKKEIDEN SISÄLTÖ JA LAATU

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjelmilla tuettiin varsin paljon sellaista toimintaa, jota voidaan pitää harrastustoiminnan piiriin kuuluvana. Tämän voidaan katsoa lisäävän syrjäseudun asukkaiden viihtyvyyttä ja edistävän lisäksi matkailuelinkeinoa.

Toimintaryhmät eivät olleet kaikissa tapauksissa kiinnittäneet riittävästi huomiota siihen, että hanke on toimintaryhmän kehittämissuunnitelman mukainen. Tarkastuksessa havaittiin, että toimintaryhmät eivät olleet yhtä kriittisiä menojen tukikelpoisuutta koskien kuin avustuspäätöksiä tekevät TE-keskukset. Osin tämä johtunee siitä, että toimintaryhmien kokemus avustuspäätösten valmistelusta on vielä jokseenkin vähäistä.

LEADER+ -ohjelman mukaan hankkeissa toteutetun toiminnan tulisi jatkua avustusjakson päättymisen jälkeenkin. Kaikkien hankkeiden hankesuunnitelmista tai loppuraporteista tämä ei käynyt ilmi. Osa hankkeista on jäänyt tai jää kertaluonteisiksi tapahtumiksi. Monet ryhmät arvioivat, että investointihankkeet jatkuvat, kun taas kehittämishankkeet loppuvat avustusjakson päätyttyä. Hankkeiden päättymisen syiksi toimintaryhmät mainitsivat muun muassa hankkeiden väsymyksen, yhdistysten resurssipulan, avainhenkilöiden poismuuton paikkakunnalta, toimijoiden vähäisen sitoutumisen toimintaan ja hankesuunnitelmien epärealistisuuden.

LEADER+ -ohjelmasta ei voida myöntää avustusta jatkuvaan toimintaan. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että ohjelmasta on avustettu toimintaryhmän puoltavan lausunnon mukaisesti ainakin yhtä tällaista hanketta, jonka voidaan tulkita olevan jatkuvaa toimintaa. Tarkastusajankohtana hankkeelle ei ollut tehty maksatuspäätöksiä.

Useiden hankkeiden innovatiivisuus jäi tarkastuksessa epäselväksi. Sama asia käy ilmi myös LEADER+ -ohjelman väliarvioinnista, jonka mukaan ”pilottiluonteisuuden väljän määritelmän vuoksi on hankala esittää yleistä kuvaa pilottiluonteisista hankkeista”. Väliarvioraportin mukaan yhdessä hankkeessa pilottiluonteista ovat sen toimijat, toisessa työskentelytapa ja kolmannessa vaikkapa hankkeessa kehitettävä tuote. Raportissa todetaan, että pilottiluonteisuuden puute estää harvoin hankkeen toteutumisen.

Avustettavien hankkeiden tulisi innovatiivisuuden lisäksi olla sellaisia, että niiden toimintatapoja voidaan siirtää muiden toimijoiden käyttöön. Toimintaryhmien käsityksen mukaan toimintatapojen siirrettävyys toteutuu innovatiivisuutta paremmin. Hyviksi osoittautuneita käytäntöjä voidaan soveltaa muualla, vaikka osa niistä perustuu paikallisiin erityispiirteisiin.

Tarkastuksen perusteella hanketoteuttajat ovat jossain määrin eriarvoisessa asemassa sen mukaan, minkä toimintaryhmän alueella ne toimivat. Kaikki ryhmät eivät esimerkiksi puolla vesistöjen kunnostustöiden avustamista. Sama koskee yksinomaan rakentamista tai kunnostusta ilman kehittämistoimintaa, metsästysseurojen toimintaa, toimintaryhmien omia hankkeita jne. Jotkut ryhmät tulkitsevat laajemmin sitä, mitä voidaan avustaa ja mitä ei. Kuitenkin ohjeissa todetaan selkeästi, mitä hankkeilta edellytetään. Hankkeiden tulisi olla innovatiivisia ja niillä tulisi olla edellytyksiä jatkuvaan toimintaan.

Kehittämishankkeissa julkisella tuella rakennettujen tai kunnostettujen rakennusten tulisi ainakin periaatteessa olla myös muiden kuin hanketoteuttajien käytettävissä, esimerkkeinä harrastusyhdistysten rakennukset. Eräisiin rakennushankkeita koskeviin päätöksiin oli avustuksen ehdoksi asetettu, että hankkeen tulee valmistuttuaan olla yleisessä käytössä. Kaikille avustetuille rakennushankkeille ei tällaista ehtoa ollut asetettu, vaikka yleisestä käytöstä saattoi olla maininta hankkeen kuvauksessa.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen alkuvaiheen rahoitus oli hanketoteuttajille usein ongelmallinen. Monet toteuttajat olivat joutuneet ottamaan lainaa hankkeen aloittamiseksi joko kunnalta tai muilta rahoittajilta.

Hankkeiden kustannusten osalta tarkastuksessa kävi ilmi, että joissakin hankkeissa toteutuneet kustannukset poikkesivat huomattavasti suunnitellusta kustannusarviosta. Tähän saattoi syynä olla alkuperäisen kustannusarvion epärealistisuus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että se on korostanut hankkeiden vai-

kuttavuutta ohjeistuksessaan TE-keskuksille ja toimintaryhmille. Ministeriön mukaan ohjelmien tavoitteita, valintakriteerejä, arviointia ja seurantaa on pyrittävä edelleen kehittämään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että toimintaryhmätyön tulisi aikaansaada ensisijaisesti pysyviä vaikutuksia hankeaikaisten vaikutusten ohella. Siksi jatkossa on tarpeen kiinnittää enemmän huomiota hankkeiden pysyviin vaikutuksiin hankevalintoja tehtäessä. Edelleen kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että yrityshankkeiden toteuttamisen ongelmat liittyvät muun muassa toimintaryhmätyön hallintointiin pitkine käsittelyaikoineen, maaseutuasetuksen yritysten tukia koskevien säännösten vaikeaselkoisuuteen, alhaisiin tukitasoihin sekä asiantuntevan yritysneuvonnan vähäisyyteen. Ministeriön mukaan näiden ongelmien ratkaiseminen edellyttää muun muassa asianomaisten ministeriöiden, ensisijaisesti maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön, yhteistoiminnan kehittämistä. Parhailtaan näiden ministeriöiden yhteinen työryhmä selvittää maaseudun yritystoiminnan tuotteistettujen palvelujen ja viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamista.

3.2.2 HAKEMUSTEN KÄSITTELYAJAT

LEADER+ -asetuksen 24 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä päätös tuen myöntämisestä ilman aiheetonta viivytystä. LEADER+ -ohjelma-asiakirjassa on asetettu tavoitteeksi, että hankkeen käsittely kestäisi TE-keskuksessa korkeintaan kaksi kuukautta. Tarkastuksessa havaittiin, että useiden tarkastettujen hankkeiden käsittelyaika oli muodostunut tätä pidemmäksi. Monissa tapauksissa tämä oli 4–7 kuukautta. Tämä johtuu osaksi siitä, että puutteellisten hakemusten täydentäminen vie hakijalta toisinaan tavanomaista enemmän aikaa. Kuitenkin monet kylien kehittämishankkeet ovat kustannuksiltaan ja laajuudeltaan niin pieniä, etteivät näiden taustat vaadi kovin laajamittaista selvittämistä, joten niitä koskevat päätökset tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ministeriö on kiinnittänyt huomiota tukien myöntämisen ja maksamisen käsittelyaikojen pituuteen. Käsittelyaikojen pituutta ja niiden lyhentämistä on pohdittu useaan otteeseen yhdessä TE-keskusten kanssa. Asiaa käsiteltäessä on havaittu, että käsittelyaikoja pidentää muun muassa TE-keskusten resurssipula ja hakijoiden toimittamat puutteelliset hakemukset.

Toimintaryhmän huolellinen ennakkovalmistelu mahdollistaa TE-keskusten käsittelyaikaisten lyhentymisen.

3.2.3 AVUSTUSPÄÄTÖKSEN EDELLYTYKSENÄ OLEVAT LAUSUNNOT

Myönteisen avustuspäätöksen edellytyksenä on toimintaryhmän puoltava lausunto. TE-keskuksella on oikeus poiketa paikallisen toimintaryhmän lausunnosta vain erityisestä syystä. LEADER+ -asetuksen 24 §:n mukaan tällaisena syynä pidetään esityksen säädösten tai ohjelman vastaisuutta. Hankkeiden tarkoituksenmukaisuus jää näin ollen toimintaryhmien harkittavaksi.

Tarkastuksessa havaittiin, että useimpiin avustuspäätöksiin oli kirjattu toimintaryhmän antaneen hakemuksesta myönteisen lausunnon, mutta sen sisältö ei käynyt ilmi Hanke2000 -järjestelmästä. Moniin päätöksiin toimintaryhmän lausuntoa ei ollut kirjattu lainkaan. Toisinaan lausunto oli puutteellinen eli siinä ei ollut kuvattu, miksi nimenomaan kyseistä hanketta oli syytä tukea. Toisinaan lausunto oli kirjattu päätöksen perusteluihin ja se oli näin ollen vaikeasti löydettävissä.

Edellä mainitun lainkohdan mukaan LEADER+ -yrityshankkeissa edellytetään lisäksi TE-keskuksen yritysosaston puoltavaa lausuntoa. Samaa menettelyä noudatetaan Pomo+ -yrityshankkeissa. Joissakin yrityshankkeita koskevissa päätöksissä ei ollut mainittu yritysosaston lausuntoa ja joistakin puuttui myös toimintaryhmän lausunto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, ettei ole tehokasta hallintoa, että TE-keskusten osastot laativat toisilleen lausuntoja. Ministeriö katsoo, että LEADER+ -toimintaa säätelevää asetusta olisi tältä osin muutettava. Ministeriö ilmoittaa lisäksi, että TE-keskusten osastorajoja pyritään muutoinkin madaltamaan.

LEADER+ -asetuksen 25 §:ssä on muun ohella säädetty, että paikallisen toimintaryhmän on toimitettava tuen maksamista koskeva hakemus tuen myöntäneelle TE-keskukselle ja tehtävä sille esitys tuen maksamisesta. TE-keskus päättää tuen maksamisesta. Tarkastuksessa havaittiin, ettei toimintaryhmien esityksistä ollut mainintaa maksatuspäätöksissä.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että lausuntojen ja maksatusesityksen kirjaamisessa Hanke2000 -järjestelmään samoin kuin päätös-

ten perusteluissa ilmeni TE-keskuksittaisia eroja. Tätä käsitellään luvussa 3.2.5.

3.2.4 HANKEKUVAUKSET AVUSTUSPÄÄTÖKSISSÄ

LEADER+ -kehittämishankkeiden hakemuslomakkeiden täyttöohjeiden mukaan hankekuvauksen tiivistelmästä on käytävä ilmi hankkeen kohderyhmä, tavoitteet, toimenpiteet, tulokset ja vaikutukset. Tarkastuksen perusteella tätä ei juuri ollut noudatettu. Useimpien hankkeiden kuvaukset oli laadittu suppeasti tai niin, ettei niistä saanut tarkkaa kuvaa hankkeen sisällöstä. Tällöin on myös vaikea arvioida hankkeen soveltuvuutta ohjelmaan. Joistakin päätöksistä hankekuvaukset puuttui kokonaan. Jos yrityshankkeiden kuvaukset ovat julkisia, tällainen kuvaus saattaa olla aiheellista laatia suppeampana esimerkiksi liikesalaisuuksien johdosta. Tällöinkin päätökset tulee perustella asianmukaisesti.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei avustuspäätöksistä käy kaikissa tapauksissa ilmi, että avustettavaksi oli hyväksytty vain osa hakemuksessa esitetyistä toiminnoista. Avustuspäätöksissä ei ollut määritelty selkeästi avustuskelpoiseksi hyväksyttyä toimintaa eikä niistä käynyt ilmi, millaisia muutoksia toimintaryhmä tai TE-keskus oli hankkeen toteutuksen osalta tehnyt. Tarkastuksessa saadun kuvan mukaan on joissakin tapauksissa myös ongelma, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinta tapahtuu eri tahoilla eikä yksi organisaatio hoida koko päätöksentekoprosessia.

Hankehakemuksia koskevissa ohjeissa edellytetään hankkeen johtajan tai vastuuhenkilön nimeämistä. Tarkastuksessa havaittiin, että tämä oli vain harvoin kirjattu avustuspäätökseen.

3.2.5 AVUSTUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELUT

Hallintolain (434/2003) mukaan¹⁶ päätös on perusteltava. Säädös koskee myös tarkastuksen kohteena olevien ohjelmien avustus- ja maksatuspäätöksiä. Perustelut laaditaan hakemuksen ja toimintaryhmän lausunnon perusteella sekä käyttämällä viranomaisen omaa harkintavaltaa (laillisuusharkinta). Tarkastuksessa havaittiin, että suuri osa myöntöpäätöksistä oli tehty perustelematta avustustarvetta.

¹⁶ *Vastaava vaatimus oli hallintomenettelylaissa (598/1982).*

Useimmissa tapauksissa perusteluiksi mainittiin ”Päätökselle on asetettu jäljempänä erityisehtoja (ks. kohta Päätöksen erityisehdot)”. Päätöstä ei kuitenkaan ollut perusteltu erityisehdoissakaan, vaan asianomaiseen kohtaan oli kirjattu erityisehtoja esimerkiksi tuntikirjanpidosta. Avustushakemusten hylkäämiset oli tarkastushavaintojen mukaan perusteltu riittävästi.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei TE-keskusten tekemistä avustuspäätöksistä tai niiden perustana olleista asiakirjoista käynyt aina ilmi, millä tavoin hanke toteuttaa toimintaryhmän kehittämissuunnitelmaa ja kysymyksessä olevaa EU-ohjelmaa. TE-keskus ei ollut myöskään kaikissa tapauksissa perustellut, miksi se on ratkaissut asian hakemuksesta ja toimintaryhmän lausunnosta poiketen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että sen antamissa toimintaohjeissa on selvästi sanottu, että toimintaryhmän on TE-keskukselle antamaansa lausuntoon kirjattava riittävät perustelut hankkeen puoltamiselle ja erityisesti sen hylkäämiselle. TE-keskusten vastuulla on päätöksen perustelujen laatiminen sekä erityisehtojen kirjaaminen. Ministeriö on myös ilmoittanut, että useilla koulutuspäivillä on varsin perusteellisesti käyty läpi sitä, miten tuki- ja maksamispäätös tulee tehdä.

Maksatuspäätöksiä ei yleensä ollut perusteltu lainkaan, jos päätös oli tehty hakemuksen mukaisesti. Jos päätös oli tehty hakemuksesta poiketen, oli tämä yleensä perusteltu. Myönteisissä maksatuspäätöksissä olisi perusteluina mainittava, että tuki maksetaan hakemuksen mukaisesti.

Joistakin hankkeista oli tehty myönteinen avustuspäätös tai maksatuspäätös, vaikka hakija ei ollut toimittanut kaikkia vaadittavia liitteitä. Joissakin hankkeissa TE-keskus oli tehnyt maksatuspäätöksen, vaikka hankkeen toteuttaja ja maksatuksen hakija ei ollut toimittanut TE-keskukselle indikaattoritietoja ja väliraporttia.

LEADER+ -ohjelma-asiakirjan mukaan yksityisoikeudelliselle yleishyödylliselle yhteisölle voidaan maksaa ennakkoa, jos ennakon maksamiseksi esitetään erityisiä perusteita. Tarkastuksessa havaittiin, etteivät ennakon maksuperusteet käyneet ilmi maksatuspäätöksistä.

3.2.6 AVUSTUSPÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN

LEADER+ -ohjelma-asiakirjan mukaan kehittämishankkeissa tuen myöntämispäätös tehdään joko kutakin hankkeen toteuttamisvuotta

kohden erikseen tai enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yrityshankkeissa myöntämispäätös tehdään koko hankkeen toteuttamisajalle tai enintään kolmeksi vuodeksi. Ohjelma-asiakirja sallii siten hankkeelle melko pitkän toteutusajan.

Hankkeen toteuttamiselle on jatkoaikaa haettava hankkeen toteutusaikana ja sille on oltava hyväksyttävä syy. Joistakin päätöksistä ei käynyt ilmi, oliko jatkoaikaa haettu määräajassa, koska hakemuksen saapumisajankohtaa ei ollut merkitty rekisteriin. Tällainen menettely on virheellinen.

Tarkastuksessa havaittiin, että monien hankkeiden toteutusaikaa oli pidennetty 1–2 kuukaudella. Tällaisia päätöksiä ei ollut perusteltu. Näiden päätösten tekeminen työllistää tarpeettomasti toimintaryhmiä ja TE-keskuksia.

Merkille pantavaa on, että TE-keskukset olivat varsin usein muutaneet avustuspäätöstä teknisen ja/tai asiavirheen johdosta. Kaikista tällaisista päätöksistä ei kuitenkaan ilmennyt, mitä itse asiassa oli muutettu. Tarkastuksessa havaittiin myös, ettei muutetussa päätöksessä ollut mainintaa toimintaryhmän lausunnosta, vaikka sitä edellytetään myönteisen päätöksen tekemiseksi. Teknisen virheen vuoksi tehtävässä uudessa päätöksessä toimintaryhmän lausunnolla ei luonnollisestikaan ole merkitystä. Teknisestä ja/tai asiavirheestä johtuvat päätösten muutokset kuormittavat omalta osaltaan myös Hanke2000 -järjestelmää.

3.2.7 HANKKEIDEN MENOPERUSTE JA TOTEUTUSAIKA

Avustuspäätösten yleisheitojen kohdassa ”Tuen maksaminen” todetaan, että ”Kustannusta pidetään tukikelpoisena, kun se on syntynyt tukihakemuksen toimivaltaiseen työvoima- ja elinkeinokeskukseen saapumispäivän ja hankkeen tai investoinnin toteuttamiselle asetetun määräajan välisenä aikana” ja edelleen ”Kustannukset tulee olla maksettuja hankkeen toteutusaikana lukuun ottamatta jäljempänä kohdassa Tukikelpoisuuden rajoitukset mainittuja kustannuksia.” Kyseiset määrittelyt ovat keskenään ristiriidassa, sillä ensiksi mainitussa kohdassa tukikelpoisuus määräytyy suoriteperusteella ja jälkimmäisessä pääsääntöisesti maksuperusteella.

Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut, että edellä mainittu ristiriita on poistettu ja maksuperusteisuus on nykyisen lainsäädännön mukainen.

Tarkastuksen perusteella maksuperusteisuus hankkeiden menoperusteena saattaa kuitenkin joissakin tilanteissa aiheuttaa hankkeiden toteuttajille ongelmia. Maksuperuste menoperusteena tarkoittaa sitä, että kaikkien hankkeeseen liittyvien menojen on oltava maksettuina ennen hankkeen vahvistetun toteutusajan päättymistä. Hanketoteuttajan tulisi tällöin huolehtia siitä, että muun muassa hänen tekemänsä hankinnat laskutetaan ja maksetaan hankkeen vahvistetun toteutusajan puitteissa. Tämä voi joskus olla käytännössä hankalasti toteutettavissa.

3.2.8 HANKKEIDEN OHJAUSRYHMÄT

Maaseudun kehittämisestä annetun asetuksen (609/2000) 92 §:n mukaan kehittämishankkeen ja tarvittaessa muun hankkeen ohjausta ja seurantaa varten voidaan valita ohjausryhmä, jonka TE-keskus hyväksyy. Siihen kuuluu TE-keskuksen edustajan lisäksi hankkeen muiden rahoittajien edustajia sekä hankkeen laajuus huomioon ottaen riittävä määrä asiantuntijoita. Ohjausryhmä jätetään kuitenkin pääsääntöisesti valitsematta, jos kehittämishankkeen kustannukset ovat enintään 17.000 euroa. Toimintaryhmän aloitteesta tai velvoittamana asetetaan usein ohjausryhmä myös tätä pienemmille hankkeille. Pelkissä investointihankkeissa toimintaryhmät kokivat ohjausryhmän tarpeettomaksi.

Ohjausryhmän mahdollisuudet tukea hanketyöskentelyä riippuvat voimakkaasti ohjausryhmään valittavien henkilöiden sitoutumisesta ja osaamisen tasosta sekä hankkeen vetäjän kyvystä hyödyntää ohjausryhmää. Ohjausryhmän tuki merkitsee parhaimmillaan kontakteja, kokemuksista kertomista ja ideointia. Sen sijaan tarvittava tuki hankkeen tekniseen toteuttamiseen (muun muassa hankeneuvonta ja -kirjanpito sekä maksatukset) pitäisi tulla toimintaryhmältä.

Useimmat toimintaryhmät olivat sitä mieltä, ettei ohjausryhmän tehtäviä tarvitse muuttaa. Sen sijaan olisi kiinnitettävä huomiota ryhmän kokoonpanoon ja korostaa ryhmän jäsenten asiantuntijuutta. Myös ohjausryhmien koulutukseen olisi jatkossa syytä panostaa nykyistä enemmän.

LÄHDELUETTELO

1. Lait, asetukset ja muut normit (muutoksineen)

Hallintolaki (434/2003).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maaseudun kehittämishankkeisiin myönnettävän tuen kohdentamisesta (1289/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maaseudun kehittämishankkeisiin myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2002 (32/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maaseudun kehittämistoimenpiteitä tuettaessa noudatettavasta menettelystä (129/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatalouden rakennetuen ja vastaavan yritystoimintaan myönnettävän tuen kohdentamisesta vuonna 2002 (31/2002).

Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999).

Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä.

Työllisyysvaikutusten arviointiohje. Kauppa- ja teollisuusministeriön kirje 24.10.2003/Dnro 58/050/2003.

Valtioneuvoston asetus LEADER+ -yhteisöaloiteohjelman toimeenpanosta (514/2001).

Valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä (609/2000).

2. Muut kirjalliset lähteet

ALMA-ryhmien toimintaohjeita. Marraskuu 2001. Maa- ja metsätalousministeriö.

Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma tavoite 1 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle vuosille 2000–2006. MMM:n julkaisu 11/2001.

Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus (2002). LEADER II -yhteisöaloiteohjelmien jälkiarviointi. Raportteja ja artikkeleita. Seinäjoki 2002.

LEADER+ -yhteisöaloiteohjelma. Toimintaohjeita (paikallisille toimintaryhmille). Lokakuu 2001. Maa- ja metsätalousministeriö.

Suomen LEADER+ -ohjelman väliarviointi 2003. MMM:n julkaisu 2/2004.

Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) väliarviointi. MMM:n julkaisu 3/2004.

Salmi, Anita (2003): Ylhäältä annettu todellisuus. Leaderin ja ohjelmallisen aluekehityspolitiikan jäljillä. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia. No 118. Aluetiede 8.

Suomen LEADER+ -ohjelma 2000–2006. Maa- ja metsätalousministeriö.

3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

8.5.2003	Tutustuminen Hanke2000 -rekisteriin Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksessa
25.–29.8.2003	Aineiston keruu Hanke2000 -rekisteristä Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksessa
26.–29.1.2004	Paikalliset toimintaryhmät (2 kpl) ja hankekäynnit (6 kpl)
17.–19.2.2004	Paikalliset toimintaryhmät (2 kpl) ja hankekäynnit (6 kpl)

4. Kyselyt

Kysely tarkastukseen valituille 20 toimintaryhmälle ohjelmien hallinnoinnista ja toteutuksesta. Vastauksia saatiin 24 kappaletta, koska joistakin ryhmistä saatiin useampia vastauksia. Kysely tehtiin marraskuussa 2003.

5. Seminaarit

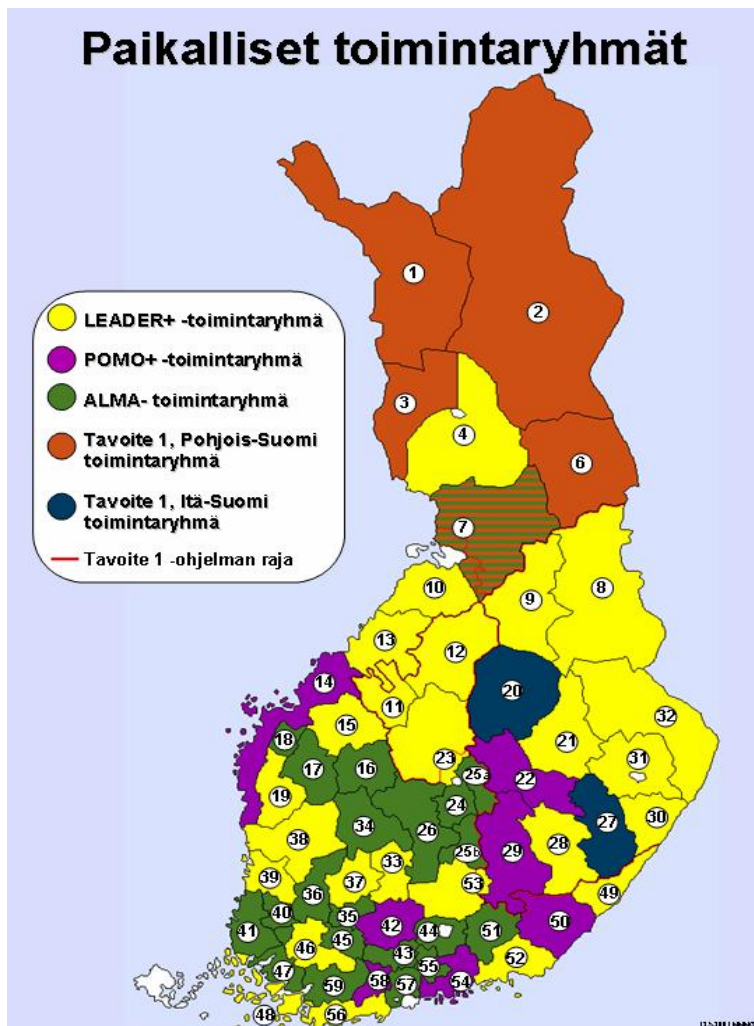
23.01.2003 Kyläsuunnittelun haasteet -seminaari, Oulu.

26.03.2003 Maaseudun kehittämisseminaari, Liminka.

10.10.2003 Hanke - Isäntä vai renki kylätoiminnassa?, Tornio.

LIITTEET

Liite 1. Ohjelmia toteuttavat paikalliset toimintaryhmät¹⁷



¹⁷<http://www.maaseutuplus.net/toimintaryhmat/toimintaryhmakartta.html>,
<http://www.maaseutuplus.net/toimintaryhmat/toimintaryhmat.asp>
(21.10.2003).

LEADER+ -ohjelma

4. Peräpohjolan kehitys ry: Keminmaa, Kemin maaseutualueet, Rannua, Rovaniemen mlk (osin), Simo ja Tervola.
8. Kainuun naisyrittäjyys LEADER ry: Hyrynsalmi, Kuhmo, Ristijärvi, Sotkamo ja Suomussalmi.
9. Oulujärvi LEADER ry: Kajaanin maaseutualueet, Paltamo, Puolanka, Vaala ja Vuolijoki.
10. Nouseva rannikkoseutu ry: Hailuoto, Liminka, Lumijoki, Pattijoki, Pyhäjoki, Raahen maaseutualueet, Rantsila, Ruukki, Siikajoki, Tyrnävä ja Vihanti.
11. Pirityiset ry: Halsua, Kaustinen, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Ullava ja Veteli.
12. Pohjanmaan Jokilatvat ry/Keskipiste-LEADER: Haapajärvi, Haapavesi, Kestilä, Kärsämäki, Nivala, Piippola, Pulkkila, Pyhäjärvi, Pyhäntä ja Reisjärvi.
13. Rieska-LEADER ry: Alavieska, Himanka, Kalajoki, Kannus, Kälviä, Lohtaja, Merijärvi, Oulainen, Sievi ja Ylivieska.
15. Aisapari - Härmänmaan ja Järviseudun Kehittämisyhdistys ry: Alahärmä, Alajärvi, Evijärvi, Kauhava, Korttesjärvi, Lappajärvi, Lapua, Vimpeli ja Ylihärmä.
19. Suupohjan kehittämissyhdistys ry: Isojoki, Jurva, Karijoki, Kauhajoki ja Teuva.
21. Kalakukko 2006 ry: Juankoski, Kaavi, Kuopion maaseutualueet, Nilsjä, Rautavaara, Siilinjärven maaseutualueet, Tuusniemi ja Vehmersalmi.
23. Maaseudun kehittämissyhdistys Viisari ry: Kannonkoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, Pihtipudas, Pylkönmäki, Saarijärvi, Viitasaari ja Äänekosken maaseutualueet.

28. RAJUPUSU LEADER ry: Juva, Joroinen, Puumala, Rantasalmi, Sulkava ja Virtasalmi.
30. Maaseudun kehittämissyhdystys Keski-Karjalan Jetina ry: Kesälahti, Kitee, Rääkkylä, Tohmajärvi ja Värtsilä.
31. Joensuun seudun LEADER -yhdistys ry: Eno, Kiihtelysvaara, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu, Polvijärvi ja Pyhäselkä.
32. Vaara-Karjalan LEADER ry: Ilomantsi, Juuka, Lieksa, Nurmes, Tuupovaara ja Valtimo.
33. Pomoottori ry: Juupajoki, Kuhmalahti, Luopioinen, Längelmäki, Orivesi, Pälkäne ja Sahalahti.
37. Kantri ry: Kangasala, Lempäälä, Nokian maaseutualueet, Pirkkala, Tampereen maaseutualueet, Vesilahti ja Ylöjärvi.
38. Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry: Honkajoki, Ikaalinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kihniö, Kiikoinen, Lavia, Merikarvia, Parkano, Pomarkku, Siikainen ja Suodenniemi.
39. Karhuseutu ry: Harjavalta, Kokemäki, Kullaa, Luvia, Nakkila, Noormarkku, Porin maaseutualueet ja Ulvila.
46. Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry: Alastaro, Aura, Karinainen, Koski, Kuusjoki, Loimaa, Loimaan kunta, Marttila, Mellilä, Oripää, Pöytyä, Somero ja Tarvasjoki.
48. I samma båt – Samassa veneessä rf/ry: Bromarfin kylä Tammissaaresta, Dragsfjärd, Houtskari, Iniö, Kemiö, Korppoo, Kustavi, Merimasku, Nauvo, Parainen, Rymättylä, Särkisalo, Taivassalo, Velkua ja Västanfjärd.
49. Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry: Imatran maaseutualueet, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Saari ja Uukuniemi.
52. Kehittämissyhdystys SEPRA ry: Anjalankoski, Hamina, Kotkan maaseutualueet, Miehkälä, Pyhtää, osa Ruotsinpyhtäystä, Vehkalahti ja Virolahti.

53. Päijät-Hämeen maaseudun kehittämissyhdistys ry: Asikkala, Hartola, Heinolan maaseutualueet, Padasjoki, Pertunmaa ja Sysmä.

56. Pomoväst rf: Hanko, Inkoo, Karjaa, Kirkkonummi (pl. keskusta), Pohja, Siuntio ja Tammisaari (pl. Bromarf).

Pomo+ -ohjelma

14. Studieförbundet i Österbotten r.f.: Jakobstad landsbygdsbyar, Karleby landsbygdsbyar, Kaskö, Korsholm, Korsnäs, Kristinestad, Kronoby, Larsmo, Malax, Maxmo, Nykarleby, Närpes, Oravais, Pedersöre, Vasa landsbygdsbyar och Vörå.

22. Maaseudun kehittämissyhdistys Mansikka ry: Jäppilä, Karttula, Leppävirta, Rautalampi, Suonenjoki, Tervo, Varkauden maaseutualueet ja Vesanto.

29. Veej´jakaja ry: Haukivuori, Hirvensalmi, Kangasniemi, Mikkeli, Mäntyharju, Pieksämäen kaupunki, Pieksämäen mlk ja Ristiina.

42. Linnaseutu ry: Hauho, Hattula, Hämeenlinnan maaseutualueet, Janakkala, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos.

50. Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys ry: Joutseno, Lappeenrannan maaseutualueet, Lemi, Luumäki, Savitaipale, Suomenniemi, Taipalsaari ja Ylämaa.

54. Idässä Itää ry - Gro i Öst rf: Artjärvi, Lapinjärvi, Liljendal, Loviisa, Myrskylä, Pernaja, Porvoo, Pukkila, Ruotsinpyhtään ruotsinkieliset osat ja Sipoo.

58. Länsi-Uudenmaan Kehitys LUKE ry: Karkkila, Lohja ja Vihti.

ALMA -ohjelma

7. Jokivarsien moderni maaseutuyhdistys JoMMA ry (toimii sekä ALMA-alueella että tavoite 1 -ohjelma-alueella): Haukipudas, Ii, Kiiminki, Kuivaniemi, Muhos, Pudasjärvi, Utajärvi, Yli-Ii ja Yli-Kiiminki.

16. Kuusiokuntien kehittämissyhdistys ry: Alavus, Kuortane, Lehtimäki, Soini, Töysä ja Ähtäri.
17. Seinänaapurien kehittämissyhdistys ry (nyk. Seinäjoen Seudun Kehittämissyhdistys Liiveri ry): Ilmajoki, Jalasjärvi, Kurikka, Nurmo, Peräseinäjoki, Seinäjoki ja Ylistaro.
18. YHYRES-kehittämissyhdistys ry: Isokyrö, Laihia ja Vähäkyrö.
24. JyväSRiihi ry: Jyväskylän kaupungin maaseutualueet, Jyväskylän maalaiskunta, Muurame ja Laukaa.
25. Maaseutukehitys ry: Hankasalmi, Joutsa, Konnevesi, Leivonmäki, Luhanka, Sumiainen ja Toivakka.
26. Vesuri-ryhmä ry: Jämsä, Jämsänkoski, Kuhmoinen, Korpilahti, Multia, Petäjävesi ja Uurainen.
34. PoKo ry: Kuorevesi, Kuru, Mänttä, Ruovesi, Vilppula ja Virrat.
35. Pirkan Helmi ry: Kylmäkoski, Urjala, Toijala, Valkeakoski ja Viiala.
36. Joutsenten reitti ry: Huittinen, Hämeenkyrö, Mouhijärvi, Punkalaidun, Vammala, Vampula, Viljakkala ja Äetsä.
40. Pyhäjärvisseudun Kehittämissyhdistys ry: Eura, Kiukainen, Köyliö ja Säkyliä.
41. Maaseudun kehittämissyhdistys Ravakka ry: Eurajoki, Kodisjoki, Laitila, Lappi, Mietoinen, Mynämäki, Pyhäranta, Rauma, Uusikauppunki ja Vehmaa.
43. Hyvinkään-Riihimäen Seudun Yhteistoimintayhdistys ry Yliset: Hausjärvi, Hyvinkää, Loppi ja Riihimäki.
44. Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmä ETPÄHÄ ry: Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola ja Orimattila.

45. LounaPlussa ry: Forssa, Humppila, Jokioinen, Tammela ja Ypäjä.

47. Varsin Hyvä ry: Askainen, Kaarinan maaseutualueet, Lemu, Lieto, Nousiainen, Paimio, Piikkiö, Raision maaseutualueet, Sauvo, Turun maaseutualueet, Vahto ja Yläne.

51. Pohjois-Kymen Kasvu ry: Elimäki, Iitti, Jaala, Kouvolan maaseutualueet, Kuusankoski ja Valkeala.

55. Maaseudun kehittämissyhdystys SAMPo ry: Askola, Mäntsälä ja Pornainen.

57. Keski-Uudenmaan kehittämissyhdystys KEHU ry: Espoon, Järvenpään, Keravan, Nurmijärven, Tuusulan ja Vantaan maaseutualueet.

59. Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämissyhdystys ry: Halikko, Karjalohja, Kiikala, Kisko, Muurla, Nummi-Pusula, Perniö, Pertteli, Salon maaseutualueet, Sammatti ja Suomusjärvi.

Tavoite 1 -ohjelma

1. Kyläkulttuuria Tuntureitten Maassa ry: Enontekiö, Kittilä, Kolari ja Muonio.

2. Pohjoisimman Lapin LEADER ry: Inari, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Sodankylä ja Utsjoki.

3. Outokaira tuottamhan ry: Pello, Rovaniemen mlk:sta Ounasjokivarren alue, Tornio ja Ylitornio.

6. Myötäle ry: Kuusamo ja Taivalkoski.

20. Ylä-Savon Veturi ry: Iisalmi, Keitele, Kiuruvesi, Lapinlahti, Maaninka, Pielavesi, Sonkajärvi, Varpaisjärvi ja Vieremä.

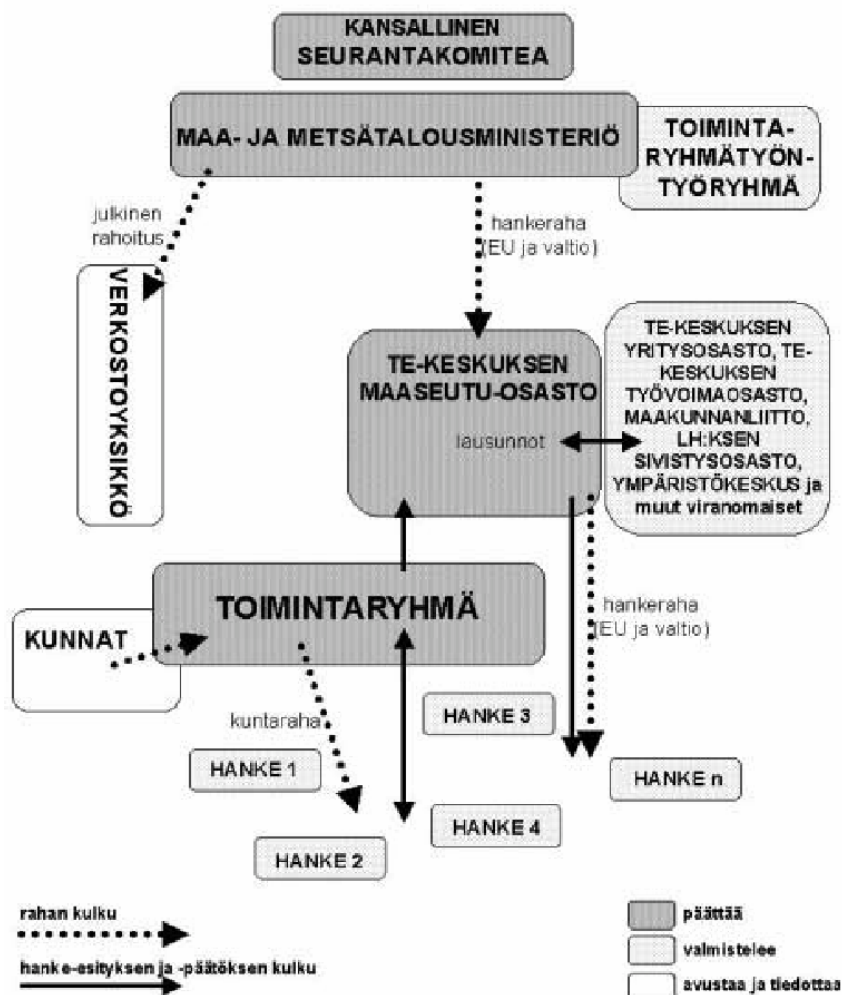
27. Piällysmies ry: Enonkoski, Heinävesi, Kerimäki, Punkaharju, Savonlinnan maaseutualueet ja Savonranta.

Liite 2. Taulukko tarkastukseen valittujen hankkeiden jakautumisesta toimintaryhmittäin.

	Kehittämis- hankkeet	Yritys- hankkeet	Yhteen- sä
RAJUPUSU LEADER ry	12	4	16
Kalakukko 2006 ry	12	10	22
Joensuun seudun LEADER -yhdistys ry	13	3	16
Vaara-Karjalan LEADER ry	14	3	17
Oulujärvi LEADER ry	6	4	10
Kainuun naisryttäjäry LEADER ry	7	2	9
Rieska LEADER ry	9	6	15
Nouseva rannikkoseutu ry	9	9	18
LEADER+-ryhmät yhteensä	82	41	123
Veej jakaja ry	9	0	9
Länsi-Saimaan kehittämissyhdystys ry	8	0	8
Pomo+-ryhmät yhteensä	17	0	17
Lounais-Suomen Maaseudun Kehittämissyhdystys ry	9	1	10
Varsin Hyvä ry	8	0	8
Maaseutukehitys ry	11	0	11
Vesuri-ryhmä ry	13	0	13
Kuusiokuntien kehittämissyhdystys ry	10	0	10
Seinänaapurien kehittämissyhdystys ry (nyk. Seinäjoen Seudun Kehittämissyhdystys Liiveri ry)	9	0	9
Eteläisen Päijät-Hämeen toimintaryhmä ETPÄHÄ ry	9	0	9
ALMA-ryhmät yhteensä	69	1	70
Outokaira tuottamhan ry	7	0	7
Myötäle ry	5	0	5
Jokivarsien moderni maaseutuyhdistys JoMMA ry (toimii sekä ALMA- että tavoite 1-alueilla)	10	0	10
Tavoite 1-ryhmät yhteensä	22	0	22
Kaikki yhteensä	190	42	232

Liite 3. Suomen LEADER+ -ohjelman hallintomalli¹⁸.

Suomen LEADER+ -hallintomalli



¹⁸ Suomen Leader+ -ohjelma 2000–2006. Maa- ja metsätalousministeriö.



Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto- ja selvityspyyntö (399/54/02) paikallisia toimintaryhmiä koskevaan tarkastuskertomusluonnokseen

Asia MAA- JA METSÄTALOUSHMINISTERIÖN LAUSUNTO KOSKIEN
VALTIONTALOUDEN TARKASTUVIRASTON LAATIMAA "PAIKALLISET
TOIMINTARYHMÄT MAASEUDUN KEHITTÄJINÄ"
TARKASTUSKERTOMUSLUONNOSTA

Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausuntonaan tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta seuraavaa:

Aineosto

Tarkastushavaintojen kommentointia vaikeutti se, että paikoin oli epäselvää, mihin aineistoon tarkastushavainnot pohjautuivat. Esimerkiksi tarkastuksessa käytettiin runsaasti toimintaryhmäkyselyn tuloksia ja tällöin oli epäselvää, mikä oli tarkastushavainto ja mikä kyselyn tulos. Lisäksi päätöksenteossa puhuttaessa ei käynyt selville, puhuttiinko toimintaryhmän hallitukseen hankelausuntoon liittyvästä päätöksenteosta vai varsinaisesta TE- keskuksessa tapahtuvasta hankepäätöksestä. Tarkastuksen havaintoihin ja johtopäätöksiin on vaikuttanut yksipuolinen perehtyminen päätöksentekoa koskeviin kansallisiin ja EU:n säädöksiin ja ohjeisiin. Esimerkiksi ohjelmien vahvistetuissa hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvauksissa on määritelty yksityiskohtaisesti toimintaryhmien ja TE-keskusten tehtävät tukien myöntämisen, maksamisen ja seurannan osalta.

Alueista, ryhmistä ja ohjelmista johtuva eriarvoisuus

Alustavassa tarkastuskertomuksessa todetaan toimintaryhmien ja niiden kautta rahoitusta hakevien olevan eriarvoisessa asemassa rahoittavasta ohjelmasta, päätöksiä tekevästä TE- keskuksista tai toimintaryhmästä johtuen

Toimintaryhmyötä rahoitetaan ohjelmakauden 2000-2006 EMOTR-osahoitteisilla tuilla ALMA-ohjelmassa, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen tavoite 1-ohjelmissa, LEADER+-yhteisöaloiteohjelmassa sekä kansallisessa POMO+-ohjelmassa. Rahoituksen saaminen toimintaryhmyöhön näin monesta eri rahoituslähteestä on käytännössä merkinnyt sitä, että tuettava toiminta on eräiltä osin vaihdellut rahoituslähteen mukaan. Nämä puutteet on katsottu kuitenkin pieniksi sen rinnalla, että toimintaryhmyö on saatu ulotettua koko maahan. Jotta hallinnolliset menettelyt olisivat mahdollisuuksien mukaan samanlaiset on kansallisesti pyritty luomaan mahdollisimman pitkälle samanlaiset menettelyt eri ohjelmista rahoitettavien

hankkeiden myöntö- ja maksuja koskevalle päätöksenteolle sekä hankkeiden valvonnalle.

Kuntien hankkeet

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, ettei kuntien toteuttamiin hankkeisiin tulisi myöntää rahoitusta. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain (44/2000, 13§) mukaan tukea tule myöntää kunnan tavanomaiseen toimialaan. Tämä säännös ei kuitenkaan kiellä sellaisia kuntien, jotka kehittävät jotain uutta toimintaa maaseudulla. Kunnat toimivat esimerkiksi pienien yhdistysten yhteishankkeissa hakijoina, ja näin helpottavat hankkeiden likviditeetti ongelmaa. Hankkeen tarkoitus ja hyöty kohdentuu yhdistyksille ja niiden jäsenille. Koska kuntien hallinnoimissa hankkeissa päätöksen tekee alueen ihmisistä koostuva toimintaryhmän hallitus, ei kuntien hankkeissa myöskään rikota paikallisen kehittämisen periaatteita.

Ohjelmien erityispiirteet

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitellään ohjelmien erityispiirteitä usein LEADER+ - ja ALMA- ohjelmien osalta unohtaen POMO+ - ja tavoite 1 -ohjelmien erityispiirteet. Kuitenkin raportin alussa todettiin tarkastuksen kohdistuneen kaikkien viiden ohjelman toimintaryhmäosioihin (mm. s 4, 14-20, 28, 31, 41). EU:n osarahoitteisten ohjelmien osalta on EU lainsäädännössä pitkälle määritelty hanketoiminnan rahoituksessa noudatettavia menettelyjä koskevat vaatimukset.

TE- keskuksen rooli

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan TE- keskuksen roolin olevan varsin vähäinen, rutiininomainen ja eikä TE- keskuksella katsota olevan normaalia viranomaisroolia toimintaryhmätyössä. Paikallistasolla toimintaryhmätyössä toimintaryhmien rooli on näkyvä ja sen kuuluukin olla näkyvä, mutta ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaan TE- keskuksen roolin voidaan todeta olevan vähäinen tai rutiininomainen.

Hallinto- ja valvontajärjestelmään on kirjattu tällä ohjelmakaudella käytössä oleva päätöksenteon jakaminen TE- keskusten ja toimintaryhmien kesken. Tukihakemuksen käsittelyssä toimintaryhmän tehtävät ovat

- 1) merkitä hakemuksen saapumispäivämäärä ja
- 2) tarkistaa hakemuksen asian mukaisuus sekä
- 3) tarvittaessa avustaa hakijaa hakemuksen laatimisessa tai täydentämisessä,
- 4) arvioi hakemuksen ja antaa myönteisen/ kautta kielteisen lausunnon hakemuksen tarkoituksenmukaisuudesta asettamalla etusijalle ne hankkeet, jotka parhaiten toteuttavat ohjelman ja kehittämissuunnitelman tavoitteita.

Tukihakemuksen osalta tarkoituksenmukaisuusharkinta on toimintaryhmällä ja laillisuusharkinta TE-keskuksella. Laillisuusharkinta vaatii mm. päätöshetkellä hankkeen säädöstenmukaisuuden tarkistamisen. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan raja ei myöskään käytännössä aina ole selkeä ja siksi siihen liittyvät ongelmat vaativat sekä TE- keskuksilta että toimintaryhmiltä paljon yhteistyötä ja yhteisistä näkemyksistä sopimista. Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajan selkeyttäminen parantaa toimintaryhmiltä tulevien lausuntojen sisältöä ja näin vähentää TE- keskuksissa tehtävää työtä..

Maksamishakemuksen käsittelyn osalta vahvistetussa hallinto- ja valvontajärjestelmässä toimintaryhmän tehtävät ovat tarkistaa maksamishakemuksen

asianmukaisuus ja antaa siitä lausunto TE- keskukselle. Maksamishakemuksen asianmukaisuudella tarkoitetaan tässä lähinnä sitä, että maksamishakemus täyttää muodolliset, maksamishakemukselle asetettavat vaatimukset. Tämän tehtävän lisäksi osa toimintaryhmät voivat ottaa lausuntonsa yhteydessä kantaa yksityiskohtaisemminkin maksamishakemuksen sisältöön.

Tuleva ohjelmakausi

Tarkastuskertomusluonnoksessa ehdotetaan toimintaryhmätyöhön muutoksia uudelle 2007 alkavalle ohjelmakaudelle. Maa- ja metsätalousministeriö pohtii tulevan ohjelmakauden hallintomallia ja toimintaryhmäyötapaa huolellisesti, käyttäen pohjana kokemuksia tältä ohjelmakaudelta EU:n uuden ohjelmakauden säädöksiä. (mm. s 4-5)

Päätösten perusteluiden puutteellisuus

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, ettei kaikkia rahoituspäätöksiä ole perusteltu riittävän hyvin. Maa- ja metsätalousministeriö toimintaohjeissa on selvästi todettu, että toimintaryhmän on lausuntoa tehdessä kirjoitettava riittävät perustelut sekä hankkeen puoltamiselle ja erityisesti hylkäämiselle. TE- keskuksen päätöksentekijän tulee kirjata päätökseen perusteet toimintaryhmän lausuntoa hyödyntäen ja säädökset ja ohjeet huomioon ottaen. (s 6)

Pitkäaikaiset vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen

Tarkastuskertomusluonnoksessa esitetään, että maaseudun kehittämällä tulee olla selvät mitattavat tavoitteet. Hankepäätösten rahoittamisperusteena tulisi olla hankkeen pitkäaikaisvaikutukset. Lisäksi hankkeet täytyisi käydä tarkastamassa viimeistään maksatuksen yhteydessä. Maa- ja metsätalousministeriö on korostanut hankkeiden vaikuttavuutta ohjeistuksessaan TE- keskuksille ja toimintaryhmille. Ulkopuolisten tekemien arviointien, tehtyjen tarkastusten (mm. TE- keskuksen hankkeille tekemät hallinnolliset tarkastukset) ja havaintojen mukaan tähän käytännössä pyritäänkin. Ohjelmien tavoitteita, hankkeiden valintakriteerejä, arviointia ja seuranta on pyrittävä jatkossa kehittämään. (s. 8)

Osastopäällikkö, ylijohtaja



Ilkka Ruska

Ylitarkastaja



Salla Laukkanen

08.11.2004

Dnro 1
307/011-2004Saapunut 11.11.2004
VTV Dnro 399/54/02Valtiontalouden tarkastusvirasto
Ylitarkastaja Tuula Näätänen
Isokatu 4, PL 111
90101 Oulu

Selvityspyynnöt 27.08.2004 ja 04.11.2004 tarkastuskertomusluonnoksesta koskien paikallisia toimintaryhmiä maaseudun kehittäjinä.

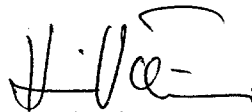
Lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut tässä asiassa 27.10.2004 päivätyn lausuntonsa. Ministeriö on käsitellyt lausunnossa seikkaperäisesti tarkastuskertomuksen luonnoksessa tehtyjä havaintoja ja antanut niistä kommenttinsa. Kainuun TE-keskus toteaa, että ministeriön asiassa esittämät seikkaperäiset kommentit vastaavat hyvin pitkälle TE-keskuksen käsityksiä asiassa ja yhtyy siltä osin ministeriön asiassa esittämään lausuntoon. Tämän lisäksi TE-keskus kommentoi raporttia vielä lyhyesti seuraavalta näkökulmalta:

Tarkastushavainnot ja niistä esitetyt johtopäätökset on raportissa olevien tietojen mukaan tehty kahdenkymmenen toimintaryhmän ja yhden TE-keskuksen toiminnan tarkastelulla. Raportissa on TE-keskukselle annettu liian vähäinen rooli toimintaryhmien hankkeiden käsittelyssä. Toimintaryhmät tekevät ja tarkastelevat asioita eri näkökulmasta kuin TE-keskukset. Ryhmät tekevät tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja TE-keskukset laillisuusvalvontaa. Ryhmät eivät joudu vastuun kannalta tarkastelemaan hankkeita samalla tavalla kuin TE-keskus tekee laillisuudenvälvojana. Lisäksi TE-keskus käsittelee myönnöt ja maksatukset HANKE 2000- järjestelmässä indikaattoreineen, jota työtä ryhmät eivät tee ja vastaa siitä, että maksut menevät hyväksyttäviin kustannuksiin. Hallinnointijärjestelmä on byrokraattinen, mutta se ei johdu TE-keskuksen roolista, vaan EU- ja kansalliset säännöksistä ja niissä asetetuissa tarkkuusvaatimuksissa.

Kehittämispäällikkö

Ylitarkastaja



Kari Väisänen



Pekka Knuutinen

KAINUUN TYÖVOIMA-
JA ELINKEINOKESKUS

09.11.2004

POSTITUSPÄIVÄ

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 HELSINKI

selityspyyntö 399/54/02, 27.8.2004

**POHJOIS-KARJALAN TE-KESKUKSEN LAUSUNTO VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTOLLE,
SELITYSPYYNTÖ 399/54/02, 27.8.2004**

Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä

Yleensä ottaen tarkastuskertomusluonnos - Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä - on onnistunut ja tekijät ovat kiinnittäneet huomiota toimintaryhmätyön olennaisiin asioihin.

Joihinkin tarkastusluonnoksen kohtiin Pohjois-karjalan TE-keskus esittää kommentteja:

s.20 kohta 3.1.4.1

Kunnan toteuttamissa hankkeissa on hankkeen toteuttaja useimmiten **paikallinen toimija** esim. yhdistys. Hanke toteuttaa muutoin LEADER+ -ohjelmaa. esim. paikallisten luonnonvarojen hyväksikäyttö.

Käytännössä mikäli hankkeen on katsottu toteuttavan hyvin paikallista LEADER+ ohjelmaa, ja kyse ei ole ollut kunnan normaalista toiminnasta on niitä rahoitettu.

S.36. Hanke [REDACTED] keskustelutti myös Pohjois-Karjalan alueellista LEADER -viranomaisryhmää nimenomaan hankkeen innovatiivisuuden puuttumisen johdosta. Kuitenkaan hankkeesta ei löytynyt sellaista säädöstenvastaisuutta, että TE-keskus olisi voinut tehdä kielteisen päätöksen. Toisaalta pieni myönteinen ele saattoi houkutella ko. yrityksen [REDACTED], ja tuoda täten elintärkeitä työpaikkoja. **Kyseinen hanke ei kuitenkaan loppujen lopuksi hakenut lainkaan LEADER+ maksatuksia, eikä tukea ole maksettu.** Hanke on lopetettu, yrityksen kuitenkin jatkaessa toimintaansa.

s.37 hanke [REDACTED] toiminta päättyi 30.6.2003. Hankkeen kulut todettiin asianmukaisiksi tuohon saakka. Tämän jälkeen tuen hakija ei ole enää hakenut maksuja ja hanke on lopetettu. Sinänsä hankkeella saatiin aikaan sitä mitä sillä haluttiinkin. Monesti tällainen hakija kasvattaa edelleen toimintaansa, ja kulut eivät kohdistu samoihin toimintoihin kuin aiemmin.

s.42 kohta 3.2.4 hankekuvaukset rahoituspäätöksissä.

Kehittämishankkeiden rahoituspäätöksissä on hankkeen sisältö kirjoitettu hankejärjestelmästä tuleviin päätöksiin, kun taas yrityshankkeissa on tosiaankin monesti pelkkä maininta kone- ja kalustoinvestoinnit tai kehittämiseen. Tämä noudattaa vastaavaa käytäntöä kuin tavoite 1-ohjelman yrityshankkeissa. **Näissä on monesti kyse uudesta innovaatiosta ja sisältöä ei liikesalaisuuteen vedoten ole kirjoitettu päätöksiin, joista sisältö leviäisi edelleen esim. internetin kautta.** Tähän on nyt kiinnitetty huomiota ja myös yrityshankepäätöksiin pyritään kirjoittamaan tarkempi hankekuvaus.

s.43 kohta 3.2.5 rahoituspäätöksen perustelut:


Perusteluja ei ole myönteisissä päätöksissä kirjoitettu. **Toimintaryhmät lähettävät rahoituspäätöksiä tehdessään yleisesti oman esityksensä perusteluineen tuen hakijalle heti heidän hallituksen kokouksen jälkeen.** Perustelut ilmenevät toimintaryhmän ja viranomaisryhmän lausunnoista. Kielteiset päätökset on perusteltu aina. Ennakkomaksuhakemukset on aina hakija perustellut ja perustelut löytyvät sieltä. Samoja asioita ei ole enää kirjoitettu, koska perustelut ovat selvillä TE-keskukselle, hakijalle ja toimintaryhmälle. Maksamishakemukset käsitellään toimintaryhmässä yleisesti siten, että asiakas ja toimintaryhmän toimisto valmistelevat sen yhteistyössä. Hanke [REDACTED] maksatuspäätöksessä oli tuen hakija pyöristänyt talkootöiden määrän hakemuksessa 484:ään euroon, vaikka rahoituspäätöksessä oli hyväksytty talkootyön maksimitasoksi 483,12 euroa. Toimintaryhmä oli lausunut rahoituksen mukaisesti 483,12 euroa, joka hyväksyttiin maksamispäätöksessä. TE-keskus on kiinnittänyt huomiota maksamispäätöksen perusteluihin, mikäli maksamista ei hyväksytä hakemuksen mukaan.



Timo Tanskanen
rahoituspäällikkö



Tuomo Hämäläinen
erikoissuunnittelija

	Saapunut	29.9.2004		
	VTV Dnro	399/54/02		
		Näätänen ollakka Pirila	Päiväys	Dnro
			27.9.2004	399/54/02

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki

Viite Tarkastuskertomusluonnos 27.8.2004. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä

Asia Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen vastine

Tässä muistiossa on otettu kantaa joihinkin kohtiin, joissa raportti ja TE-keskuksen näkemys eroaa. Raportissa nostetaan keskusteluun paljon hyviäkin näkökulmia, esimerkiksi muilla kuin Leader-ryhmillä yrityshankkeissa edellytetty maatilakytöntäisyys on käytännössä osoittautunut hankalaksi ja on eräs suurimmista alueita eriarvoistavista tekijöistä säädöksissä.

Raportti nojautuu laajaan aineistoon, jota on runsaasti jo olemassa olevista kirjallisuuslähteistä tarkastajien havainnoimalla ja kyselyllä keräämän aineiston lisäksi. Raportissa vallitsevasta puheilmastosta on valitettavasti todettava, että raportin tutkimusmenetelmällistä asettelua on pidettävä kyseenalaisena. TE-keskus hahmottuu byrokraattiseksi virkakoneistoksi, jota tarkastellaan Hanke2000 -järjestelmän kautta. Toimintaryhmä sitä vastoin koostuu ihmisistä, joita haastatellaan. TE-keskuksen esittelijöitä ei ole katsottu tarpeelliseksi haastatella järjestelmällisesti. Hankepäätösten tarkastelu pelkästään Hanke 2000 -järjestelmän kautta ei anna hankkeista riittävän hyvää kuvaa, oleellinen asiakirja päätöksiä ohella on esimerkiksi hankesuunnitelma. Tutkimusasetelman valinta on perustavanlaatuinen linjavalinta raportin lopputuloksen kannalta.

Raportti on paikoin valikoivan kriittinen. Esimerkiksi sivulla 27 todetaan ”kaikki kyselyyn vastanneet toimintaryhmät olivat yksimielisiä siitä, että toimintaryhmätyö on edistänyt maaseudun kehittämistä”. Jos asiaa kysytään toimintaryhmiltä, eikö kyseinen vastaus ole itsestäänselvyys? Toisaalta sivulla 40 esitetään lainaus ”kyllä TE-keskus karsii turhan innovatiivisuuden viimeistään”. Raportissa ei eritellä, miten TE-keskus karsii innovatiivisuuden hankkeista. Raportin henki on sellainen, ettei kommentti ”TE-keskuksen esittelijät olivat yksimielisiä siitä että TE-keskus on edistänyt maaseudun kehittämistä” varmaankaan olisi päätyntä raporttiin.

TE-keskuksen roolia pidetään alun koonnin mukaan rutiininomaisena ja vähäisenä. Raportista ei käy tarkasti ilmi, miltä pohjalta johtopäätökset on tehty. Tarkastajat eivät tehneet haastatteluja TE-keskuksissa. Raportissa on mainittu TE-keskuksessa käydyt keskustelut. Keskustelut olisi yksilöitävä tarkemmin jos niitä käytetään lähteinä. Keskustelut ei nauhoitettu tai muuten dokumentoitu, joten niiden sisältö on jäänyt muistinvaraiseksi. Keskusteluun osallistuneiden henkilöiden asemaa ei ole todettu. Keskustelijan työkokemuksen pituus olisi ollut esimerkiksi tarkistettava seikka. Esimerkiksi TE-keskuksen Oulun toimipisteen toimintaryhmäyhdyshenkilö on vaihtunut 2003 vuoden alussa; jotain keskustelut on käyty toukokuussa 2003 (tosin ei tiedetä onko jotain kyseisen henkilön kommenttia käytetty aineistona eikä tiedetä millaisia nuo kommentit ovat olleet). Henkilönvaihdoksen seurauksena hakemukset ovat ruuhkautuneet, eikä yhdyshenkilö ole ehtinyt ohjausryhmiin ollenkaan. Työtilanne on ollut hyvin poikkeuksellinen kyseisen henkilön kohdalla keskusteluhetkellä. On hyvin perusteltua, ettei hetkellisesti hankkeiden seuranta ole voitu toteuttaa kyseisessä tapauksessa toivotulla tavalla kyseisen henkilön kohdalla. Tarkastajien toiminta oli TE-keskuksessa hyvin vapaamuotoista. TE-keskuksen henkilöstöä pyy-

dettiin vain opastamaan tarkastajia hankejärjestelmän käyttöön. Osa opastajista ei ole ollut missään tekemisissä toimintaryhmien kanssa. Koska TE-keskuksen toimihenkilöille ei kerrottu tarkastajien käyttävän jopa ”käytävä keskusteluita” aineistona, ei liene välttytty arkipäivän ironialtakaan, toisin sanoen huumorilta keskusteluissa. Ironisen vastauksen merkitys on käänteinen sisällölle. Keskustelujen käyttäminen aineistona on vähintäänkin kyseenalaista. TE-keskuksen on mahdotonta ottaa kantaa lähteenä mainittuihin keskusteluihin tarkasti, koska lähteenä käytettyjä keskusteluita ei ole voitu tarkistaa, eikä tiedetä mihin tai kenen väliseen keskusteluun raportin tekijä viittaa.

Muistinvaraisen ja erittäin suppean aineiston pohjalta on tehty TE-keskuksen toiminnasta pitkälle meneviä johtopäätöksiä. ”Tarkastuksen perusteella ei TE-keskus näytä tuntevan hankkeiden sisältöä sen enempää kuin mitä hakemuksessa on kuvattu.” Tällä kannanotolla kyseenalaistetaan ruohonjuuritason esittelijöiden pitkäjänteinen työ. Raportissa ei ole kuvattu ollenkaan hankkeen pitkällistä valmisteluprosessia ja ongelmanratkointia hankkeen kuluessa, varsinkin maksatusvaiheessa, jolloin hankkeesta käydään runsaasti vuoropuhelua TE-keskuksen, hakijan ja toimintaryhmän välillä. Monissa tapauksissa TE-keskuksen puuttuminen hankkeen valmisteluun tapahtuu toimintaryhmien aloitteesta, kun toimintaryhmä kaipaa hankkeen substanssiin, kirjanpitoon, lainsäädäntöön jne. asioihin liittyvää keskustelua. TE-keskuksen roolina ei siis ole käskytyks, vaan toimiminen yhtenä keskustelijana muotoiltaessa hakijan kannalta optimaalista lopputulosta. TE-keskuksen roolin tärkeydestä kertoo vaikkapa neuvontapuheluiden määrä toimintaryhmän, hakijan ja TE-keskuksen välillä.

TE-keskuksen rooli on yleistetty raportin alun johdannossa hyvin rutiininomaiseksi ja tarpeettomaksi, vaikka sivulla 29 mainitaan, etteivät toimintaryhmät halua TE-keskuksen roolia muutettavan. Sivulla 28 mainitaan TE-keskuksen käyttävän joskus jopa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Edelleen sivulla 30 todetaan toimintaryhmien kääntyvän mieluummin TE-keskuksen kuin MMM:n puoleen. Objektiivisuuden tähden raportin yhteenvedossa eri kantoja olisi pitänyt eritellä tasapuolisesti, eikä kyseenalaisia lähteitä olisi pitänyt käyttää ollenkaan. Useimmat lukijat tutustuvat vain raportin yhteenvetoon. Koska raportin laatijat eivät ole kyenneet lähdekritiikkiin TE-keskuksissa suoritettujen keskustelujen osalta, eikä aineistoa ole dokumentoitu asianmukaisesti, on kyseenalaista onko raportin tekijöiden näkemys riittänyt muunkaan aineiston objektiivisen erittelyyn ja dokumentointiin. Raportissa on käytetty aineistona muun muassa seminaareja, mutta kyseisistä lähteistä kerätyn aineiston käsittelystä ei ole myöskään mitään mainintaa raportissa, ei myöskään tilastollisen aineiston käsittelystä. Raportti pyrkii tutkimusotteellaan LEADER-väliarviointin tapaan kohti poikkitieteellistä laadullisen ja tilastollisen selvityksen yhdistävää tarkastelutapaa. Jos aineistoa ei käsitellä ja dokumentoida järjestelmällisesti on vaarana, että raportoiija päätyy hakemaan vahvistusta omille ennako-oletuksilleen objektiivisen tarkastelun sijaan. Dokumentoinnilla varmistetaan tutkimusten läpinäkyvyys ja tulosten tarkistettavuus. Raportin tekijöiden olisi pitänyt tarkistuttaa tutkimussuunnitelma ennen selvityksen tekoa eri kohderyhmillä, jotka olisivat voineet antaa selvityksen laatua kohottavia kommentteja. Nyt oleelliset metodologiset puutteet vievät sinällään mielenkiintoiselta ja tarpeelliselta raportilta uskottavuuden. Käytännöt kehittyvät vain keskustelevien ja objektiivisen selvitysten kautta.

Sivulla 4 viitataan TE-keskuksen toiminnalliseen asemaan toimintaryhmiin nähden lainsäädännöllisin perustein. TE-keskus tekee raportin mukaan toimintaryhmähankkeista vain laillisuustarkistuksen lainsäädännöllisin perustein. Tarkastajat unohtavat, että TE-keskuksen asemasta säädetään myös esim. nettelytapa-asetuksen 129/2002 39 §:ssä: ”Tukihakemusta ratkaistaessa on huolehdittava, että tarkoitukseen varatut varat käytetään niihin hankkeisiin ja toimenpiteisiin, joiden avulla tehokkaimmin toteutetaan mahdollisen ohjelman ja rahoituslain tavoitteiden toteutumista.” Toisaalta rahoituslain 329 14 § mainitsee että: ”Työvoima- ja elinkeinokeskus voi poiketa paikallisen toimintaryhmän lausunnosta vain erityisestä syystä.” Joskus esittelijä joutuu puntaroimaan näiden kahden lainkohdan painoarvoja. TE-keskuksen ja toimintaryhmän asema laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa tehtäessä ei ole niin yksiselitteinen kuin raportissa on annettu ymmärtää.

Sivulla 33 toivotaan että hankkeeseen saisi tehdä muutoksia ilman muutospäätöstä, jos muutoksilla ei ole vaikutuksia hankkeen sisältöön. Tiedoksi, että kyseinen käytäntö on jo olemassa, vain merkittävät muu-

tokset hankkeessa on ilmoitettava etukäteen ja vain merkittävien muutosten seurauksena tehdään muutospäätös.

Päätöksenteon nopeutta kritisoidaan. Raportissa ei oteta huomioon, että käsittelyajat ovat usein riippuvaisia hakijan toiminnasta. Pisimmät käsittelyajat koskevat rakentamishankkeita, joihin on määrittävä monissa tapauksissa yksikkökustannukset. Yksikkökustannuksia ei voi määrittää, jos hakija ei toimita yksiselitteisiä suunnitelmia. Useissa tapauksissa lisäselvityksiä joudutaan pyytämään useita kertoja, mutta hakija ei reagoi. Raportti ei ota huomioon, että osa hakijoista ei toimita liitteitä, olivat ohjeet miten selkeitä tahansa. Joskus hakijat jättävät hakemuksen vireille ”varmuuden vuoksi”, kun vasta harkitsevat investointia tai muuta kehittämistointia. Hakijan miettimisaika kirjautuu raportteihin TE-keskuksen päätöksenteon hitautena. Raportissa todetaan toisaalta päätöksenteon kestävän pitkään, toisaalta jatkoaikojen myöntämistä pidetään arveluttavana. Jatkoaikaa tarvitaan joskus, koska hakija ei ole uskaltanut aloittaa hanketta ilman virallista rahoituspäätöstä.

Sivulla 25 pohditaan rahoituspäätösten selkeyttä. Raportissa mainitaan hakijan jättävän usein päätöksen lukematta. Rahoituspäätös sisältää paljon hankkeen toteutukseen liittyvää ohjeistusta. Kun hakija hankkeen kuluessa kysyy jotain käytäntöä, TE-keskuksen esittelijä löytää usein vastauksen lukemalla vastauksen hakijalle rahoituspäätöksestä. Hankkeiden toteutukseen liittyy paljon erilaista ohjeistusta, jota ei voida hakijan oikeusturvan vaarantumatta jättää pois päätöksestä.

Tarkastajat ovat jääneet kaipaamaan myönteisten päätösten perusteluita.

Esimerkki: Hakija hakee 900 euroa tukea yritystoiminnan edellytysten selvittämiseen. Avustus myönnetään hakemuksen mukaisesti. Mitkä voisivat olla perustelut? Esimerkkitapauksessa perusteluita voisi olla lukemattomia: Yritystoiminta kaipaa lisäselvityksiä, hanke on ohjelman mukainen, hakija on tukielpoinen, yritysosasto puoltaa, hakemus on tullut vireille ennen toimien aloittamista jne. Kun hankkeesta on tehty myönteinen päätös, sehän jo kertoo että esittelijä pitää hanketta ohjelmanmukaisena jne. kaikki on kunnossa. Päätöksenteon yhteydessä täytetään tarkistuslista, johon rastitetaan kosolti eri kohtia ja ohjelmanmukaisuudet ja muut huomioonotettavat seikat kuitataan siinä. Raportti ei kerro, kenen kannalta myönteisten päätösten perustelut ovat lopulta tarpeen? Hakija tuskin kaipaa asiasta lisäinformaatiota päätökseen. MMM:n tarkastaja taas tarkastaa koko hakemusnippun. Ehkä valtiontalouden tarkastajat ajattelevat, että perusteluita tarvitaan, jotta toiminta olisi mahdollisimman läpinäkyvää ja perusteltaville seikoille pitäisi olla jokin linja. Perusteluissa käytäisiin tavallaan läpi pieni tarkistuslista. Ottaen huomioon kuitenkin jo olemassaolevan tarkistuslistakäytännön ja hanketoiminnan moniulotteisuuden (linjan tekeminen myönteisille perusteluille on aika lailla haastava tehtävä) käytännössä myönteisiä perusteluita ei ole juurikaan tuotu päätökseen. Ne jäivät helposti tyhjiksi lauseiksi, avustustahan ei saa myöntää, jos hanke ei ole ohjelmanmukainen, tarkoituksenmukainen, kustannuksiltaan kohtuullinen jne ”kaikin puolin hyvä hanke”.

Raportin mukaan esim. sivulla 38 todetaan hakijoiden olevan eriarvoisessa asemassa erilaisten myöntölinjausten vuoksi. On huomattava että maaseudun rakennemuutos tapahtuu eri alueilla eri tavalla maantieteellisistä eroista johtuen. Puhutaan myös erilaisista yrityskulttuureista eri alueilla. Koska toimintaedellytykset alueilla ovat erilaisia, ovat myös linjaukset luonnollisesti erilaiset. Jo yhden merkittävän laskettelukeskuksen olemassaolo aiheuttaa alueelle yritystoimintaa elvyttävää pisarointivaikutusta niin paljon, että tuettavaa yritystoimintaa on olemassa huomattavasti enemmän kuin jollain toisella alueella. Jos alueelta puuttuu uraa aukaiseva veturiyritys, on luonnollista että hanketoiminta lähtee liikkeelle useammin aktiivisista pienhankkeista jotka eivät heti työllistä kovinkaan paljon. Alueiden linjausten tausta jää raportissa kokonaan vaille pohdintaa.

S. 46-47 raportin mukaan myös muut, kuin hankkeen toteutusaikana maksetut menoerät pitäisi hyväksyä maksatuksessa. Raportissa ei oteta kantaa, miten pitkään hankkeen loputtua laskuja pitäisi voida sisällyttää hankkeeseen. Asiaan jouduttaisiin tekemään jonkinlainen linjaus: vaikkapa että vielä vuosi hankkeen toteutusaajan jälkeen voi maksaa hankkeen kuluja. Tällöin otettaisiin käyttöön vain uusi määräaika monimutkaistamaan hanketoimintaa. Nykyisellään hankkeen hakija voi melko vapaasti määrittellä toteutus-

ajaksi aikavälin, jossa hankkeen voi toteuttaa. Jatkoaikojakin myönnetään perustellusta syystä. Hakijan kannalta ei pitäisi olla liian hankalaa tehdä kaikki vaadittavat toimet toteutusaikana.

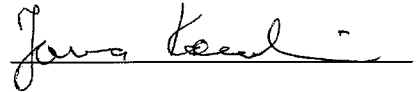
Edellä on kommentoitu joitakin raportissa ilmenneitä seikkoja. Raportissa on monin paikoin viitattu toimintaryhmissä tehtyihin havaintoihin, joihin TE-keskus ei ota nyt kantaa.

TE-keskuksen johtaja



Leila Helaakoski

Hankesuunnittelija



Jorma Korolainen



Maaseutuosasto/Pohjois-Savo

LIITE 8

LAUSUNTO

9.11.2004

Dnro 1 (1)
141/011/2004

Valtion talouden tarkastusvirasto
Tuula Näättänen
PL 111
90101 OULU

Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä

LAUSUNTO TOIMINTARYHMIÄ KOSKEVAAN TARKASTUSLUONNOKSEEN

Pohjois-Savon TE-keskus on laatinut pyynnöstä vastineen Valtiontalouden tarkastusviraston laatimaan tarkastuskertomusluonnokseen. Pääosin TE-keskus yhtyy MMM:n kertomuksesta antamaan lausuntoon. Liitteenä on kuitenkin joitakin ajatuksia ja huomioita TE-keskuksen näkökulmasta.

Jukka Honkonen
osastopäällikkö

Pekka Stjerna
yritystutkija

Yleistä hanketyöstä Kalakukko 2006 ry: alueella

Toimintaryhmän edustaja (toiminnanjohtaja tai kyläkasakka) neuvottelee ja opastaa hakemuksen jättäneiden kanssa. Hankkeista laaditaan hankesuunnitelma hakemuksen liitteeksi. Tarvittaessa toiminnanjohtaja on yhteydessä TE-keskuksen yritystutkijaan, mikäli hankkeessa on tulkinnallisia asioita. Toimintaryhmä valitsee tuettavat hankkeet ennakolta sovituissa hallituksen kokouksissaan. Mikäli hakemukseen tulee muutoksia toiminnanjohtaja käy asiasta neuvotteluja hakijan kanssa ja hakemus muutetaan vastaamaan rahoitusta. Tämän jälkeen hakemukset toimitetaan TE-keskukseen ja samalla saatetaan hakijalle tiedoksi hallituksen kanta hankkeesta. Hakijalla on siis tällöin toimintaryhmän päätös hankkeesta, jossa on kuitenkin kerrottu, että lopullisen päätöksen asiasta tekee kuitenkin TE-keskus.

TE-keskus järjestää viranomaisryhmän kokouksen noin kahden viikon sisällä hallituksen kokouksesta, jossa on edustettuina TE-keskuksen eri osastot, maakuntaliitto, lääninhallitus, ympäristökeskus ja esittelijänä toimii toimintaryhmän edustaja. Tuolloin käsitellään hankkeiden täydentävyys, ohjelmanmukaisuus ja alustavasti laillisuus. Kokouksissa käydään myös yleistä keskustelua maaseudun kehittämisestä. Kokouksista laaditaan muistio.

Ennen päätöksentekoa hankkeista pyydetään tarvittaessa lausunnot (yos, tyos, LH) ja lisäksi rakentamishankkeista myös rakennusinsinööri laskee yksikkökustannuksen tai lausuu kustannusarviosta. Tarvittaessa insinööri on yhteydessä hakijaan.

Päätöstä tehdessä yritystutkija on yhteydessä vielä hakijaan ja/tai toimintaryhmään, mikäli hankkeen kustannuksissa, toiminnassa ja/tai toiminta-ajassa on tulkinnallisuutta ja pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä. Päätöksen teon yhteydessä yritystutkija hyväksyy samalla hankesuunnitelman ja indikaattorilomakkeen, jotka toimitetaan hakijalle päätöksen yhteydessä.

Huomioita tarkastuskertomuksesta

1) TE-keskuksen rooli LEADER+-toiminnassa (sivu 4)

- TE-keskuksen rooli on toimintaryhmätyössä lähinnä erotuomarin rooli, eli rikkeet vihelletään pois, mutta ei pyritä varastamaan koko show:ta.

2) Käsittelyajat (sivu 5)

- kohtuuttomat käsittelyajat päätöksenteossa johtuvat lähes aina hakemuksen puutteellisuudesta (rakennussuunnitelmat eivät täytä usein asetusten tasoa)
- maksatuksien osalta on hyvin pitkälti sama syy eli hakemukset ovat puutteellisia ja jonkin verran vaikuttavat myös Hanke-järjestelmät maksatuskatkot
- hakemukset ovat kuitenkin selkeästi parantuneet ja näin ollen myös käsittelyajat ovat lyhentyneet

Poistettu: vain ja ainoastaan

Poistettu: keskimäärin

3) Rahoituspäätösten perustelut (sivu 6)

- kaikki kielteiset päätökset on perusteltu ja viittaukset lainsäädäntöön on merkitty
- myönteisiä päätöksiä ei olla erikseen perusteltu, koska päätös on tehty sovellettujen oikeusohjeiden mukaisesti (kts. päätös viimeinen tai toiseksi viimeinen sivu kohta "SOVELLETUT OIKEUSOHJEET", jossa sovellettu lainsäädäntö on kirjattu ja päätöksenteko on määritelty)
- hakija esittää perustelut, miksi hanketta pitäisi tukea
* myönteisessä päätöksessä ne hyväksytään sovellettujen oikeusohjeiden mukaisesti

* kielteisen päätöksen saanut hakija tarvitsee syyn ja lain kohdan, miksi hän ei saa rahoitusta, jotta pystyy tekemään ratkaisun valittamisesta

- rahoituspäätös tehdään ensisijaisesti hakijalle eikä hallinnolle/ tarkastusorganisaatioille

- puoltavat seikat näkyvät toimintaryhmän lausunnossa, hankesuunnitelmassa ja indikaattorilomakkeessa

- hankkeista voidaan tarvittaessa laatia myös erillinen muistio

- yritystutkimuskertomus, joka tulee hallinnon sisäiseen käyttöön

- hankkeista täytetään tarkastuslista, jossa tukikehitys todetaan

Poistettu: kyseinen ajatus lähtee siitä pohjalta, että myönteisen (haetun mukaisen) päätöksen saanut asiakas ei valita hankkeesta, mutta
Muotoiltu: Sisennys: Vasen: 4,6 cm
Poistettu: lisäksi
Poistettu: - mahdolliset muut
Poistettu: hyväksytyssä
Poistettu: ja
Poistettu: myös

4) Hankkeen kuvaus (sivu 6)

- hankkeen kuvaus kirjataan pääsääntöisesti siten, kuin hakija sen ilmoittaa

- hankesuunnitelma määrittelee toiminnan tarkemmin, mutta sen kirjoittaminen/ tallentaminen hankejärjestelmään ei liene nykyaikana tarkoituksenmukaista

- maksatusvaiheessa hankekäsittelijä voi tarvittaessa konsultoida maksajaa

5) Jatkoajat (sivu 7)

Toisaalta tarkastuskertomus kritisoi byrokraattista ja jäykkää systeemiä ja toisaalta vaaditaan käsittelyn tiukentamista.

Tosiasia on, että jatkoajat ja muutospäätökset työllistävät TE-keskuksen henkilökuntaa, mutta se luo myös hakijan suuntaan tiettyä joustavuutta.

On otettava huomioon, että toimintaryhmähankkeissa toteuttajat (esim. kyläyhdistykset) ovat usein ensikertalaisia ja siten kokemattomia hankkeiden pyörittäjiä. Olisi oikeusmurha ja LEADER-hengen vastaista lähteä vaatimaan niiltä

hankesuunnitelmien osalta yhtä korkeaa tasoa kuin suurilta ammattilaisilta (yliopistot ym). Nämä muutospäätökset mahdollistavat systeemin huomioon ottaen jonkinlaisen asiakaspalvelun. Sinällään jatkoajat ovat hakemuksissaan perusteltuja ja TE-keskus on ne hyväksynyt jatkoajan myöntäessään (kts. kohta 3).

Poistettu: Nähdäkseni olisi

6) Lisähuomiot

LEADER-toiminta pyörii suhteellisen kustannustehokkaasti niin toimintaryhmä kuin TE-keskus tasollakin, kun ottaa huomioon suhteellisen raskaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön. Lisäresurssien saaminen nopeuttaisi ja helpottaisi toimintaa, muttei ole käytännössä mahdollista ei TE-keskuksen osalta eikä myöskään toimintaryhmien osalta pienen hallintorahan vuoksi.

Mikäli haluttaisiin selkeyttää ja keventää byrokratiaa mahdollisimman pienillä muutoksilla, olisi kehittämishankkeiden toteutusaika rinnastettava rakentamiseen. Ts. hankkeelle määriteltäisiin kokonaistoteutusaika, -kustannusarvio ja -rahoitus-suunnitelma, jota tarkasteltaisiin koko toiminta-ajalta eikä kalenterivuositain. Lisäksi kehittämisessä olisi vain kaksi kustannuslajia: hallinnolliset - ja toiminnalliset kulut (tarkastellaan hallinnon osuutta hankkeesta). Raportointi tapahtuisi hankkeen puolivälissä ja hankkeen päätyttyä, mikäli ei toisin sovita. Näillä muutoksilla säästytettäisiin sadoilta muutospäätöksiltä koko maata ajatellen ja saataisiin toimintaan (hallintoon) jonkin verran dynaamisuutta nykyisen staattisuuden sijaan.

Poistettu: kahdella muutoksella

Poistettu: aikaa olisi enemmän varsinaiseen työhön



Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Lausuntopyyntönnö 27.8.2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä 399/54/02

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta "Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä"

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta kunnioittaen seuraavaa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että paikalliset toimintaryhmät ovat yleisesti ottaen saavuttaneet tärkeän aseman maaseudun kehittämistoiminnassa. Paikallisten ihmisten ja yhteisöjen omaehtoiseen aktiivisuuteen perustuva toimintatapa täydentää kuntien ja valtion toimenpiteitä kilpailematta niiden kanssa.

KTM toteaa, että VTV:n tekemässä tarkastuksessa on kiinnitetty maaseudun paikallisten toimintaryhmien työssä huomiota tärkeisiin asioihin. Toimintaryhmyöstä on Suomessa EU-ohjelmien osalta noin 10 vuoden kokemus. Mikäli EU:n komission esitykset EU-osarahoitteen maaseutupolitiikan uudelleenjärjestelyistä toteutuvat, seuraavalla ohjelmakaudella 2007-2013 Leader+ -yhteisöaloiteohjelmaa ei enää jatkettaisi ja maaseudun kehittämistoiminta siirtyisi kokonaan rahoitettavaksi uudesta maaseudun kehittämisrahastosta. Leader-tyyppinen toimintaryhmiin perustuva maaseudun kehittämistoiminta kuitenkin jatkuisi maaseudun kehittämisrahastosta rahoitettavan ohjelman sisällä.

Uudistuksen yhteydessä lienee myös mahdollista yhdistää nykyisellään kolmeen ohjelmaan (Leader+, ALMA, POMO) jakautunut toimintaryhmytyö yhdeksi kokonaisuudeksi, kuten VTV esittää. Näin poistuisi esimerkiksi se epäkohta, että ALMA-ohjelmasta ei voida rahoittaa yrityshankkeita ilman maatilatalouskytkentää, kun taas Leader+ -ohjelmasta yritystoiminnan rahoittaminen ilman tällaista kytkentää on mahdollista. Tätä ongelmaa pohtii jo parhaillaan MMM:n ja KTM:n yhteinen työryhmä.

KTM katsoo, että VTV:n tarkastusraportissa esitetyt kannanotot käsitellään niissä yhte-yksissä, kun toimintaryhmytyötä koskevien säädösten, hallinnonin ja hankepäätöksenteon uudistamista pohditaan nykyisen ohjelmakauden osalta ja erityisesti liittyen ohjel-makauteen 2007-2013.



25.10.2004

Omalta osaltaan KTM keskittyy kannanotoissaan lähinnä toimintaryhmätyön elinkeinopoliittiseen vaikuttavuuteen.

- 1) KTM yhtyy tarkastusraportin kannanottoihin siitä, että toimintaryhmätyön tulisi saada aikaan ensisijaisesti pysyviä vaikutuksia hankeajakaisten vaikutusten ohella. Pysyvät vaikutukset liittyvät useimmiten maaseudun elinkeinokehitykseen, mutta voivat muutenkin tukea maaseudun taloudellista perustaa ja elinkeinojen monipuolistumista. Toimintaryhmätyön vaikuttavuuden kannalta on siten tarpeen kiinnittää jatkossa vielä enemmän huomioita hankkeiden pysyviin vaikutuksiin hankevalintoja tehtäessä. KTM tukee VTV:n näkemystä siitä, että myös toimintaryhmien tulisi vastaisuudessa käyttää KTM:n, MMM:n ja TM:n yhdessä laatimaa työllisyysvaikutusten arviointiohjetta hankkeiden pysyviä vaikutuksia arvioidessaan.
- 2) Nykyisellä Leader+ -kaudella yrityshankkeiden osuus ei näytä saavuttavan sille asetettuja, sinänsä kunnianhimoisia tavoitteita, vaikka yrityshankkeiden määrä onkin jossakin määrin lisääntymässä. Siten myös toimintaryhmätyön elinkeinopoliittinen vaikuttavuus jäänee jälkeen tavoitellusta tasosta. VTV:n tarkastuksessa käytiin läpi yhteensä 232 myönteistä rahoituspäätöstä, joista 42 oli yrityshankkeita. Olisi ollut hyödyllistä, että VTV olisi tarkemmin analysoinut 42 yrityshankkeen muodostamaa kokonaisuutta. Tämä olisi saattanut edistää sen selvittämistä, miksi yrityshankkeiden toteuttaminen toimintaryhmätyössä ei ole edistynyt tavoitellulla tavalla.
- 3) KTM katsoo, että yrityshankkeiden toteuttamisen ongelmat liittyvät mm. toimintaryhmätyön hallinnointiin pitkin käsittelyaikaoinen, yritysten tukia koskevien säännösten vaikeaselkoisuuteen (maaseutuasetus), alhaisiin tukitasoihin sekä asiantuntevan yritysneuvonnan vähäisyyteen. Näiden ongelmien ratkaiseminen edellyttää mm. ao. ministeriöiden, ensisijaisesti MMM:n ja KTM:n yhteistyön kehittämistä edelleen. Tärkeimpiä tehtäviä on pienen ja keskisuuren yritystoiminnan tukea koskevien säännösten yhdenmukaistaminen. MMM:n ja KTM:n yhteinen työryhmä selvittää jo parhaillaan maaseudun yritystoiminnan tuotteistettujen palvelujen ja viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamista.
- 4) Ennen kuin TE-keskuksen maaseutuosasto voi tehdä Leader+ -ohjelman yrityshankkeesta myönteisen päätöksen, on sen saatava TE-keskuksen yritysosaston puoltava lausunto. KTM on jo aiemmissa yhteyksissä katsonut, että Leader-toimintaa säätelevää valtioneuvoston asetusta olisi tältä osin muutettava. KTM:n mielestä ei ole hyvää ja tehokasta hallinnointia se, että TE-keskuksen osastot laativat toisilleen lausuntoja. TE-keskusten sisäinen yhteistyö maaseudun toimintaryhmien esittämien yrityshankkeiden käsittelyssä tulee organisoida muulla tavalla kuin lausuntonenettelyllä, sillä TE-keskusten osastorajoja pyritään muutenkin madaltamaan.
- 5) VTV toteaa, että mikäli toimintaryhmien työ jatkuu vuoden 2006 jälkeen nykyisenkaltaisena, olisi syytä selvittää, pitäisikö TE-keskuksen roolia muuttaa uudella ohjelmakaudella. VTV ehdottaa selvityksessä pohdittavaksi, olisiko perusteltua muuttaa TE-keskuksen roolia hankkeiden laillisuutta tarkastavasta ja maksatuksia hoitavasta viranomaisesta pelkästään hankkeita valvovaksi viranomaiseksi.



25.10.2004

KTM pitää sinänsä hyvänä esitystä vähentää byrokratiaa ja päällekkäistä työtä siirtämällä paikallisille toimintaryhmille valtaa ja vastuuta ohjelmien toteuttamisesta, mukaan lukien päätöksenteko ja maksatus.

KTM kuitenkin toteaa, että selvitystä ei ole tarkoituksenmukaista käynnistää ennen kuin on selvillä, missä muodossa toimintaryhmien työ on mukana seuraavalla ohjelmakaudella ja mikä on niiden rahoitusosuus uudessa maaseudun kehittämissrahastossa. Joka tapauksessa on syytä tarkkaan harkita kannattaako toimintaryhmätyöhön lähteä luomaan uusia rahoitusmalleja, sillä maksatusten asiantuntemus on jo olemassa TE-keskuksissa.

Risto Paaermaa
apulaisosastopäällikkö, osastopäällikön sijainen

Ilkka Korhonen
Ylitarkastaja

TIEDOKSI

Kp. Virtanen
ELO jr.
Erityisrahoitus- ja yritysrahoitus -vastualueet
TE-keskukset
kirjaamo

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohjauksessa
toimintamäärärahojen budjetointiin ja tulosohjaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumeteorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu-
tehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjau-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauksen ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä

Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä

Yhdistysmuotoisena toimivat paikalliset toimintaryhmät ja TE-keskukset kehittävät maaseutua asuin- ja elinympäristönä toteuttamalla LEADER+ ja Pomo+ -ohjelmia. Toimintaryhmyötä toteutetaan osittain myös ALMA- ja tavoite 1 -ohjelmissä.

Toimintaryhmyöllä ja erilaisten investointi- ja kehittämishankkeiden toteuttamisella on saavutettu ohjelmien laadullisia tavoitteita. Vastaisuudessa olisi kuitenkin kiinnitettävä enemmän huomiota hankkeiden jatkuvuuteen ja työllistävien vaikutusten pysyvyyteen jo hankevalintoja tehtäessä.

Ohjelmista vastaavien TE-keskuksien ja ohjelmia toteuttavien toimintaryhmien välistä työnjakoa tulisi selkeyttää päällekkäisen työn välttämiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5280
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy