

Euroopan rakenne- ja investointirahastot  
Ohjeet jäsenvaltioille ja ohjelmaviranomaisille  
Ohjeet tuensaajille

---

**Paikallisyhteisöjen kehittämistoimintaa koskevat  
ohjeet paikallisille toimijoille**

---

Versio 2: elokuu 2014  
Päivitetty kääntäjien huomautusten mukaisesti

# Paikallisyhteisöjen kehittämistoimintaa koskevat ohjeet paikallisille toimijoille

Toukokuu 2014

---

## Sisällys

Johdanto.....	8
Luku 1. Mihin paikallisyhteisöjen kehittämistoimintaa tarvitaan? .....	10
Luku 2. Mitkä ovat CLLD:n käynnistämisen kahdeksan perusvaihetta? .....	14
Luku 3. Miten CLLD-kumppanuuksia tuetaan uusiin haasteisiin vastaamisessa?.....	20
Luku 4. Miksi ja miten CLLD toteutetaan kaupungeissa?.....	53
Luku 5. Miksi ja miten toteutetaan sosiaalista osallisuutta edistävää CLLD-toimintaa? .....	71
Luku 6. Miten toimia koordinoidaan muiden rahastojen kanssa?.....	88
Luku 7. Miten CLLD voitaisiin muuttaa paikallisille toimintaryhmille turvallisemmaksi, nopeammaksi ja helpommaksi?.....	105

## Kuvat

Kuva 1: Spiraalikaavio CLLD:n alueen, kumppanuuden ja strategian kolmiyhteydestä ajan mukaan kuvattuna. ....	15
Kuva 2: Rajojen määrittely .....	26
Kuva 3: Yhteiskunnallisen yrityksen Creggan Enterprises omistama yrityspiisto ja Rathmorin ostoskeskus (taustalla), Derry/Londonderry UK .....	54
Kuva 4: Alakohtaisten politiikkojen, yhdenmukaisuuden kaupunkikehitysstrategioiden ja CLLD:n välinen suhde. ....	56
Kuva 5: Kaavio, jota Montevegliossa käytetään kierrätystalouden periaatteista tiedottamiseen .....	58
Kuva 6: Alba Lulia, talo 2 ennen ja jälkeen (lähde: EU:n 50 tapauskertomusta) .....	60
Kuva 7: Kunnostettu leikkiapuisto Terrassassa .....	61
Kuva 8: Ilmakuvassa Silicon Roundabout Shoreditchissä Itä-Lontoossa .....	62
Kuva 9: Kulttuurikeskus Kulttuurikatel, Viro, Tallinna .....	62
Kuva 10: Kestävästi tuotettujen elintarvikkeiden kumppanuus Amersfoot NL .....	64
Kuva 11: Paikallisia ihmisiä ”Planning for Real” -tehtävässä kartan äärellä (lähde: communityplanning.net).....	66
Kuva 12: LAG-koordinaattorin toiminnan edistämisen tehtävä kaupunkiympäristössä .....	67
Kuva 13: Berliinistä kaupunginosahallinnon toteuttamista varten valitut 34 aluetta .....	69
Kuva 14: CLLD:n eri alueille kaupunki- ja maaseutualueilla .....	70
Kuva 15: ”My Generation at Work” -verkoston innovaatiopiraali .....	72
Kuva 16: Berliinin Job Point.....	83
Kuva 17: ”My generation at work” -ohjelman ”Go For It” -grafiikka .....	84
Kuva 18: Osallistavaa budjetointia Portugalin Cascaisissa .....	86
Kuva 19: LAG- ja FLAG-ryhmien koordinointi.....	90
Kuva 20: Usean tai yhden rahaston valinnan vaiheet .....	92
Kuva 21: Yksi vastuuvollinen elin koordinoi neljää rahastoa .....	100
Kuva 22: Eri rahastoista tuettavien LAG-ryhmien hallitusten erilaisia suhdemalleja .....	101
Kuva 23: LAG- ja FLAG-ryhmällä on samat rajat.....	102
Kuva 24: Alueen rajaaminen .....	102
Kuva 25: Yhteiset maantieteelliset raja-alueet .....	103
Kuva 26: FLAG- ja LAG-tyhmät tekevät yhteistyötä yhteisissä asioissa .....	104
Kuva 27: CLLD:n toteutusjärjestelmä .....	105

## Laatikat

Laatikko 1: Esimerkkejä keinoista vastata eri haasteisiin paikallisilla kehittämisstrategioilla ....	22
Laatikko 2: Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artikla, joka liittyy paikallisiin kehittämisstrategioihin .....	25
Laatikko 3: Esimerkkejä alueiden määrittelystä Portugalissa ja Suomessa .....	26
Laatikko 4: Esimerkki ”My Generation URBACT” -strategian yhdenmukaisuudesta luonteesta .....	29
Laatikko 5: Innovaatioryhmittymä Länsi-Corkin vuosien 2007–2013 Leader-strategiasuunnitelmassa .....	31
Laatikko 6: Tavoitteiden asettaminen ja seuranta IRD Duhallowissa .....	33
Laatikko 7: Esimerkki osallistavasta prosessista, jolla espanjalainen Leader-ryhmä Jerten laaksosta valmisti paikallista kehittämisstrategiaa .....	36
Laatikko 8: Esimerkki EKTR:n toimintalinjassa 4 vaaditusta toimintasuunnitelmasta Ranskassa .....	37
Laatikko 9: Esimerkki Kasvu-toimintaryhmän vertaisarviointijärjestelmästä Suomessa .....	39
Laatikko 10: Paikallisten toimintaryhmien tehtävät .....	39
Laatikko 11: Valmiuksien parantaminen Koillis-Lapin paikallisessa kalastusalan toimintaryhmässä.....	40
Laatikko 12: Kumppanuus suomalaisissa paikallisissa toimintaryhmissä .....	42
Laatikko 13: Hankkeiden valinta North Highlandin Leader+-kumppanuudessa .....	44
Laatikko 14: Paikallisen Leader-toimintaryhmän suorittama toimien valinta ja maksaminen Espanjassa Aragonin alueella .....	46
Laatikko 15: Suomalaisten paikallisten kalastusalan toimintaryhmien toimien valinta ja maksut .....	46
Laatikko 16: Esimerkki FLAG-ryhmien valmistelutuesta Virossa.....	48
Laatikko 17: Paikallisten toimintaryhmien yhteistyötoimia koskevat säännöt Ruotsissa ja Puolassa.....	50
Laatikko 18: Monteveglio, kaupunginhallinnon tukema vähähiiliseen talouteen siirtymistä edistävä liike.....	57
Laatikko 19: Duisburg Marxloh (DE) – osallistava lähestymistapa yhdenmukaiseen kaupunkikehitykseen .....	59
Laatikko 20: Terrassa, Espanjan Katalonia .....	60
Laatikko 21: Shoreditch Trust ja luova kortteli Lontoossa .....	61
Laatikko 22: Alston Cybermoor – digitaalinen kaupunki maaseutu-ympäristössä .....	63
Laatikko 23: Sosiaalista osallisuutta edistävän CLLD:n lähestymistapoja Irlannin Limerickissä .	75
Laatikko 24: Paikallinen työllistämisen- ja integrointisuunnitelma Ranskan Suur-Narbonnessa ...	76
Laatikko 25: Casas Primeiro (”Asunto ensin”), Lissabon, Portugali .....	77
Laatikko 26: Romanian integrointi Unkarin Cserehátissa .....	78
Laatikko 27: Kotouttaminen Italian Calabrian alueella sijaitsevassa Riacesa .....	79
Laatikko 28: South Tyronen voimaannuttamisohjelmassa maahanmuuttajia kotoutetaan voimaannuttamiseen ja oikeuksiin perustuvalla lähestymistavalla.....	79
Laatikko 29: Alueellisen tason koordinointi Puolassa .....	92
Laatikko 30: Usean rahaston ja yhden rahaston rahoituksen vaikutukset rahastojen koordinointiin paikallisella tasolla.....	94
Laatikko 31: EU-rahastojen koordinointi Itävallan Tirolissa.....	95
Laatikko 32: CLLD:n suunnittelukartta .....	96
Laatikko 33: Monialainen suunnittelu Andalusiassa ja Corkissa monen rahaston rahoituksen foorumilla .....	97
Laatikko 34: FLAG- ja LAG-ryhmien koordinointi Itä-Almeriassa Espanjassa.....	99
Laatikko 35: LAG- ja FLAG-ryhmien hallinnointi yhden elimen kautta – Pays, Ranska, sekä paikalliset kehittämistoimistot Kreikassa.....	100
Laatikko 36: Tekniset koordinoitukomiteat Jerten laaksossa Espanjassa.....	101

Laatikko 37: Italian LAG- ja FLAG-ryhmien käyttämä rajaamiseen perustuva lähestymistapa täydentäviin strategioihin .....	103
Laatikko 38: FLAG- ja LAG-ryhmien yhteistyö Itä-Suomessa .....	104
Laatikko 39: CLLD-toimintaan mukautettuja rahoitusratkaisuja Puolassa .....	108
Laatikko 40: Suomen ELY-keskukset – tehokas hallinto ja toimivaltuuksien erottaminen paikallisen kalastusalan toimintaryhmän (FLAG) kanssa .....	108
Laatikko 41: Esimerkkejä kehysmalleista Skotlannista (Yhdistynyt kuningaskunta), Suomesta ja Ruotsista.....	110
Laatikko 42: Kolme yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tyyppiä .....	113
Laatikko 43: Stärken vor Ort: kertakorvaukset toimintakustannuksista.....	116

## Keskeiset kirjainsanat ja lyhenteet

<b>CLLD</b>	Paikallisyhteisöjen kehittäminen (community-led local development)
<b>EAKR</b>	Euroopan aluekehitysrahasto
<b>EKTR</b>	Euroopan kalatalousrahasto
<b>EMKTR</b>	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
<b>ERI-rahastot</b>	Euroopan rakenne- ja investointirahastot (maaseuturahasto, EMKTR, EAKR, ESR ja koheesiorahasto)
<b>ESR</b>	Euroopan sosiaalirahasto
<b>EU</b>	Euroopan unioni
<b>Farnet</b>	”European Fisheries Areas Network” eli Euroopan kalastusalueiden verkosto
<b>FLAG</b>	”Fisheries Local Action Group” eli paikallinen kalastusalan toimintaryhmä
<b>LAG</b>	”local action group” eli paikallinen toimintaryhmä
<b>Leader</b>	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

## **Kiitokset**

*Tämän oppaan ovat laatineet paikallisen kehittämisen asiantuntijat Paul Soto ja Peter Ramsden, ja sitä on muokannut Euroopan komissio<sup>1</sup>. Kohderyhmäkokouksiin osallistuneet asiantuntijat Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesserae, John Grieve ja Katalin Kolosy ovat myös osallistuneet oppaan laatimiseen.*

*Oppaan ohjeiden tarkoituksena on auttaa paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden toteutuksessa ja edistää hyviä käytäntöjä. Ne eivät sido oikeudellisesti ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvia yksiköitä eivätkä jäsenvaltioita, vaan oppaassa esitetään parhaiden käytäntöjen mukaisia suuntaviivoja ja suosituksia.*

*Ohjeet eivät rajoita kansallisen lainsäädännön soveltamista, ja niitä olisi luettava ja mukautettava kansallisen lainsäädännön perusteella.*

*Ohjeet eivät myöskään rajoita unionin tuomioistuimen tai yleisen tuomioistuimen tulkintoja tai komission päätöksiä.*

---

<sup>1</sup> Maatalouden ja maaseudun kehittämisen, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastot. Jäljempänä "ERI-rahastoista vastaavat pääosastot".

# Johdanto

## Ohjeiden tarkoitus

Tämä paikallisyhteisöjen kehittämistoimintaa (CLLD-toiminta) koskeva opas on julkaistu ohjelmakauden 2014–2020 alussa, jotta hankkeisiin suoraan osallistuvat paikalliset toimintaryhmät saisivat käytännön välineitä ja vinkkejä CLLD-toiminnan toteuttamiseen erilaisissa toimintaympäristöissä.

Opas täydentää asiakirjaa *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*<sup>2</sup>, jonka ERI-rahastoista vastaavat pääosastot ovat laatineet jäsenvaltioiden viranomaisten avuksi, kun nämä luovat edellytyksiä CLLD-toiminnan tehokkaalle käytölle kumppanuussopimuksissaan ja suunnittelevat sitä omissa ohjelmissaan.

Oppaassa osoitetaan myös kaupungeille ja yhteiskunnallisille organisaatioille, että ne voivat vastata CLLD-toiminnan avulla tehokkaasti joihinkin haasteisiinsa, ja kuvataan, miten ESR:ää ja EAKR:ää voidaan hyödyntää.

Jo olemassa olevia Leader- ja Farnet-kumppanuuksia pyritään auttamaan tällä oppaalla kehittämään keskitetympiä ja laadukkaampia strategioita, jotka ovat selvästi tulossuuntautuneita ja mukautuvat muuttuviin ulkoisiin olosuhteisiin. Oppaassa käytetään Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi asetettua uutta tuloskehystä. Opas on suunnattu paikallisille toimijoille ja erityisesti paikallisten toimintaryhmien koordinaattoreille ja puheenjohtajille. Siitä lienee kuitenkin hyötyä myös hallintoviranomaisille ja muille sidosryhmille, jotka osallistuvat CLLD-toiminnan toteuttamiseen ja tarvitsevat tarkempia tietoja joistakin käytännössä esiin tulleista keskeisistä kysymyksistä. Opas on tarkoitettu uusille kumppanuuksille kaupungeissa, sosiaalista osallisuutta edistävään toimintaan ja yli 2 600:lle jo olemassa olevalle Leader- ja Farnet-kumppanuudelle.

Luvussa 1 tarkastellaan sitä, miksi CLLD-toiminta on hyödyllistä Euroopan eri alueiden nopeasti muuttuvissa olosuhteissa.

Luvussa 2 käydään läpi CLLD-toiminnan käynnistämisen kahdeksan vaihetta käyttäen apuna spiraalia, joka kuvaa strategian, kumppanuuden ja alueen kolmiyhteyttä.

Luvussa 3 keskitytään olemassa oleviin kumppanuuksiin – erityisesti noin 2 600:aan Leader- ja Farnet-ryhmään. Siinä tarkastellaan, miten CLLD-toiminnalla voidaan vastata uusiin haasteisiin. Luvun alussa todetaan, että paikalliset olosuhteet ovat tämän ohjelmakauden alussa huomattavan erilaiset verrattuna kahteen edelliseen ohjelmakauteen. Talouskriisin vuoksi toimintaa ei voida jatkaa entiseen tapaan. On ajateltava uudella tavalla ja etsittävä uusia lähestymistapoja erityisesti siihen, miten CLLD-toimintaa voitaisiin hyödyntää työpaikkojen luomiseen ja joihinkin kriisin aiheuttamiin lyhyen ja pitkän aikavälin haasteisiin vastaamiseen.

Luvussa 4 selvitetään, miksi ja miten CLLD-toiminnan avulla voidaan vastata kaupungeissa niiden erityishaasteisiin: millaisella strategialla voidaan tunnistaa keskeiset haasteet ja hyödyntää CLLD-toimintaa paikallisen muutos- ja kumppanuusstrategian kehittämiseen ja

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4)



toteuttamiseen, miten kumppanuuksissa voidaan hyödyntää CLLD-toimintaa toimivien liittoutumien luomiseen kaupunkiympäristössä ja miten voidaan määritellä tehokkaat rajat toiminnalle kaupunkien sisällä.

Luvussa 5 tarkastellaan, miksi ja miten toteutetaan sosiaalista osallisuutta edistävää CLLD-toimintaa. CLLD-toimintaa tarkastellaan sosiaalisen innovoinnin yhteydessä. Luvussa tarkastellaan myös erilaisia painopisteitä sosiaalista osallisuutta edistävässä CLLD-toiminnassa ja selvitetään, minkälaisia ratkaisuja voidaan soveltaa strategiaan, kumppanuuteen ja alueeseen sosiaalisen osallisuuden edistämisen yhteydessä. Siinä esitetään, miten CLLD-toiminnalla voidaan edistää sosiaalista osallisuutta, ja annetaan käytännön esimerkkejä. Esimerkit liittyvät erilaisiin sosiaalisiin haasteisiin (kuten syrjäytyneet ryhmät, maahanmuuttajat, asunnottomat) sekä aktiiviseen ikääntymiseen ja nuorisoon.

Luvussa 6 selvitetään, miten toimintaa voidaan koordinoida muiden rahastojen kanssa ja parantaa näin tuloksia. Julkisen rahoituksen vähentyessä on ratkaisevaa hyödyntää mahdollisimman hyvin jo olemassa olevia aloitteita ja varmistaa, että ne ovat paikallisten tarpeiden mukaisia. Paikallisten aloitteiden välinen koordinointi on pakollista, mutta se voidaan toteuttaa monella tavalla ja monella tasolla – myös hyödyntäen kaikkea mahdollista yhteisrahoitusta. Luvussa tutkitaan erityisesti, miten luodaan synergiaa suunnittelun ja täytäntöönpanon välille, miten kumppanuudet voivat yhdistää voimansa heikentämättä päätavoitteitaan ja miten määritellään erilaisten ongelmien ratkaisemiseen parhaiten soveltuvat paikalliset rajat.

Luvussa 7 selvitetään, miten CLLD-toimintaa saadaan varmemmaksi, nopeammaksi ja helpommaksi. Laajalti ollaan yksimielisiä siitä, että hallinnollinen rasite on muodostunut liian suureksi ja että tämä epäsuhta vaikuttaa pieniin CLLD-kumppanuuksiin, jotka toimivat niukoilla määrärahoilla. Vaatimukset voivat aiheuttaa viivästyksiä ja joustamattomuutta ja vievät usein henkilöstöltä aikaa, joka on pois heidän ydintehtävästään eli hyvien hankkeiden edistämisestä ja kehittämisestä. Tilintarkastustuomioistuimen Leader-ohjelmaa koskevassa kertomuksessa<sup>3</sup> on korostettu, että paikallisten kumppanuuksien on toimittava oikeudenmukaisesti ja avoimesti ja riskien hallinta kuuluu niiden vastuulle. Luvussa selvitetään, miten voidaan tasapainottaa yksinkertaiset menettelyt ja toisaalta riskit, jotta paikallisyhteisöjen kehittäminen olisi kaikkien toimijoiden kannalta helpompaa, nopeampaa ja varmempaa.

---

<sup>3</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10\\_05/SR10\\_05\\_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF)

## Luku 1. Mihin paikallisyhteisöjen kehittämistoimintaa tarvitaan?

Paikallisyhteisöjen kehittäminen (CLLD) on termi, jota Euroopan komissio käyttää kuvaamaan perinteisen ylhäältä alaspäin suuntautuvan kehityspolitiikan päälaelleen kääntävää lähestymistapaa. Paikalliset ihmiset ottavat siinä ohjat omiin käsiinsä ja muodostavat paikallisen kumppanuuden, joka suunnittelee ja toteuttaa yhdenmisen kehittämisstrategian. Strategia on suunniteltu niin, että se perustuu yhteisön sosiaalisiin, ympäristöön liittyviin ja taloudellisiin vahvuuksiin eli voimavaroihin sen sijaan, että sen avulla vain korjailtaisiin yhteisön ongelmia. Tätä varten kumppanuus saa pitkäaikaista rahoitusta, ja toteuttajat päättävät itse, miten se käytetään.

Ei ole sattumaa, että CLLD:n taustalla olevien periaatteiden soveltaminen on laajentunut kahdenkymmenen viime vuoden aikana pienestä 200 Leader-pilottihankkeen ryhmästä noin 2 600 kumppanuudeksi (sekä Leader että Euroopan kalatalousrahaston EKTR:n toimintalinja 4), jotka kattavat lähes joka kolman EU:n maaseudulla ja suuren osan rannikosta. Näillä kumppanuuksilla tuettavat julkiset ja yksityiset kokonaisinvestoinnit ovat myös kasvaneet noin 8,6 miljardiin euroon kaudella 2007–2013, ja niillä on tuettu monia erilaisia pienhankkeita, tuhansia yrityksiä ja työpaikkoja sekä paikallisiin palveluihin ja ympäristöön tehtyjä huomattavia parannuksia. Euroopan ulkopuolella Maailmanpankki tukee myös 94 maassa hyvin samantapaista yhteisölähtöistä menetelmää (*Community Driven-Development*, "CDD") käyttäen hankkeita, joiden kokonaisinvestointien arvo on liki 30 miljardia dollaria<sup>4</sup>.

CLLD:n periaatteet eivät ole vain vahvistuneet vaan ne ovat myös kasvaneet yli kymmenkertaisiksi neljän perättäisen rahoituskauden aikana. Tämä kokemus on osoittanut CLLD:n lähestymistapojen toimivan hyvin, silloin kun ne toimivat ja siellä missä ne toimivat, ja tuovan lisäarvoa kansallisiin ja alueellisiin ohjelmiin. Se on myös paljastanut CLLD:n rajat sekä alueet, joilla on vaikeampi saavuttaa tuloksia. Nyt onkin hyvä tilaisuus laajentaa CLLD:n lähestymistapaa kaupunkeihin ja hyödyntää sitä paikallisten vastatoimien kehittämisessä joidenkin EU:n kansalaisten polttavimpien sosiaalisten ja ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi nyt on huomattavat mahdollisuudet lisätä CLLD:n vaikutusta ihmisten elämään koordinoimalla neljää suurinta EU:n rahoitusvirtaa.

Seuraavassa esitetään kahdeksan syytä toteuttaa CLLD-hankkeita:

1. **CLLD-toimintaa ohjaavat jonkin tarpeen tai haasteen kohdanneet ihmiset.** Paikallisyhteisöt suunnittelevat strategiat ja valitsevat hankkeet. Tämä on CLLD:n erityisin ominaisuus ja sen suurin etu. Toisin kuin muissa perinteisissä paikallisissa lähestymistavoissa, joissa ihmiset ovat olleet passiivisia tuensaajia, he muuttuvat aktiivisiksi kumppaneiksi ja kehityksen edistäjiksi. Kun ihmiset otetaan mukaan kehittämispolitiikan yhteistuotantoon, saadaan monia tärkeitä hyötyjä:
  - Ihmisiä, joita pidettiin aiemmin ongelmana, voimaannutetaan niin, että he ovat osa ratkaisua.
  - Heidän suora kokemuksensa – yhdessä muiden sidosryhmien näkemysten kanssa – voi auttaa muuttamaan politiikkoja niin, että ne vastaavat paljon paremmin todellisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin.

---

<sup>4</sup> Susan Won, *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs?* The World Bank Social Development Department. Sustainable Development Network. Toukokuu 2012.

- Heidän osallistumisensa prosessiin lisää heidän valmiuttaan toimia ja tehdä rakentavia aloitteita.
- Se puolestaan luo paikallisen identiteetin ja ylpeyden sekä omistajuuden tunnetta ja lisää vastuuta toiminnasta.
- Osallistuminen toimintaan muiden kumppanien kanssa tasaveroisena rakentaa siltoja ja luottamusta ihmisten, yksityisyriyten, julkisten laitosten ja alan sidosryhmien välille.

Nämä aineettomat inhimilliset ja sosiaaliset tulokset luovat perustan konkreettisempien materiaalisten tulosten savuttamiselle. Tällä hetkellä Euroopan kaikkien julkisten laitosten on pikaisesti löydettävä keinoja lisätä paikallisten ihmisten luottamusta ja sitoutumista.

2. **CLLD-strategiat voivat olla vastaus monimuotoisuuden ja monimutkaisuuden lisääntymiseen.** Monimuotoisuutta kuvataan usein Euroopan sosiaalisen mallin kulmakiveksi, mutta haasteena on löytää keinoja säilyttää se ja muuttaa se voimavaraksi sen sijaan, että se olisi vain rasite. Tietyillä aloilla maiden ja alueiden väliset erot kasvavat ja on entistä vaikeampaa puuttua niihin ylhäältä lähtöisin olevilla perustoimintatavoilla – vaikka se tapahtuisikin paikallisen viraston kautta. Yksi esimerkki tästä on, että nuorisotyöttömyysluvut vaihtelevat tällä hetkellä Saksan 7,5 prosentista Espanjan 56 prosenttiin ja Kreikan 62,5 prosenttiin<sup>5</sup>. Saman maan eri asuinalueiden, kaupunkien ja alueiden väliset erot voivat myös olla suuria, joten nuorisotyöttömyyttä koskevissa strategioissa on otettava huomioon erot siinä, miten talous ja työmarkkinat toimivat kullakin alueella. Koska paikalliset ihmiset suunnittelevat CLLD-strategiat ja valitsevat hankkeet, ratkaisuja voidaan räätälöidä paikallisiin tarpeisiin ja kumppanuuksia voidaan muodostaa paikallisten sidosryhmien, esimerkiksi nuorten, voimin.
3. **CLLD-strategiat voivat olla joustavampia kuin muut lähestymistavat.** Jotkin viranomaiset ovat huolestuneita siitä, että tiettyjen päätösten siirtäminen paikallisille kumppanuuksille voi monimutkaistaa CLLD:n toteuttamista liikaa. CLLD-toimintaa on kuitenkin tehty yksinkertaisemmaksi ja monipuolisemmaksi niin, että se voidaan sisällyttää johonkin temaattisen tavoitteen mukaiseen ohjelmaan, ja samanaikaisesti sallitaan sen hyödyntäminen jonkin Eurooppa 2020 -strategian taloudellisen, sosiaalisen tai ympäristöön liittyvän tavoitteen tai niiden kaikkien saavuttamiseen<sup>6</sup>. Vastaavasti CLLD:n yhteydessä tuettavien toimien ei tarvitse olla sidoksissa ohjelmissa kuvattuihin vakio-toimenpiteisiin, kunhan ne ovat yhdenmukaisia niiden yleistavoitteiden kanssa. Ei ole tarpeen luoda tiukkoja rajalinjoja rahastojen välille, kunhan käytössä on järjestelmiä, joilla varmistetaan, että tuensaajat eivät vaadi eri EU-lähteistä korvausta samoista menoista.
4. **CLLD:n soveltamisalaa on laajennettu** niin, että paikallisissa strategioissa voidaan keskittyä sellaisiin haasteisiin kuin sosiaalinen osallisuus, ilmastonmuutos, romanien ja muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien syrjintä, nuorisotyöttömyys, kaupunkiköyhyys, kaupungin ja maaseudun väliset yhteydet ja niin edelleen. Vaikka CLLD-lähestymistapa kehitettiin alun perin maaseutualueilla maaseuturahaston

<sup>5</sup> Eurostatin lehdistötiedote nuorisotyöttömyydestä. 31. toukokuuta 2013. Luvut huhtikuulta 2013.

<sup>6</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa on 11 taloudellista, sosiaalista ja ympäristöön liittyvää ”temaattista tavoitetta”, joiden avulla Eurooppa 2020 -strategian yleiset tavoitteet muunnetaan joukoksi ”Euroopan rakenne- ja investointirahastojen” erityistavoitteita ja prioriteetteja.

(Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston) tuella ja sitä on sittemmin sovellettu kalatalous- ja rannikkoalueisiin EKTR:n rahoituksella, nyt on tilaisuus laajentaa sitä alueille, joista tavallisesti vastaavat ESR (Euroopan sosiaalirahasto) ja EAKR (Euroopan aluekehitysrahasto). Se tarkoittaa, että strategioiden, kumppanuuksien ja alueiden suunnittelussa on tehtävä mukautuksia. Niitä käsitellään tämän oppaan luvuissa 3 ja 4.

5. **CLLD perustuu eri alojen ja toimijoiden välisiin yhteyksiin niin, että syntyy kerrannaisvaikutuksia paikalliseen kehitykseen ja yleisiin ohjelmiin.** CLLD-strategioita ei pitäisi nähdä muista ohjelmista erillisinä saarekkeina. Ne ovat päinvastoin myös välineitä, joiden avulla voidaan tehostaa EAKR-asetuksen 7 artiklasta rahoitettujen kansallisten ja alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien ja kestävän kaupunkikehityksen strategioiden tuloksia. Näin ne voivat olla osa muita välineitä, kuten yhdenmukaisia alueellisia investointeja, tai toimia niiden rinnalla.

CLLD-strategiat saavat kuitenkin usein alkunsa paikallisyhteisön erityisistä kysymyksistä tai huolenaiheista – kuten kala- ja maatalouden kaltaisten perinteisten alojen heikkenemisestä, tyytymättömyydestä nuorista, ilmastonmuutoksesta tai huonoista asunnoista ja palveluista. CLLD:n etuna on, että se mahdollistaa yhden tai useamman ongelman tarkastelun ja käsittelyn paikallisessa ympäristössään ja kaikkien asiaan liittyvien politiikkojen ja toimijoiden hyödyntämisen. Se voi murtaa monia paikallisen kehittämisen rajoja ja esteitä, joita voi olla

- eri paikallishallintoelinten, kuntien ja julkishallinnon eri alojen välillä
- paikallisten julkisten, yksityisten ja kansalaisjärjestöjen välillä
- paikallisten sekä ylemmän tason instituutioiden, kuten alueellisten ja kansallisten hallintoelinten ja yliopistojen, välillä
- ongelma-alueiden ja mahdollisuuksia tarjoavien alueiden välillä. Vaikka haasteen kohdanneet ihmiset joutuvat CLLD:ssä ohjaamaan prosessia, heidän ei odoteta ratkaisevan kaikkea itse, vaan heitä autetaan luomaan yhteyksiä ja neuvottelemaan niiden kanssa, joilla on paremmat valmiudet löytää ratkaisuja.

6. **CLLD:ssä on kyse innovoinnista ja tulosten saavuttamisesta niin, että saadaan aikaan pysyvä muutos.** Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu yleensä paikallisyhteisöjen valmiuksien parantaminen ja voimavarojen lisääminen aloitteiden tekemisessä. CLLD:tä voidaan käyttää myös kattamaan joitakin infrastruktuuriin tehtäviä pienen mittakaavan investointeja, jotka ovat innovoinnin ja kehityksen jatkumisen perusedellytyksiä. Ne ovat kuitenkin yleensä keino saavuttaa päämäärä. CLLD:n osallistava, monen sidosryhmän lähestymistapa johtaa erilaiseen tarvelähtöiseen suhtautumistapaan haasteisiin: siinä yhdistyvät käyttäjien kokemukset ja erityyppisten palveluntuottajien erikoistuneempi tietämys. CLLD voi ulottua totuttua pidemmälle ja luoda uusia ideoita ja rahoittaa pieniä ”siemenhankkeita” ja pilottihankkeita, joita tarvitaan niiden kokeilemiseen käytännössä. Jos nämä hankkeet onnistuvat, ne voivat houkuttaa lisää tavallista yksityistä ja julkista rahoitusta.

7. **CLLD-toimintaan osallistuminen avaa pääsyn suureen ja jatkuvasti laajenevaan eurooppalaiseen verkostoon ja kokemuspiiriin.** Olemassa olevat Leader- ja Farnet-kumppanuudet ja monet EU:n, kansalliset ja alueelliset verkostot ovat 20 viime vuoden aikana kehittäneet huomattavan määrän menetelmiä, oppaita, työvälineitä ja tapaustutkimuksia, joista voi olla paljon apua uusille kumppanuuksille. Kuten aiemmin mainittiin, Maailmanpankin kaltaisilla kansainvälisillä järjestöillä on myös kokemusta pitkältä ajalta, ja ne ovat kehittäneet monia hyödyllisiä menetelmäoppaita. Tässä

oppaassa annetaan linkkejä moniin näistä välineistä ja resursseista, jotka muodostavat "elävän" tietovarannon. Uusien alojen uudet kumppanuudet tuovat myös uutta näkemystä ja uusia ideoita, ja siksi komissio suosittelee vahvistamaan ja yhtenäistämään toimenpiteitä, joilla tuetaan yhteistyötä ja verkostoitumista CLLD:n toimijoiden joukossa.

- 8. CLLD on taloudellisesti houkutteleva väline paikalliseen kehittämiseen.** Komissio tiedostaa, että paikallinen kehittäminen on pitkälinen prosessi, joka kestää tavallisesti useita rahoituskausia, ja suosittelee sitoutumaan taloudellisesti yhtä pitkäksi aikaa yhteisön valmiuksien parantamiseen ja voimavarojen lisäämiseen. Paikallisia kumppanuuksia ei siksi saisi nähdä kertaluontoisina hankkeina, jotka yksinkertaisesti puretaan rahoituskauden päättyessä, vaan osana prosessia, joka vie yhteisöt kestävämmälle tielle. Komissio katsoo myös, että paikallisilla CLLD-määrärahoilla on oltava tietty "kriittinen massa", jotta niillä olisi vaikutusta. Julkisia rahoitussitoumuksia pitäisi yleensä olla seitsemän vuoden aikana vähintään noin kolmen miljoonan euron edestä jokaisella rahoituskaudella. Summan on mahdollisesti oltava suurempi kaupunkialueilla ja muilla tiiviimmin asutetuilla alueilla.

EAKR:n, ESR:n ja EMKTR:n osalta on myös syytä mainita, että jos jäsenvaltio omistaa ohjelmassaan kokonaisen toimintalinjan tai unionin prioriteetin CLLD:lle, EU:n yhteisrahoitusosuutta voidaan suurentaa. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiolta tarvitaan perustukeen verrattuna vähemmän kansallista rahoitusta.

## Luku 2. Mitkä ovat CLLD:n käynnistämisen kahdeksan perusvaihetta?

CLLD:n nykyistä mallia on käytetty yli 20 vuotta Leader-ohjelmassa maaseutualueilla ja 3–5 vuotta EKTR:n toimintalinjassa 4 rannikko- ja kalastusalueilla. Ohjelmilla, joihin sisältyy CLLD:n osia, on myös pitkä historia EAKR:n (Urban-yhteisöaloiteohjelman ja Urbactin kautta) tukemissa kaupungeissa ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisessä ESR:n kautta (Equal, paikalliset työllisyysaloitteet ja alueelliset työllisyys sopimukset). Niiden tuloksena on tuotettu ohjeita ja oppaita, jotka auttavat paikallisia kumppanuuksia CLLD-prosessin käynnistämisen ratkaisevissa alkuvaiheissa. Niitä ovat muun muassa verkon kautta käytettävissä olevat Leader-työvälineet<sup>7</sup>, Farnet-aloitusopas<sup>8</sup> ja Urbact – paikallisen tukiryhmän työvälineet<sup>9</sup>. Tässä oppaassa viitataan niihin mutta vältetään toistamasta niiden omaa itsenäistä sisältöä.

Paikallinen toimintaympäristö sekä paikallisten toimijoiden ja organisaatioiden kokemukset ja valmiudet vaikuttavat paljon siihen, miten paljon aikaa ja voimavaroja CLLD-strategian ja -kumppanuuden käynnistämiseen on käytettävä. Kokeneissakin yhteisöissä ohjelman koko elinkaari kestää asianmukaisesti toteutettuna yleensä kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen. Prosessi on monimutkainen, mikä johtuu pääasiassa siitä, että paikallisyhteisöt ovat sinällään hyvin erilaisia ja monimutkaisia, eikä niinkään siitä, että lähestymistapa olisi muita monitahoisempi. Valmisteluvaiheessa voi tulla esiin monia piilossa olleita ideoita, voimavaroja ja mahdollisuuksia, ja se on tulevan onnistumisen kannalta ratkaisevaa. Tämän vuoksi uudessa asetuksessa valmisteluvaiheeseen tarjottu tuki voi olla tärkeää, jotta voidaan varmistaa myöhempien vaiheiden onnistuminen.

CLLD-prosessin käynnistäminen voidaan jakaa sarjaan toistuvia vaiheita tai jaksoja, joissa suunnitellaan ja muotoillaan kolmea perustekijää – strategiaa, kumppanuutta ja aluetta. Näistä käytetään toisinaan nimitystä CLLD:n ”kolmiyhteys”, ja se, miten niitä tarkastellaan ja miten ne vaikuttavat toisiinsa muodostaa perustan alhaalta ylöspäin suuntautuvalla toimintamallin muutokselle, joka on CLLD:n lähtökohta. Nämä perusvaiheet<sup>10</sup> voidaan esittää spiraalina: Kuva 1: Spiraalikaavio CLLD:n alueen, kumppanuuden ja strategian kolmiyhteydestä ajan mukaan kuvattuna.

---

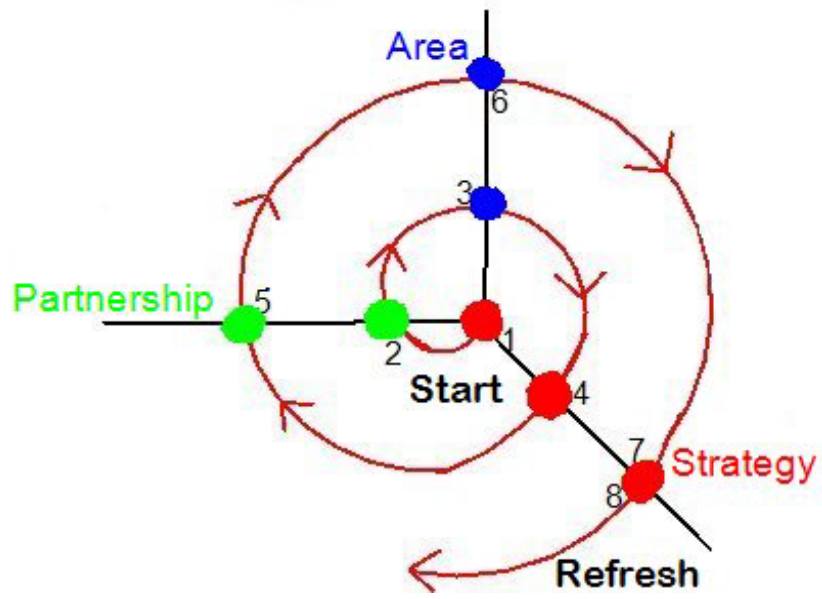
<sup>7</sup> Leader Toolkit -sivusto: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm)

<sup>8</sup> FARNET Guide 1: *Area-based Development in EU Fisheries Areas. A start-up Guide for Fisheries Local Action Groups and Steps for Success.* <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

<sup>9</sup> URBACT Local Support Group Toolkit. Kesäkuu 2013. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

<sup>10</sup> Nämä vaiheet voidaan tietysti jakaa osiin ja ryhmitellä eri tavoin eri tilanteiden mukaan.

Kuva 1: Spiraalikaavio CLLD:n alueen, kumppanuuden ja strategian kolmiyhteydestä ajan mukaan kuvattuna.



## 1. Päätäkää, mitä haluatte muuttaa (strategia – kuvassa Strategy)

CLLD kääntää perinteiset ylhäältä alaspäin suuntautuvat kehittämistä koskevat lähestymistavat pääläelleen, koska siinä aloitetaan visiolla siitä, missä paikalliset toimijat haluaisivat olla tulevaisuudessa ja minkä pitäisi heidän mielestään muuttua, jotta he pääsisivät sinne. Paikallisiin tarpeisiin vastaaminen on etusijalla, ja rahoitus mielletään keinoksi, jolla päämäärä saavutetaan.

Selvän yksimielisyyden löytäminen siitä, mitä halutaan muuttaa, on strategian suunnittelun ensimmäinen ja tärkein vaihe, eikä siinä pidä hätiköidä. Apuna vastauksen löytämiseen voidaan käyttää monia osallistavia tekniikoita (ks. strategiaa koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

Perinteiset paikalliset kehittämishankkeet ovat sen sijaan usein rahoituslähtöisiä. Paikallishallinnon toimielimet hakevat rahoitusta sen perusteella, että ne poikkeavat tiettyjen määritettyjen indikaattoreiden suhteen kansallisesta keskiarvosta. Tässä skenaariossa paikalliset virastot ovat vain viimeinen lenkki ketjussa, joka tuottaa rahoitusta ja palveluja.

## 2. Luokaa luottamusta ja liittoutukaa sellaisten ihmisten kanssa, jotka auttavat muutoksen toteuttamisessa (kumppanuus – kuvassa Partnership)

Tämä vaihe toteutetaan yleensä rinnan sen kanssa, kun päätetään, mitä yhteisö haluaa muuttaa. Se edellyttää henkilökohtaisia tapaamisia ja riittävästi aikaa selvittää suurimmat huolenaiheet sekä mahdolliset taka-ajatukset ja historialliset kaunat, joita useimmissa yhteisöissä piilee syvällä. Tätä voidaan helpottaa käyttämällä muodollisia välineitä, kuten sidosryhmäanalyysiä, jossa kartoitetaan eri sidosryhmät esimerkiksi seuraavien ominaisuuksien mukaan: kiinnostuksen taso ja valmius vaikuttaa tuloksiin<sup>11</sup>. Henkilökohtaiset ja ryhmäkeskustelut voivat auttaa selvittämään, mitkä ovat pitkän aikavälin yleiset tavoitteet ja millä lyhyemmän aikavälin toimilla voidaan saavuttaa nopeita voittoja ja antaa tukea. Keskusteluilla voidaan myös selvittää, kuka on hyvä missäkin ja miten pitkälti kukin on sitoutunut muodollisen kumppanuuden luomiseen.

Ennen kuin kiirehditään luomaan muodollista kumppanuusrakennetta, kannattaa vahvistaa luottamusta ja kehittää kokemuksia yhdessä työskentelystä epämuodollisessa työryhmässä, joka voi valvoa seuraavia vaiheita (ks. kumppanuutta koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

## 3. Määritellä alueenne rajat (alue – kuvassa Area)

CLLD poikkeaa tässäkin perinteisistä ylhäältä alaspäin suuntautuvista lähestymistavoista siinä mielessä, että kohdealueiden rajojen ei tarvitse olla ennalta määritettyjen hallinnollisten rajojen mukaisia. Kansallisten ja alueellisten viranomaisten on kuitenkin osoitettava, minkätyyppiset alueet ovat tai eivät ole tukikelpoisia, ja esitettävä valinnalleen selvät perusteet. Paikallisten toimijoiden on tarkoitus päättää, mitkä ovat niiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisimmat rajat näiden laajojen kehysten sisällä.

---

<sup>11</sup> URBACT Local Support Group Toolkit. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)



On siis ensinnäkin varmistettava, että alue on riittävän suuri ja sen kriittinen massa on riittävä tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiseksi on varmistettava, että se ei ole liian suuri, jolloin olisi vaarana, että yhteisö menettäisi hankkeen hallinnan. Kolmanneksi alueen on oltava fyysisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti sekä strategian tavoitteiden kannalta yhtenäinen.

Rantaviivojen, pohjavesialueiden tai vuorien muodostamat fyysiset rajat eivät välttämättä ole yhtenevät taloudellisen toiminnan, kuten kala- tai maatalouden, talousryhmittymien sijaintipaikkojen taikka työmatkoihin tai peruspalveluiden käyttöön perustuvien toiminnallisten alueiden rajojen kanssa. Vastaavasti kuntien väliset historialliset rajat tiheästi asutuilla kaupunkialueilla tai kaupunkien laitamilla voivat olla tehokkaan toiminnan esteenä. Monilla alueilla on ongelmia, jotka ylittävät paikallisen, alueellisen tai kansallisen hallinnon rajat.

Siksi erilaiset paikalliset hankkeet toimivat usein hieman eri alueilla. On paikallisten toimijoiden vastuulla ottaa huomioon nämä tekijät ja tehdä realistinen kompromissi toiminta-alan rajoista, joilla varmistetaan parhaat mahdollisuudet saavuttaa niiden strategioiden tavoitteet (ks. alueita koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

#### **4. Laatikaa paikallinen muutosstrategia paikallisten ihmisten osallistumisen ja tarpeiden perusteella (strategia)**

Kun on saavutettu laaja yksimielisyys siitä, mitä yhteisö haluaa muuttaa, kuka voi auttaa siinä ja mikä on toiminta-ala, voidaan siirtyä käsittelemään tarkemmin tämän tavoitteen saavuttamisen yksityiskohtia laatimalla paikallinen strategia. Tämä edellyttää puolueetonta näyttöä ja tietoja alueen vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhkista sekä yhteisön täysipainoista osallistumista, jotta kaikki ymmärtävät, miten nämä tekijät vaikuttavat heidän keskeisiin tarpeisiinsa ja miten niiden suhteen on toimittava.

Paikallinen kehittämisstrategia toimii CLLD:n etenemissuunnitelmana, ja kumppanit valitsevat yleensä tuettavat hankkeet sen mukaan, miten ne vaikuttavat strategian tavoitteisiin. Jotta laaditut strategiat olisivat laadukkaita, komissio on esittänyt luettelon niiden tärkeimmistä osatekijöistä ja vahvistanut joitakin CLLD:n pääperiaatteita. Ne on kuvattu ja selitetty esimerkkien avulla luvussa 5 (ks. myös strategioita koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

#### **5. Sopikaa kumppanuuden rakenteesta ja selvittäkää, kuka tekee mitään (kumppanuus)**

Paikallisyhteisöillä on eritasoisia valmiuksia, yhteistyöhistorioita ja/tai konflikteja ja hyvin erilaisia institutionaalisia kulttuureja. Kokemukset ovat osoittaneet, että tämän vuoksi on ratkaisevan tärkeää suunnitella kumppanuus niin, että se sopii todelliseen paikalliseen toimintaympäristöön. Valittavana on kaksi löyhää mallia. Ensimmäisessä luodaan täysin uusi oikeussubjekti, joka yhdistää paikalliset kumppanit. Mallista voi olla useita muunnelmia toimintaympäristön mukaan (useimmat ovat kuinkin voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä). Sovelletaanpa mitä tahansa oikeudellista muotoa, oikeussubjektin on edustettava laajasti strategian mukaisia paikallisia sidosryhmiä ja sen on oltava avoin, läpinäkyvä ja vastuuvollinen. Se, millainen on tarkalleen ottaen hankkeeseen osallistuvien kumppaneiden ja heidän päätösvaltansa välinen tasapaino, on kiinni paikallisista olosuhteista. Kuten aiemmin todettiin, yksi CLLD:n keskeisistä ominaisuuksista on kuitenkin se, että mikään yksittäinen julkinen tai yksityinen sidosryhmä ei saa olla kumppanuuksissa hallitsevana osapuolena.

Toista mallia voidaan käyttää silloin, kun ei ole tarvetta tai halua luoda lisärakennetta ja/tai kun on selvästi edullisempaa hyödyntää jonkin kokeneen kumppanin hallinnollisia valmiuksia. Tässä tapauksessa kokenut kumppani voi olla vastuuvollinen oikeudellisissa ja hallinnollisissa asioissa, kun taas muut kumppanit muodostavat jonkinlaisen hankkeita käsittelevän päätöksenteko- tai valintakomitean. Silti tässä mallissa on sovellettava samoja edustavuuden, avoimuuden, vastuuvollisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita kuin ensimmäisessä mallissa.

Jotta varmistetaan, että laadukkaat strategiat todella pannaan täytäntöön osallistavien ja tehokkaiden kumppanuuksien kautta, komissio on esittänyt luettelon myös kumppanuuksien tärkeimmistä tehtävistä. Niitä kuvataan tarkemmin esimerkkien avulla luvussa 5. Kunkin kumppanuuden on harkittava, onko sillä kyseisellä alueella tehtävien suorittamiseen tarvittavaa osaamista ja kokemusta vai onko tarpeen hankkia apua ulkopuolelta.

Kumpaakin edellä kuvattua mallia voidaan käyttää useammankin kuin yhden rahoitusvirran koordinoimiseen. Tätä kuvataan luvussa 6 (ks. myös kumppanuutta koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

## **6. Määritellä rajat (alue)**

Prosessissa, jossa laaditaan paikallinen kehittämisstrategia ja muodostetaan kumppanuus, selviää, että tiettyihin asioihin voidaan puuttua paremmin, jos otetaan mukaan alueen muita osia. Esimerkiksi jonkin maaseutualueen on ehkä otettava huomioon läheinen kaupunki tai jonkin vähävaraisen kaupunkilähiön on ehkä harkittava yhteyksiä alueisiin, joilla on tarjolla paikallisia työpaikkoja ja palveluja. Kumppanuudelle saattaa löytyä hyödyllinen liittolainen heti alkuperäisten rajojen ulkopuolelta. Voi myös olla mahdollista lisätä eri EU-rahastoista rahoitettujen paikallisten aloitteiden välistä synergiaa säätämällä niiden rajoja. Lisäksi CLLD:n kohdealueiden valintaa koskevat kansalliset tai alueelliset perusteet saattavat edellyttää alueen määritelmän muuttamista.

Kaikista näistä syistä toimen tarkkoja rajoja olisi pidettävä joustavina ja niitä olisi voitava mukauttaa muuttuviin olosuhteisiin sopiviksi. CLLD tarjoaa paikallisille kumppanuuksille useita eri vaihtoehtoja eri mittakaavan ongelmien käsittelyyn. Esimerkiksi vierekkäiset paikalliset kumppanuudet voivat keskittyä kukin yksinään toimiin, joita rahoitetaan yhdestä tietystä rahastosta, mutta hyödyntää sitten toimenpiteitä yhteistyöhön tai osallistua yhdessä toiseen rahastoon, jotta ongelmat ratkaistaisiin parhaiten toisella rajat ylittävällä tasolla. CLLD tarjoaa joustavasti keinoja, joilla varmistetaan, että rajat sopivat syntyviin paikallisiin tarpeisiin sen sijaan, että ne määriteltäisiin kiinteiksi jonain tietynä ajankohtana.

Kaikissa tapauksissa alueen suurentaminen on kuitenkin tehtävä harkiten. Eniten painetta kohdistuu alueiden suurentamiseen, mutta sitä ei pitäisi tehdä sen kustannuksella, että menetetään paikallisen identiteetin tunne ja yhteisön todellinen osallistuminen toimintaan (ks. alueita koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

## **7. Laatikaa toimintasuunnitelma ja rahoitushakemus (strategia)**

Kun kumppanuudessa on sovittu, mitä halutaan muuttaa, ja luotu selvä toimintalogiikka, joka osoittaa, miten tätä muutosta voidaan mitata ja millaiset toimet saattavat johtaa hyviin tuloksiin, nämä yleisluonteiset aikomukset on muunnettava realistiseksi

toimintasuunnitelmaksi ja rahoitushakemukseksi. Tämän vaiheen toteuttamista varten on monia yksityiskohtaisia oppaita<sup>12</sup>.

Tässä vaiheessa kaikkien hakijoiden haasteena on se, että niiden on annettava tarpeeksi tietoja, jotta suunnitelma olisi vakuuttava, mutta samalla säilytettävä joustavuutensa olosuhteissa, joita ei voida ennakoida. Jäsenvaltiot, alueet ja paikalliset kumppanuudet vastaavat tähän haasteeseen eri tavoin. On kuitenkin tärkeää osoittaa, että kalenteri sekä pääasialliseen toimintaan käytetyt inhimilliset ja taloudelliset voimavarat vastaavat aiemmin määriteltyjä tarpeita ja pystyvät kohtuudella saamaan aikaan toivotun muutoksen. Vastaavasti kumppanuuden on osoitettava, että sillä on tarvittavat taidot, järjestelmät ja menettelyt suunnitelman tehokkaan ja avoimen toteuttamisen varmistamiseksi (ks. strategiaa koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

## **8. Luokaa järjestelmä strategian säännöllistä tarkistamista, arvioimista ja päivittämistä varten**

Sen jälkeen kun paikallisten kehittämisstrategioiden laatimisen viimeinen kierros alkoi vuonna 2007, talouskriisi on vaikuttanut monissa maissa huomattavasti paikallisten kumppanuuksien tilanteeseen. Silti kumppanuudet tarvitsevat myös suhteellisen vakaina aikoina mekanismeja, joilla mitataan, miten hyvin ne saavuttavat odotetut tulokset ja oppivat aiemmista virheistä ja onnistumisista. Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi Leader-ohjelmaa koskevassa tarkastuksessaan, että paikallisten kehittämisstrategioiden seuranta, itsearviointia ja ulkoista arviointia on parannettava ja ne on sisällytettävä säännölliseen toimintaan osana tekemällä oppimista.

Tätä aluetta on siis vielä kehitettävä, ja sitä varten on saatavilla hyödyllisiä oppaita ja työvälineitä, joiden avulla tämä voidaan tehdä ilman, että hukutaan valtavaan määrään epäoleellisia tietoyhteyksiä (ks. myös strategiaa koskevat kohdat luvuissa 3, 4, 5 ja 6).

Näiden kahdeksan vaiheen toteuttaminen perusteellisesti vaatii aikaa ja työtä. Komissio on kuitenkin lisännyt tätä varten annettavaa valmistelutukea (ks. valmistelutukea koskeva kohta 5.3). Silloinkin kun paikalliset ihmiset ovat tehneet tätä aiemminkin, he yleensä arvostavat prosessia, jossa laaditaan yhteinen etenemissuunnitelma tulevaisuutta varten.

---

<sup>12</sup> Ks. esimerkiksi: Leader [http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm)  
Farnet <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>  
Urbact [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

## Luku 3. Miten CLLD-kumppanuuksia tuetaan uusiin haasteisiin vastaamisessa?

### 3.1 Johdanto

Tämä luku on tarkoitettu auttamaan pääasiassa maaseutu- ja kalastusalueiden olemassa olevia kumppanuuksia hyödyntämään uusia säädöksiä uusiin haasteisiin vastaamisessa. Luvun sisällöllä on kuitenkin merkitystä myös uusille kumppanuuksille kaupungeissa sekä sosiaalista osallisuutta koskeville kumppanuuksille.

Monissa jäsenvaltioissa paikallisyhteisöjen tilanne on ohjelmakauden 2014–2020 alussa huomattavan erilainen verrattuna kahteen edelliseen ohjelmakauteen. Koska monet olemassa olevat kumppanuudet ovat kärsineet talouskriisistä, niillä on paineita löytää lisärahoituslähteitä pelkästään pystyäkseen jatkamaan toimintaansa. Sosiaalisten, ympäristöön liittyvien ja taloudellisten haasteiden lisääntyessä toiminnan jatkaminen entiseen tapaan ei vain ole pitkällä aikavälillä mahdollinen vaihtoehto monille paikallisyhteisöille. Lisäksi usean ohjelmakauden jälkeen on vaarana, että joillakin alueilla tunnetaan pettymystä ja yhteisön työuupumusta.

Ulkopuolisten muutosten lisäksi monet Leader-ohjelmasta ja EKTR:n toimintalinjasta 4 saadut kokemukset on otettu huomioon, ja ne ovat johtaneet tiettyihin muutoksiin uusissa asetuksissa. Esimerkiksi joitakin CLLD:n erityispiirteitä on vahvistettu osittain vastauksena tilintarkastustuomioistuimen Leader-ohjelmasta antamaan kertomukseen. Jos nämä muutokset pannaan asianmukaisesti täytäntöön, ne parantavat paikallisten kumppanuuksien kykyä vastata joihinkin uusiin haasteisiin. Aiemmat kokemukset kuitenkin osoittavat, että EU:n säädösten väistämättä tiiviit sanamuodot voivat johtaa erilaisiin usein väärinymmärrettyihin tulkintoihin kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tällä luvulla on siksi kaksi tarkoitusta:

- Ensinnäkin siinä kartoitetaan lyhyesti yleisellä tasolla joitakin ulkoisten tekijöiden paikallisille kumppanuuksille aiheuttamia suurimpia haasteita sekä joitakin vastatoimia, joita kumppanuuksien on harkittava.
- Toiseksi siinä pyritään selittämään tarkemmin, *mitä komissio tarkoittaa* joillakin asetuksen keskeisillä säännöksillä, ja annetaan esimerkkejä siitä, miten niitä voidaan hyödyntää paikallistasolla ensimmäisessä osassa esiteltyihin haasteisiin vastaamisessa.

### 3.2 Paikallisten kumppanuuksien uudet haasteet

Siitä vallitsee nyt laaja yksimielisyys, että Euroopalla on monia pitkäaikaisia maailmanlaajuisia haasteita, kuten heikentynyt kilpailukyky kehittyviin talouksiin verrattuna, maapallon lämpeneminen ja luonnonvarojen ehtyminen, suuren väestöosan reaalipalkkojen ja elintason nousun pysähtyminen tai aleneminen, eriarvoisuuden lisääntyminen ja yhteiskunnan kahtiajakautuminen sekä terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuvat uhkat, jotka johtuvat osittain ikääntymisestä ja väestörakenteen muuttumisesta. Eurooppa 2020 -strategian tarkoituksena on auttaa torjumaan joitakin näistä suurimmista ongelmista, ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen yhdellätoista temaattisella tavoitteella halutaan varmistaa, että ERI-rahastot kohdistavat voimavarat pakottavimpiin ongelmiin.

Rahoituskriisin alettua vuonna 2007 monilla paikallisilla kumppanuuksilla on ollut myös muita ongelmia, jotka ovat yhteydessä edellä mainittuihin maailmanlaajuisiin haasteisiin. Näiden ongelmien vaikutus eri puolilla Eurooppaa vaihtelee huomattavasti. Siksi on hyvin vaikea löytää yhteistä ratkaisua EU:n tasolla, ja paikallisesti sovellettavia lähestymistapoja on mukautettava entistä enemmän.

Näillä muutoksilla on myös monia monimutkaisia maantieteellisiä vaikutuksia *maiden sisällä*. Väitetään esimerkiksi, että taloudellinen toiminta keskittyy yhä enemmän suurkaupunkikeskuksiin, että kasvu hidastuu ja saattaa jopa tyrehtyä kokonaan houkuttelevilla asuin- ja matkailualueilla ja että perinteisistä teollisuudenaloista, rakennusalaista ja/tai julkisista varainsiirroista huomattavan riippuvaisten alueiden voimakas rappeutuminen jatkuu<sup>13</sup>. Kaikki tämä vaikuttaa erityyppisten alueiden – suurkaupunkialueiden, kaupunkien lähialueiden ja alueellisten palvelukeskusten, rannikko- ja sisämaa-alueiden, tiheään asuttujen tai syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden taikka vähävaraisten kaupunginosien ja vauraampien kaupunginosien – asemaan ja keskinäisiin suhteisiin.

Useimpien pitkäaikaisten ja hiljattaisten kehityskulkujen taustalla on maailmanlaajuisia ja/tai kansallisia tekijöitä, joten kumppanuuksien liikkumavara on paikallisella tasolla väkisin rajallinen. Paikallinen toimintaympäristö ja ihmisten tarpeet ovat kuitenkin muuttumassa perinpohjaisesti. Siihen yhteiskunta vastaa jo monin tavoin esimerkiksi uusilla aiempaa sosiaalisemmilla ja alueellisesti juurtuneemmilla yrittäjyyden muodoilla, erilaisilla oma-avun muodoilla ja yhteisön voimavaroja hyödyntävillä muodoilla, kehittämällä suoramyyntiä<sup>14</sup> ja kartoittamalla paikallisia ja yhteisölähtöisiä toimia ilmastonmuutoksen torjumiseen. Seuraavan paikallisten kehittämisstrategioiden kierroksen on pysyttävä samassa tahdissa kansalaisten tarpeiden suurimpien muutosten kanssa, ja siinä on etsittävä keinoja tukea monia jo kehitettyjä luovia ruohonjuuritason toimia.

Maiden välisistä eroista huolimatta useimmissa paikallisissa kehittämisstrategioissa on otettava huomioon joitakin seuraavista paikallisissa toimintaympäristöissä tapahtuvista muutoksista ja vastattava seuraaviin kysymyksiin:

- **Työttömyys** on kasvanut EU:ssa yli 47 prosentilla vuosina 2007–2012, millä on ollut erityisen vakavia seurauksia nuorille<sup>15</sup>. Espanjassa ja Kreikassa joka toinen nuori on työtön, vaikkakin maiden ja alueiden välinen vaihtelu on huomattavaa. Sen lisäksi, että saatetaan menettää korkeasti koulutettu sukupolvi, on erittäin suuri riski, että syntyy valtaisa tyytymättömien ja vihaisten nuorten joukko. *Mitä lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteitä voidaan toteuttaa työpaikkojen luomiseksi ja nuorten tukemiseksi paikallisella tasolla?*
- **Kotimainen kulutus** on romahtanut tai pysähtynyt monissa maissa, minkä seurauksena uusien ja olemassa olevien yritysten **markkinat** ovat usein supistuneet. Tällaisessa tilanteessa on vaikea luoda uusia työpaikkoja, ja ensisijaisena tavoitteena on yleensä olemassa olevien työpaikkojen säilyttäminen. Jotkin perinteiset, vakaat alat, kuten maatalous-, kalatalous- ja elintarvikeala, ovat selvinneet suhteellisen hyvin, ja niiden asemaa on ehkä syytä tarkastella uudelleen paikallisissa talouksissa. *Miten voidaan lisätä olemassa olevien alojen ja yritysten kilpailukykyä? Millaista tukea uudet yrittäjät tarvitsevat pysähtyneillä ja heikkenevillä markkinoilla?*

<sup>13</sup> Laurent Davezies. *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. 2012.

<sup>14</sup> Suoramyynti tarkoittaa lyhyempää toimitusketjua, josta on karsittu välikädet. Esimerkiksi kalastusalailla se voi tarkoittaa sitä, että kalat myydään suoraan aluksesta käyttämättä tukkukauppaa. Maataloudessa se voi tarkoittaa maatilamyyntiä, torikauppaa tms.

<sup>15</sup> Työttömyys kasvoi vuonna 2007 mitatusta 7,2 prosentista 10,5 prosenttiin vuonna 2012. Nuorisotyöttömyys kasvoi samalla ajanjaksolla 15,7 prosentista 22,9 prosenttiin. Eurostat.

- **Yksityinen rahoitus** on monissa maissa ehtynyt, mikä pahentaa edellä mainittua tilannetta ja vaikeuttaa huomattavasti hankkeiden vetäjien mahdollisuuksia löytää tarvittavaa osarahoitusta EU:n avustusten lisäksi. *Miten paikallisuusalueet voivat saada käyttöönsä tai luoda vaihtoehtoisia rahoituslähteitä?*
- **Julkisia investointeja** on useimmissa maissa leikattu, ja sen vuoksi on aiempaa vaikeampi löytää hankkeille julkista yhteisrahoitusta. Puutteellinen infrastruktuuri on monissa uusissa jäsenvaltioissa edelleen paikallisen kehityksen suuri pullonkaula. Samanaikaisesti *olemassa olevan infrastruktuurin ylläpito* on muissa maissa muodostumassa ongelmaksi. *Onko mahdollista kehittää uusia (jaettuja) käyttötapoja ja keinoja säilyttää julkista omaisuutta?*
- **Valtion tulojen käyttöä** on monissa maissa vähennetty merkittävästi, mikä on johtanut koulutus-, terveydenhuolto-, sosiaalipalvelu- ja sosiaalietumenojen leikkauksiin. Se on vähentänyt työpaikkoja ja lisännyt paikallisviranomaisten painetta käyttää EU:n varoja siihen, että etsitään uusia keinoja suunnitella ja tuottaa peruspalveluja. *Voivatko CLLD-kumppanuudet olla sosiaalisen innovoinnin paikallisia foorumeja, joilla etsitään uusia keinoja kohentaa sosiaalisia oloja samalla, kun hankitaan varoja yksityiseltä sektorilta ja kansalaisyhteiskunnalta?*
- **Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen** ovat lisääntyneet monissa maissa. Tämän kehityksen maantieteelliset vaikutukset ovat kuitenkin varsin monitahoisia. Ihmiset saattavat muuttaa maaseutualueille tai tiettyihin kaupunginosiin siksi, että niissä elinkustannukset ovat alhaisemmat ja perhe- ja oma-apuverkostoja on enemmän. *Miten niiden läheisyyttä voitaisiin käyttää lisäämään sosiaalista vastuuta ja solidaarisuutta rikkaiden ja köyhien alueiden, sektorien ja ryhmien välillä?*
- **Ilmastonmuutos** ja tarve siirtyä vähähiiliseen yhteiskuntaan ovat keskeisessä osassa EU:n politiikassa ja tällä hetkellä monialainen prioriteetti kaikilla EU:n politiikanaloilla. Pakottava tarve vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja luoda uusi vihreään kasvuun ja luonnonvarojen kestävään käyttöön perustuva talouskehityksen toimintamalli on suuri muutos seuraavalla ohjelmakaudella. *Voivatko CLLD-kumppanuudet kehittää ja tukea paikallisia keinoja vastata tähän haasteeseen?*

CLLD-kumppanuuksilla on myös täysin *erilainen hallintotilanne* verrattuna aiempiin vuosiin. Monet niistä ovat kehittyneet pienistä, suhteellisen vapaista pilottiyhteisöaloitteista, jotka ovat sitten yleistyneet maaseutualueilla ja suurilla osilla rannikkoa. Se on tuonut mukanaan huomattavasti lisävastuuta ja rasitteita hallinto- ja tarkastusmenettelyjen muodossa. Samanaikaisesti nykyiset ylhäältä alaspäin suuntautuvat palvelujentuottamismallit on myös kyseenalaistettu ja kiinnostus CLLD-lähestymistavan mukaisiin osallistavampiin, vastaanottavaisempiin ja innovatiivisempiin tapoihin täyttää sosiaaliset tarpeet on kasvanut. *Mikä tehtävä CLLD-kumppanuuksilla voi olla, kun kokeillaan ja muotoillaan uutta hallintomallia?*

Seuraavassa laatikossa 1 on joitakin esimerkkejä siitä, miten paikallisia kehittämisstrategioita voidaan mukauttaa ottaen huomioon nämä haasteet.

#### Laatikko 1: Esimerkkejä keinoista vastata eri haasteisiin paikallisilla kehittämisstrategioilla

Haaste	Paikallisten kehittämisstrategioiden mahdollisia keinoja
<b>Työttömyyden kasvu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskitytään enemmän työllistäviin investointeihin (kuten olemassa olevien yritysten ja/tai melko työvoimavaltaiten perustoimintojen laajentamiseen).</li> <li>• Tuetaan uusia toimintoja, jotka liittyvät paikallisten asuinrakennusten korjaamiseen, paikalliseen energiantuotantoon, energiansäästöön, olemassa olevien rakennusten uusiin käyttötapoihin, kierrätykseen jne.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuetaan uusia yritysmuotoja, mukaan lukien sosiaalinen talous ja sosiaaliset yritykset.</li> <li>• Keskitytään enemmän nuoriin (esimerkiksi etsivä nuorisotyö tai siirtymä opinnoista työelämään).</li> <li>• Tuetaan oppisopimuskoulutusta, harjoittelua, tilapäisiä töitä, mentorointia jne.</li> <li>• Tuetaan tuki- ja suojatyöpaikkoja tarjoavia työmarkkinajärjestelmiä.</li> <li>• Tuetaan täydennyskoulutusta ja aktiivista työmarkkinapolitiikkaa.</li> <li>• Tuetaan paikallisrahajärjestelmiä (LETS), aikapankkeja, vapaaehtoistyötä ja muita järjestelmiä, joissa otetaan käyttöön työttömien hyödyntämättömät voimavarat paikallisten tarpeiden täyttämiseksi.</li> </ul>
<b>Heikkenevät markkinat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuetaan olemassa olevia yrityksiä laajentumisessa uusille markkinoille: mainonta, markkinointi, laadunvalvonta, vientituki, teknologian siirto, koulutus jne.</li> <li>• Etsitään uusia markkinoita, jotka liittyvät ilmastonmuutokseen, energiansäästöön ja -tuotantoon, hoitoalaan, terveyteen, kulttuuriin ja digitaaliseen talouteen.</li> <li>• Varmistetaan uusien yritysten tukitoimien jatkuminen (ammattimaiset markkina- ja kannattavuustutkimukset, ammatillinen koulutus jne.).</li> <li>• Hyödynnetään julkisia hankintoja (muun muassa sosiaalilausekkeiden avulla) ja lähituotekampanjoita.</li> <li>• Tuetaan paikallisrahan (LETS-järjestelmien) ja aikapankkien käyttöä hyödyllisten ratkaisujen löytämiseksi työttömille ja alityöllistetyille täyttäen samalla paikalliset tarpeet.</li> <li>• Innostetaan paikallisia ihmisiä tukemaan paikallisia kauppiaita, palveluita ja yrityksiä (esimerkiksi Cash Mob -tempauksilla).</li> <li>• Vahvistetaan suoramyynä ja lyhyitä toimitusketjuja (esim. viljelijätorit, veneestä myynti), paikallisia elintarvikejärjestelmiä (esim. "Incredible edible"<sup>16</sup> -hanke Ison-Britanniassa ja PROVE-hanke Portugalissa<sup>17</sup>).</li> <li>• Parannetaan koulutusta ja pääsyä vakaille tai kasvaville aloille.</li> </ul>
<b>Yksityisen rahoituksen puute</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyödynnetään uusia rahoitusvälineitä (takaus- ja mikroluottojärjestelmiä).</li> <li>• Kehitetään erityisiä yhteyksiä pankkeihin.</li> <li>• Selvitetään joukkorahoituksen tai muiden uusien ideoiden mahdollisuuksia.</li> <li>• Hyväksytään luontoissuoritukset, vapaaehtoistyö ja oma-apujärjestelmät.</li> <li>• Pyritään saamaan paikallisia säästöjä markkinoille paikallisten hankkeiden tukemiseen esimerkiksi osuuskunta- tai yhteisöinvestoinneilla (esim. Vallée de l'Aspe, Ranska).</li> <li>• Lisätään huomattavasti EU:n avustusten saant nopeutta ja mukautettavuutta (pieniä avustuksia, kehysjärjestelmiä jne.).</li> <li>• Vähennetään hankkeisiin liittyvää byrokratiaa esimerkiksi käyttämällä kertaussummia, yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja jne.</li> </ul>

<sup>16</sup> <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

<sup>17</sup> <http://enrd.ec.europa.eu/policy-in->

[action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard\\_id=1184](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184)

<b>Julkisten investointien leikkaukset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pyydetään EU:lta rahoitusennakkoja.</li> <li>• Varmistetaan julkinen yhteisrahoitus etukäteen samoilla ehdoilla kuin EU-rahoitus.</li> <li>• Käytetään julkisia rakennuksia, maa-alueita jne. vaihtoehtoisilla tavoilla.</li> <li>• Selvitetään yhteisten järjestelmien käyttöä olemassa olevan julkisen infrastruktuurin (päiväkotien, koulujen, kulttuurikeskusten, vanhusten palvelukeskusten, terveyskeskusten, urheilukeskusten, julkisten tilojen jne.) käyttämistä, yhteiskäyttöä ja ylläpitämistä varten.</li> </ul>
<b>Valtion tulojen käytön väheneminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luodaan yhteyksiä paikallisten julkisen sektorien työntekijöiden, kuten opettajien, sosiaalityöntekijöiden, terveydenhuollon työntekijöiden, kaavoitus- ja ympäristönsuojeluviranomaisten välille, jotta voidaan kehittää täydentäviä palveluja ja tukipalveluja.</li> <li>• Tuetaan sosiaalisesti innovatiivisia hankkeita, joilla parannetaan palveluja ja/tai säilytetään työpaikkoja, sekä julkisen sektorin, yksityissektorin ja sosiaalisen talouden välisiä kumppanuuksia.</li> <li>• Asetetaan etusijalle ennaltaehkäisy, yhteiskäyttö, oma-apu jne.</li> </ul>
<b>Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuetaan paikallisia sosiaalisen osallisuuden edistämissuunnitelmia, joita toteuttavat vähävaraiset itse ammattilaisten ja muiden sidosryhmien tuella.</li> <li>• Tuetaan yhteisöllisiä järjestöjä ja oma-apuryhmiä.</li> <li>• Tuetaan yhteiskäyttöjärjestelmiä, uusia kuljetusmuotoja, kuten autojen yhteiskäyttöä ja kimpakyytejä, sekä yhteisöllisiä puutarhoja ja viljelypalstoja.</li> <li>• Tuetaan asumiseen liittyviä sosiaalisia, kestäviä ja osuuskunnallisia aloitteita.</li> </ul>
<b>Ilmastonmuutos ja siirtyminen vähähiiliseen yhteiskuntaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laajennetaan olemassa olevia kumppanuuksia ottamalla niihin mukaan uusia kumppaneita, joilla on tietämystä ja kokemusta ilmastonmuutoksen torjumisesta ja kestävästä kehityksestä paikallisella tasolla.</li> <li>• Tuetaan paikallisia ja yhteisölähtöisiä aloitteita, joiden painopiste on kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja/tai vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymisen helpottamisessa.</li> <li>• Sisällytetään "kestävyys" monialaisena tavoitteena paikalliseen strategiaan ja luodaan järjestelmä, jolla mitataan edistymistä kohti määritellyjä tavoitteita.</li> </ul>

Tässä on esitetty vain joitakin toimia, joiden avulla CLLD-kumppanuudet voisivat varmistaa, että paikalliset strategiat täyttävät uudet alueelliset haasteet. Seuraavaksi käsittelemme uutta asetusta ja sitä, miten siitä voisi olla tässä apua.

### 3.3 Asetusten uudet tai vahvistetut osatekijät

Joitakin Leader-lähestymistavan erityispiirteitä on vahvistettu asetuksissa osittain tilintarkastustuomioistuimen Leader-lähestymistapaa koskevan kertomuksen perusteella. Näitä ovat muun muassa säännökset strategioiden vähimmäissisällön määrittämiseksi ja niiden laadun parantamiseksi, säännökset ryhmien vähimmäistehtävien selventämiseksi ja niiden itsenäisyyden turvaamiseksi, painopisteen siirtäminen enemmän toiminnan edistämiseen ja valmiuksien lisäämiseen suurentamalla valmistelutukea ja kohdentamalla suurempi rahoitusosuus toimintakustannuksiin, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin lujittaminen sekä maiden välisen yhteistyön tehostaminen (maaseuturahaston ja EMKTR:n



rahastokohtaisilla asetuksilla). Nämä ja muut säännökset voivat auttaa vahvistamaan ryhmien valmiuksia vastata joihinkin edellä kuvattuihin haasteisiin. Seuraavilla sivuilla selitetään, mitä komissio tarkoittaa näillä säännöksillä, ja annetaan esimerkkejä niiden käyttömahdollisuuksista.

### 3.3.1 Strategian uudet tai vahvistetut osatekijät

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artiklan 1 kohdassa kuvataan, mikä on CLLD:n strategioiden vähimmäisisältö (ks. laatikko 2).

#### Laatikko 2: Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artikla, joka liittyy paikallisiin kehittämisstrategioihin

1. CLLD-strategian on sisällettävä vähintään seuraavat osatekijät:
  - a) strategian kattaman kohdealueen ja väestömäärän määrittely;
  - b) **analyysi alueen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista**, mukaan lukien analyysi vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista;
  - c) kuvaus strategiasta ja sen tavoitteista, kuvaus strategian **yhtenäisistä ja innovatiivisista** piirteistä ja **tavoitteiden tärkeysjärjestys, mukaan lukien mitattavissa olevat tuotos- ja tulostavoitteet**. Tuloksia koskevat tavoitteet voidaan ilmaista määrällisinä tai laadullisina. Strategian on oltava johdonmukainen kaikkien mukana olevien ERI-rahastojen ohjelmien kanssa;
  - d) kuvaus prosessista, jonka mukaisesti **paikallisyhteisö on osallistunut** strategian kehittämiseen;
  - e) **toimintasuunnitelma**, josta käy ilmi, kuinka tavoitteet muunnetaan käytännön toimenpiteiksi;
  - f) strategian **hallintoa ja seuranta** koskevien järjestelyjen kuvaus, jossa osoitetaan, että paikallisella toimintaryhmällä on valmiudet strategian täytäntöönpanoon, sekä kuvaus **arviointiin liittyvistä erityisjärjestelyistä**;
  - g) strategian **rahoitussuunnitelma**, mukaan lukien kunkin asianomaisen ERI-rahaston varojen suunniteltu jako.

Seuraavissa kohdissa selitetään lyhyesti, mitä Euroopan komissio tarkoittaa tietyillä keskeisillä ilmaisuilla (lihavoitu teksti), ja annetaan niistä esimerkkejä.

- **Mitä tarkoittaa ”strategian kattaman kohdealueen ja väestömäärän määrittely”?** (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan a alakohta) (luvun 2 vaiheet 3 ja 6)

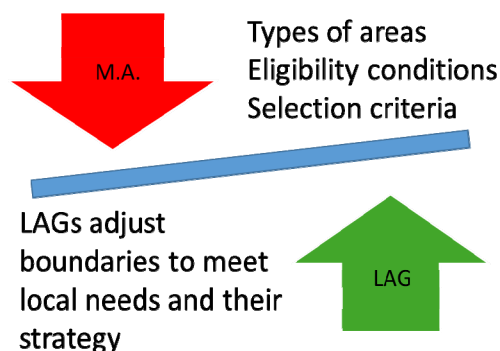
Oleellista tässä on, että alueen ja väestömäärän määrittelyn on oltava yhdenmukaista yhteisön täytäntöönpantavaksi tarkoitetun strategian kanssa ja sen mukaan perusteltua. Kohdealueiden väestömäärän on oltava vähintään 10 000, jotta se ylittäisi strategian toteuttamiseen tarvittava kriittisen massan. Väestömäärä ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin 150 000, jotta identiteetin tunne säilyy ja paikalliset ihmiset voidaan ottaa suoraan mukaan päätöksentekoon. Poikkeukset voivat kuitenkin olla myös perusteltuja (esimerkiksi saarilla tai tiheään asutuilla alueilla ja naapurustoissa), jos se sopii strategiaan.

Yksi riski on tällä hetkellä se, että paine vähentää kustannuksia ja yhdistää rahastoja johtaa yhä suurempiin taloussuunnitteluun perustuviin alueisiin, joilla ei ole todellista identiteetin tuntua ja joilla paikallisilla ihmisillä on vain vähän osallistumismahdollisuuksia.

EU:n ehdot ovat väljät, jotta jäsenvaltiot voisivat luoda ohjelmiansa alueiden valinnalle kehyksen, joka vastaa niiden omia kansallisia prioriteetteja erityyppisillä alueilla.

Ne voivat tehdä sen asettamalla tietyt tukikelpoisuutta koskevat ehdot ja/tai määrittelemällä perusteet, joita käytetään eri alueiden valinnassa. Esimerkiksi kalatalousalueiden tukikelpoisuusehtoihin voisi kuulua se, että satamilla on jokin enimmäiskoko ja niiden on sijaittava rannikon tietyillä osuuksilla, tietyt etäisyyden päässä merestä tai vesialueesta, yhtenäisillä alueilla ja niin edelleen. Valintaperusteita voisivat olla esimerkiksi kalatalouden työllistävyyden absoluuttinen ja/tai suhteellinen merkitys, saaliin purkamisen suuntaukset, pienimuotoisen rannikkokalastuksen merkitys, väestömuutokset ja niin edelleen.

Kuva 2: Rajojen määrittely



Komission tavoitteena on kuitenkin, että *paikalliset kumppanuudet* päättävät alueidensa *tarkoista rajoista* alhaalta ylöspäin suuntautuvasti sen perusteella, mitä halutaan saavuttaa. Perusteina voivat olla

- ✓ alueen fyysinen tai maantieteellinen yhtenäisyys (saaret, vuoristot, suistoalueet, joet, rakennetut kaupunkialueet)
- ✓ alueen kulttuuri-identiteetti ja yhteiset sosiaaliset kysymykset (romani- tai maahanmuuttajakeskittymät, työttömyys jne.)
- ✓ taloudellisen toiminnan keskittymät (maatalouden lajit, kalatalous, tietyt taantuvat tai kasvavat sektorit jne.).

Näitä seikkoja voidaan arvioida ja ne voidaan ottaa huomioon kumppanuuksien lopullisessa valinnassa.

Aiemmin jotkin jäsenvaltiot tekivät alueiden esivalinnan ylhäältä alaspäin suuntautuvasti, kun taas toiset sallivat avoimet ehdotuspyynnöt koko alueella. Kummassakin ääripäässä on riskinsä. Ensin mainittu voi synnyttää jäykkiä ja keinotekoisia alueita, jotka eivät perustu luonnollisiin paikallisiin yhteyksiin. Toiseksi mainittu voi johtaa hyvin suureen määrään hakemuksia ja aiheuttaa poliittista painetta hajauttaa määrärahoja liikaa. Siksi komissio ehdottaa, että pyritään ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien lähestymistapojen väliseen sopivaan tasapainoon.

### Laatikko 3: Esimerkkejä alueiden määrittelystä Portugalissa ja Suomessa

Portugali nimesi EKTR:n perusteiden mukaisesti 45 kuntaa, jotka ovat oikeutettuja toimintalinjan 4 rahoitukseen. Niistä 39 sijaitsee Portugalin rannikolla ja kuusi Azoreilla. Maa käytti sellaisia indikaattoreita kuin kalastustoiminnan taantuminen mitattuna purettujen saaliiden pienentymisinä vuosina 1999–2005 ja riippuvuutena kalastustoiminnasta, mikä määriteltiin niin, että vähintään kolme prosenttia aktiiviväestöstä on töissä alalla. Tähän

lukuun sisältyivät myös ihmiset, jotka työskentelevät Portugalin merisuolateollisuudessa, joka on tietyillä alueilla tärkeä osa merellisiä toimintoja.

Paikalliset kumppanuudet saivat sitten vapaasti ehdottaa erityisiä FLAG-alueita, jotka sijaitsevat kansallisella tasolla ehdotettujen rajojen sisäpuolella. Perusteltuihin poikkeuksiin suhtauduttiin myös joustavasti. Hallintoviranomainen salli esimerkiksi sen, että Oesten FLAG-ryhmään kuuluu alueen eteläkärjessä kolme Lourinhãn kunnan hallintoaluetta, jotka eivät alun perin sijainneet nimetyillä alueilla, koska lähistöllä on suurkaupunki (Lissabon). Tätä perusteltiin sillä, että Lourinhãsta käsin toimii paljon pieniä kalastusaluksia, jotka purkavat saaliinsa lähimpään FLAG-alueella sijaitsevaan purkupaikkaan. Näiden syrjäisten kalastusyhteisöjen sisällyttämistä FLAG-ryhmän kehittämissuunnitelmaan pidettiin tärkeänä.

Suomi on toinen esimerkki siitä, miten tarkasti harkittujen tarpeiden vuoksi voidaan jossain määrin joustaa. Vaikka EKTR:ää koskevassa asetuksessa suositellaan, että FLAG-alueet ovat pienempiä kuin NUTS 3 -alueet, Suomen tapauksessa meri- ja kalastusasioiden pääosasto hyväksyi tavallista suuremmat FLAG-alueet, jotta saavutettaisiin niiden kalatalousalan työntekijöiden kriittinen massa, koska joillakin alueilla väestötiheys on äärimmäisen pieni. Lisäksi prosessi, jossa pohdittiin tuloksia ja tuotosten parantamismahdollisuuksia tulevaisuudessa, johti siihen, että FLAG-ryhmät ehdottivat pieniä muutoksia rajoihin seuraavalla ohjelmakaudella.

Lisäaineistoa on alaviitteessä olevassa linkissä<sup>18</sup>.

- **Mitä tarkoittaa ”analyysi alueen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista”? (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohta)** (luvun 2 vaiheet 1 ja 4)

Asetuksessa sanotaan, että siihen olisi kuuluttava ”analyysi vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista”. SWOT-analyysit ovat jo jonkin aikaa olleet komission tukemien kansallisten, alueellisten ja paikallisten ohjelmien vakiokäytäntö. Todellisuudessa monet niistä ovat erittäin yleisluonteisia, ja niitä voitaisiin usein soveltaa lähes kaikkiin vastaaviin alueisiin EU:ssa. Lisäksi se, että kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien on perustuttava SWOT-analyysiin, edellyttää yleensä toista analyysivaihetta. Joissakin strategioissa yksinkertaisesti esitetään luettelo tarpeista, jotka eivät ole tärkeysjärjestyksessä, perustelematta lainkaan, miten se liittyy SWOT-analyysiin. Komissio haluaa parantaa tilannetta ja varmistaa, että analyysi alueen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista muodostuu arvokkaaksi välineeksi, jonka avulla luodaan vahva toimintalogiikka ja varmistetaan vahvempi tulossuuntautuneisuus.

#### SWOT-analyysi

	<b>Vahvuudet</b>	<b>Heikkoudet</b>
<b>Mahdollisuudet</b>	<b>Vahvistettava</b> mahdollisuuksiin tarttumiseksi	<b>Vähennettävä</b> mahdollisuuksien hyödyntämiseksi
<b>Uhat</b>	<b>Suojauduttava</b> tulevilta uhilta	<b>Vältettävä</b> ansojen kiertämiseksi

<sup>18</sup> Lisää lähdeaineistoa: FARNET Start-Up Guide 1, luku 2 (Defining the area).

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

Tämän toteuttamiseksi paikallisten kumppanuuksien olisi otettava huomioon seuraavaa:

- ✓ SWOT-analyysissä esiin tulevien seikkojen olisi selvästi perustuttava näyttöön, jota saadaan alueen diagnosoinnista.
- ✓ Analyysissä olisi keskityttävä alueen erityispiirteisiin ja siihen, miksi se on erilainen muihin verrattuna, sen sijaan, että pelkästään luettelaisiin maa- tai kalatalouden kaltaisten suurten sektoreiden tai nuorten tai naisten kaltaisten kohderyhmien monia yhteisiä piirteitä. Valitettavasti jotkin SWOT-analyysit ovat niin yleisluonteisia, että niitä voitaisiin soveltaa missä vain.
- ✓ Mahdollisuuksien ja voimavarojen kartoittamiseen olisi kiinnitettävä yhtä paljon ellei enemmänkin huomiota kuin heikkouksien ja uhkien kuvaamiseen. Strategian pitäisi olla tulevaisuuteen suuntautunut eikä pelkästään puolustava.
- ✓ Ei ole mitään mieltä esittää vain erittelemätöntä toiveluetteloa kaikista tarpeista. Myös tässä vaiheessa on tärkeää aloittaa tarpeiden ja mahdollisuuksien tärkeysjärjestyksen määrittely.
- ✓ Tärkeysjärjestyksen on perustuttava näyttöön, ja siinä on otettava huomioon paikallisten sidosryhmien perustellut näkemykset jäljempänä kuvatulla tavalla.
- ✓ Paikallisen kumppanuuden on erotettava toisistaan se, mitä se haluaa saavuttaa, ja se, mitä se voi saavuttaa, hyödyntäen käytettävissä olevia voimavaroja ja ohjelmia.

Esimerkkejä kalatalousalueiden paikallisista kehittämisstrategioista Ranskasta, Espanjasta, Suomesta ja Skotlannista sekä muuta lähdeaineistoa on alaviitteessä<sup>19</sup> olevissa linkeissä.

- **Mitä tarkoittaa ”kuvaus strategian yhtenäisistä piirteistä”? (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohta)** (luvun 2 vaiheet 4 ja 7)

Yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa todetaan, että CLLD-hankkeita toteutetaan yhtenäisten (33 artiklan 1 kohdan c alakohta) monialaisten, aluekohtaisten paikallisten kehittämisstrategioiden avulla (32 artiklan 2 kohdan c alakohta). Yhtenäisen ja monialaisen merkitys on kuitenkin muuttunut ajan mittaan, ja se täytyy mukauttaa ongelman tyyppiin ja kyseiseen alueeseen. Termiä käytettiin alun perin maaseutualueilla toteutetuissa ensimmäisissä Leader-ohjelmissa, joiden piti erottautua perinteisistä ylhäältä alaspäin suuntautuneista alakohtaisista maatalouspolitiikoista. Kirjainsana Leader on muodostettu ranskan kielen sanoista, joiden merkitys on ” maaseudun taloudellisten kehitystoimien väliset yhteydet”. Kumppanuuksia pidettiin muutoksen käynnistäjinä, jotka hyödyntäisivät kaikkia mahdollisia paikallisia kerrannaisvaikutuksia eri sektorien välillä (esimerkiksi maatalous, elintarvikeala, käsiteollisuus, maaseutumatkailu, paikalliset palvelut ja ympäristö). Tämän toteuttamiseksi niiden oli tarkoitus suunnitella yhdennettyjä tukitoimenpiteiden sarjoja (muun muassa koulutusta, pääomatukia, myynninedistämistukia ja yritystukia), joiden kaikkien

---

<sup>19</sup> Lähdeaineistoa:

- Esimerkkejä kalatalousalueiden integroiduista strategioista eri puolilta Eurooppaa. Yhteenvetoja ja esimerkkitaupauksia: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>
- Leader Toolkit: *Strategy Design*. Paikallisten kehitysstrategioiden sisällöstä, ks. myös videot. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- FARNET Start-Up Guide 1. Luku 4b (*Developing Effective Strategies*): <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Leader-ryhmän Power point -esitys kreikkalaiselta Lesboksen saarelta. Esityksestä ilmenee, miten paikallisia sidosryhmiä otettiin mukaan paikallisten tarpeiden määrittelyyn. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC)

strateginen suunta oli sama. Koska useimmat Leader-ohjelmat toteutettiin kohtalaisen harvaanasutuilla maaseutualueilla, niissä pystyttiin soveltamaan paikallisen kehityksen osatekijöiden yhdentämisen suhteen melko kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Näissäkin tapauksissa kävi kuitenkin ilmi, että Leaderin kaltaisella sisäsyntyisellä ohjelmalla voidaan vaikuttaa joihinkin asioihin mutta ei kaikkiin. Suomessa kehitettiin tapa erottaa toisistaan kapea-alaiset maaseudun kehittämispoliitikat, jotka kuuluvat yleensä maatalous- ja maaseudun kehittäminenministeriön toimialaan, ja laaja-alaiset maaseudun kehittämispoliitikat eli kaikki politiikat, joilla oli huomattava vaikutus maaseudun kehitykseen mutta joihin oli vaikeampi vaikuttaa paikallistasolla (esimerkiksi liikenne, koulutus ja terveydenhuolto).

Edes maaseutualueilla yhdentäminen ei siis tarkoita, että strategioilla pitäisi yrittää ratkaista kaikki asiat kerralla tai että strategioissa olisi annettava kaikille ongelmille sama painoarvo. Kuten aiemmin todettiin, yhteisöjen on tehtävä valintoja ja keskityttävä tavoitteisiin ja toimiin, joilla suurimmalla todennäköisyydellä pystytään toteuttamaan halutut muutokset. Tämä seikka on vieläkin oleellisempi kaupungeissa ja käsiteltäessä monimutkaisia sosiaalisia ongelmia tiheästi asutuilla alueilla. Niillä voi jo olla kokemuksia aiemmista aloitteista, ja samalla alalla on saattanut toimia useita organisaatioita. Näin ollen paikallisten kumppanuuksien on asemoitava strategiansa niin, että se tuo lisäarvoa jo olemassa olevaan toimintaan, ja hyödynnettävä kaikki mahdollinen saatavilla oleva tuki.

Tämä tulkinta laajentaa CLLD:n alaa sellaisiin temaattisiin tavoitteisiin ja investointiprioriteetteihin, jotka ovat erityisen merkittäviä sosiaalisten ja alueellisten rahastojen kannalta – kunhan strategiat suunnitellaan ja toteutetaan niin, että paikallisia maantieteellisiä yhteyksiä hyödynnetään mahdollisimman paljon.

Yhdentäminen voi tarkoittaa seuraavaa:

- ✓ Aloitetaan yhdestä tai useammasta kysymyksestä, aiheesta, ongelmasta tai kohderyhmästä, jonka eteen yhteisö on valmis toimimaan, mutta sijoitetaan ne laajempaan asiayhteyteen ja luodaan yhteyksiä muihin aloihin ja toimijoihin, jotka voivat vaikuttaa tilanteeseen.
- ✓ Luodaan vertikaalisia yhteyksiä alojen ja toimitusketjujen sisälle ja horisontaalisia yhteyksiä alojen välille.
- ✓ Yhdistetään köyhät alueet mahdollisuuksia tarjoaviin alueisiin (esim. maaseutualueet kaupunkeihin ja vähävaraiset asuinalueet keskuksiin, joilla työllisyys kasvaa).
- ✓ Luodaan yhteyksiä paikallisten, alueellisten ja kansallisten hallintotasojen välille. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun on kyse vakaista aloista ja laitoksista, kuten kouluista, sairaaloista tai yliopistoista.
- ✓ Varmistetaan, että erilaiset paikalliset tukitoimenpiteet asetetaan järjestykseen ja kootaan yhteen samojen strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Se on yhdentämistä sen suhteen, mitä tehdään, kuka sen tekee ja miten se tehdään.

#### Laatikko 4: Esimerkki ”My Generation URBACT” -strategian yhdenntämisestä luonteesta

Vaikka ”My Generation URBACT” -hankkeen 12 kumppanikaupungilla oli erilaisia haasteita, ne kaikki tulivat siihen tulokseen, että nuorten on saatava olla tosiasiallisesti mukana luomassa toteutettavia ratkaisuja. Siksi ne ottivat käyttöön osallistavia tekniikoita, jotka on tarkoitettu tuomaan nuoret paikallisten strategioiden keskiöön.

Ne totesivat, että Euroopassa nuorten tueksi tarkoitettut politiikat ovat liian hajanaisia ja

lyhytaikaisia ja ne on suunnattu yksipuolisesti yhteen kohteeseen, kun haasteiden moninaisuus sen sijaan edellyttäisi yhdenmukaisia toimenpiteitä. Toisin sanoen vaikka niissä keskityttiin tiettyihin nuorten ongelmiin, niissä yritettiin kehittää paikallisia yhteyksiä kaikkien nuoriin vaikuttavien keskeisten politiikanalojen välille. Kumppanikaupungit työskentelivät yli kaksi ja puoli vuotta ja määrittivät toimivia paikallisia politiikkoja kolmella toisiinsa liittyvällä alueella: antoivat heikommassa asemassa oleville nuorille mahdollisuuden päästä kaupungeissa jo olemassa olevien sosiaalipalvelujen piiriin, loivat koulutuksen ja liike-elämän välisiä yhteyksiä sekä paransivat eri toimijoiden koordinointia ja ottivat nuoret mukaan päätöksentekoprosessiin.

<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Mitä tarkoittaa ”kuvaus strategian innovatiivisista piirteistä”? (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohta)** (luvun 2 vaiheet 4 ja 7)

Innovointi ei CLLD:n yhteydessä välttämättä tarkoita korkean tason tutkimusta ja kehitystä tai uutta teknologiaa (vaikka ne eivät tietenkään ole poissuljettukaan). Strategian innovatiivisen luonteen perustelu liittyy itse asiassa läheisesti kysymykseen ”mitä yhteisö haluaa muuttaa”? CLLD-strategiat ovat lähtökohtaisesti paikallisia ja suhteellisen pienimuotoisia. Niillä ei pystytä muuttamaan kenenkään elinoloja kerralla. Siksi niissä on keskityttävä toimiin, joilla on kerrannaisvaikutus paikalliseen kehitykseen. Sen sijaan, että käytettäisiin kaikki käytettävissä olevat rajalliset voimavarat perustarpeiden täyttämiseen, ajatuksena on tarkastella sekä ongelmia että mahdollisuuksia uudesta näkökulmasta ja selvittää, millä toimilla voitaisiin löytää pidemmällä aikavälillä kestävämpiä ratkaisuja.

Tähän liittyen komissio on jättänyt CLLD:ssä innovoinnin määrittelyn tarkoituksella avoimeksi sen sijaan, että yrittäisi määritellä sitä etukäteen, mikä lähtökohtaisesti rajoittaisi paikallisen luovuuden vapautta. Innovaatiot voivat olla uusia palveluja, uusia tuotteita ja uusia tapoja tehdä asioita paikallisessa toimintaympäristössä (32 artiklan 2 kohdan d alakohta). Strategiassa kaiken ei tietenkään tarvitse olla innovatiivista, koska kumppanuuksien on usein rakennettava luottamusta osoittamalla, että ne voivat myös täyttää tiettyjä lyhyen aikavälin perustarpeita.

Tuomalla yhteen alueen kaikki eri sidosryhmät ja käymällä vuoropuhelua yliopistojen ja tutkimuskeskusten kaltaisten laitosten sekä hallinnon korkeamman tason kanssa CLLD-prosessilla on valtavat mahdollisuudet olemassa olevien voimavarojen hyödyntämiseen uusilla ja luovilla tavoilla. Kumppanuudet voivat parhaimmillaan muodostua sosiaalisten innovaatioiden foorumiksi ja lisätä näin voimavaroja niiden mittakaavan kasvattamiseksi. Sen jälkeen EU:n, kansallisten ja alueellisten verkostojen sekä CLLD:n toimijat voivat analysoida, dokumentoida ja siirtää onnistuneita ideoita eteenpäin.

Innovointi CLLD:ssä:

- ✓ Voi tarkoittaa uusia tuotteita, palveluita tai tapoja tehdä asioita paikallisessa toimintaympäristössä.
- ✓ Aiheuttaa usein kerrannaisvaikutuksen muutoksiin, joita yhteisö haluaa saada aikaan.
- ✓ Voi sisältää yhden tai useita pienen mittakaavan toimia ja prototyyppisiä tai suuremman mittakaavan lippulaivahankkeen, joka saa yhteisön liikkeelle.
- ✓ Löytää uusia tapoja ottaa käyttöön ja hyödyntää yhteisön olemassa olevia voimavaroja ja kilpailuvaltteja.
- ✓ Luo yhteistyötä eri toimijoiden ja sektoreiden välille.
- ✓ Mukana voi olla yliopistoja tai edistynyttä tutkimusta ja kehitystä mutta niitä ei tarvitse olla.

- ✓ Voi toimia sosiaalisten innovaatioiden foorumina niin, että innovaatioiden mittakaavaa voidaan kasvattaa ja niitä voidaan soveltaa laajemmin vaihdon, yhteistyön ja verkostoitumisen avulla.

#### Laatikko 5: Innovaatioryhmittymä Länsi-Corkin vuosien 2007–2013 Leader-strategiasuunnitelmassa

Vuosille 2007–2013 laaditun Länsi-Corkin Leader-strategiasuunnitelman olennainen osa on sen innovaatioryhmittymä. Ryhmittymä perustuu aiempiin aloitteisiin, joita ovat esimerkiksi West Cork Fuchsia Brand, ja keskittyy tukemaan keskeisiä talouden sektoreita, joilla on mahdollisuuksia monipuolistamiseen (elintarvikeala, matkailu, käsiteollisuus jne.), sekä erityyppisiä kehittämistoimia ja -prosesseja (markkinointi, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, kehittämisvirastot, -verkostot ja -yhdistykset jne.). Vuonna 1998 kaupallisen toiminnan aloittanut ryhmittymä on yritysverkosto, johon kuuluu 160 laatumerkinnän saanutta yritystä elintarvike-, matkailu-, käsiteollisuus- ja muilla aloilla (maatalous, merenkulku, vähittäiskauppa). Se toimii myös tietyissä ohjelmissa University College Corkin kumppanina.

Ryhmittymä tuki ohjelmakaudella 2007–2013 muun muassa seuraavia toimia: uuden Energiaa maataloilta -ohjelman kehittämistä biopolttoaineiden sekä tuuli-, aurinko-, vesi- ja lämpöenergian avulla, Fuchsia Brandin uusien markkinointi- ja myynninedistämistoimien kokeilua ja arviointia, ruokamatkailun, käsiteollisuuden ja vapaa-ajantoiminnan aloilla toimivien Fuchsia Brandin osallistujien monipuolistamishankkeiden kehittämistä sekä yritysten neuvontaa ja koulutusta luovien alojen ja digitaalisen median tuotannossa.

Tämä malli perustuu menestykseen, innovointia tukevan toimintakulttuurin luomiseen ja kriittisen massan muodostamiseen toimille ajan myötä. Fuchsia Brand ja siihen liittyvät toimet tuottivat vuonna 2005 yhteensä 106 miljoonaa euroa, joista 69 miljoonaa euroa jäi alueelle, ja ne loivat 1 131 täysipäiväistä työpaikkaa paikallisesti.

Ks. alaviitteessä oleva lähdeaineisto<sup>20</sup>.

- **Mitä tarkoittaa ”tavoitteiden tärkeysjärjestys, mukaan lukien mitattavissa olevat tuotos- ja tulostavoitteet”?** (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohta) (luvun 2 vaiheet 4 ja 7)

Aiemmin mainitussa tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa Leader-ohjelmasta todettiin seuraavaa: ”Paikallisten strategioiden olisi kuuluttava Leader-lähestymistavan ytimeen. Niiden olisi annettava kumppanuuksille merkitys ja lupaus siitä, että lisäarvoa syntyy paikallisiin olosuhteisiin muokatuilla ratkaisuilla, joilla paikalliset maaseudun kehittämisen tavoitteet pyritään saavuttamaan.” Valitettavasti näin ei aina ole. Tilintarkastustuomioistuin raportoi, että käytännössä monet ”strategiat olivat lähes epäolennaisia ja toimivat korkeintaan

<sup>20</sup> Lähdeaineistoa:

- *Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader*, November 2010 [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/1\\_focus-group2\\_extended-report\\_final.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf)
- *EU Rural Review 2: Creativity and Innovation in EU Rural Development*. 2009. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A)

hallintoviranomaisen rahoitushakemuksena” ja että niiden tavoitteet ”eivät olleet erityisiä, mitattavissa eivätkä annetun ajan kuluessa saavutettavissa”.

Aiemmin monet strategiat ovat nojanneet pitkälti yleisiin tavoitteisiin, kuten elämänlaadun parantamiseen tai kestäväan kehitykseen. Tämä johtui osittain siitä, että strategian suunnittelijoilla on usein monia epävarmuustekijöitä ja he haluavat säilyttää joustavuuden, jotta voidaan vastata haasteisiin ja ennakoimattomiin tapahtumiin. Näemme kuitenkin myöhemmin, että on muitakin tapoja saavuttaa tämä joustavuus ja että äärimmäisen yleisluonteiset tavoitteet voivat tehdä strategiasta lähes merkityksettömän, paikalliset sidosryhmät saattavat vaikuttaa siihen ja sen seuranta voi olla mahdotonta.

Komissio katsoo, että strategioiden laatu paranee, jos ne perustuvat paikallisen yhteisön hyväksymään selvään toimintalogiikkaan, jossa vastataan seuraavanlaisiin kysymyksiin: ”Mitä me haluamme muuttaa?”, ”Mitä me haluamme saavuttaa vuoteen X mennessä?”, ”Mikä olisi onnistunut lopputulos?” ja ”Millaista näyttöä tarvitaan osoittamaan, että olemme onnistuneet?”.

Vuosina 2014–2020 näytön olisi oltava selvästi mitattavissa olevia tuotostavoitteita (esimerkiksi koulutusta saavien ihmisten määrä) ja tulostavoitteita (esimerkiksi koulutuksen jälkeen työpaikan saaneiden ihmisten määrä).

Tulosten osalta ”tavoitteet voidaan ilmaista määrällisinä tai laadullisina” (33 artiklan 1 kohdan c alakohta), ja komissio suosittelee niiden ilmaisemista ”SMART”-tavoitteina.

#### **SMART-tavoitteet**

1. **Specific** – täsmällinen: määritellään tarkasti, mihin strategialla pyritään ja millä keinoilla.
2. **Measurable** – mitattava: mittauksen perusta ja mitattavissa oleva kohde ilmaistaan joko määrällisesti tai laadullisesti.
3. **Achievable** – saavutettava: teknisesti toteutettavissa ehdotetun strategian puitteissa.
4. **Realistic** – realistinen: toteutettavissa ottaen huomioon voimavarat, aikataulun, kohderyhmien koon jne.
5. **Time bound** – aikasidonnainen: tavoitteen saavuttamiselle on asetettu määräaika.

Vastapainoksi sille, että asetetaan konkreettisempia tulostavoitteita, komissio suosittelee, että paikalliset kumppanuudet ja hallintoviranomaiset sopivat menetelmistä, joilla mahdollistetaan strategioiden mukauttaminen muuttuviin olosuhteisiin ja otetaan huomioon aiemmat kokemukset. Ilmeisin keino toteuttaa tämä on hyödyntää 33 artiklan 1 kohdan f alakohdassa mainittua arviointia (ks. jäljempänä).

Asetuksessa viitataan myös tavoitteiden tärkeysjärjestykseen ja selvennetään, että kaikkea ei voi saada kerralla ja yhteisön on päätettävä yhdessä, mitkä ovat sen tärkeimmät tavoitteet, ja valittava toimet, joiden avulla ne voidaan parhaiten saavuttaa. Tässä yhteydessä strategioiden avulla voidaan selvästikin tukea kansalaisten aloitteita paikan päällä ja vastata joihinkin tämän luvun ensimmäisessä kohdassa yksilöityihin haasteisiin.



## Laatikko 6: Tavoitteiden asettaminen ja seuranta IRD Duhallowissa

IRD (Integrated Rural Development) Duhallow on kehittänyt mielenkiintoisen järjestelmän, jolla parannetaan paikallisen kehittämisstrategian laajojen tavoitteiden ja toteutettujen todellisten hankkeiden välisiä yhteyksiä niin, että varmistetaan yhteisön sitoutuminen ja parannetaan tavoitteiden määrittelyä ja seuranta. Strategian tavoitteet määritellään väljästi sen jälkeen, kun on järjestetty pitkäkestoinen yhteisön kuulemisprosessi, joka kattaa neljä keskeistä aihealuetta: elämänlaadun parantaminen, luovuuden edistäminen, talouskasvu ja elinympäristö. Alueen sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöön liittyvien voimavarojen tarve arvioidaan käyttäen voimavaroihin perustuvaa yhteisön kehittämisen (*Asset Based Community Development*) lähestymistapaa, jossa painopiste on alueen olemassa olevissa ja potentiaalisissa voimavaroissa (eikä niinkään sen heikkouksissa ja puutteissa). Näin muodostetaan strateginen kehys, jota voidaan mukauttaa tiettyjä tarjouksia varten.

Nämä väljät tavoitteet jaetaan pienemmiksi, mitattavissa oleviksi tavoitteiksi, joiden toteutusta yhteisöpohjaiset paikalliset työryhmät edistävät ja seuraavat. Esimerkiksi Youth and Education Working Group koostuu 20 jäsenestä, joihin kuuluu paikallisia kouluja, nuorisoyhdistyksiä, poliitikkoja ja nuoria. Asetetut 27 tavoitetta ovat mitattavissa: kymmenen uutta nuorisotaloa, neljä nuorten kahvilaa, 20 koulutettua nuorisohjaajaa jne.

Määritettyjen tuotosindikaattoreiden mukaan kesäkuuhun 2011 mennessä oli perustettu kolme nuorisotaloa mutta ei yhtään kahvilaa ja oli saatu 30 koulutettua nuorisohjaajaa. Työryhmä kokoontuu kahdeksasta yhdeksään kertaan vuodessa ja analysoi silloin saavutuksia ja asettaa parannustavoitteita. Toimet vaativat paikallisen toimintaryhmän hallituksen hyväksynnän.

Ks. eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston tiedote Duhallowin kumppanuuksien lähestymistavasta sellaisten indikaattorien määrittämiseen, jotka tuottavat lisäarvoa Leader-lähestymistavalla:

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf)

Hyödyllistä lähdeaineistoa on alaviitteessä<sup>21</sup>.

- **Mitä tarkoittaa ”Strategian on oltava johdonmukainen kaikkien mukana olevien asianomaisten ERI-rahastojen asiaankuuluvien ohjelmien kanssa”? (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohta)** (luvun 2 vaiheet 4 ja 7)

CLLD-strategiat eivät ole ympäristöstään irrallisia. Ne ovat joustavia välineitä, joilla vastataan eri paikallisten alueiden erityistarpeisiin niin, että *tuotetaan konkreettisia tuloksia ja etuja*

<sup>21</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artiklan 1 kohdan c alakohtaan liittyvää lähdeaineistoa:

- ENRD:n opas LDS:n sisällöstä sekä videoita. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- Leader Toolkit -sivusto: *Strategy Design - How to prioritize between different objectives?* [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm)
- FARNET Start-Up Guide 1, luku 4b. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

kyseisille ohjelmille (ks. esimerkki Leaderin käytöstä integroidussa aluesuunnittelussa Espanjan Andalusiassa – luku 6)<sup>22</sup>.

Hallintoviranomaisille tuotetussa CLLD:n ohjausasiakirjassa komissio selitti, että sen tavoitteena on mahdollistaa paikallisyhteisöille mahdollisimman suuri joustavuus strategian ja rahoitettujen toimien tukikelpoisuuden suhteen, kunhan ollaan johdonmukaisia asiaankuuluvien ohjelmien kanssa, noudatetaan kaikilta osin lainsäädäntökehystä ja lievennetään kaksinkertaisen rahoituksen riskiä asianmukaisesti. Myös tämä mahdollistaa sen, että paikallisyhteisöt voivat olla innovatiivisia ja mukauttaa paikallisia strategioita tämän luvun ensimmäisessä osassa määritettyihin uusiin haasteisiin.

Tämä yhdistelmä, johon kuuluu paikallista joustavuutta ja jolla vaikutetaan selvästi korkeamman tason tavoitteiden saavuttamiseen, voidaan saavuttaa useilla tavoilla.

- ✓ Jotta ohjelmasuunnittelu olisi helpompaa, CLLD olisi sisällytettävä yhteen tiettyyn investointiprioriteettiin/-painopisteeseen tai unionin painopisteeseen<sup>23</sup>. Paikalliseen kehittämiseen pohjautuvat strategiat voivat kuitenkin vaikuttaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen kaikkiin 11 temaattiseen tavoitteeseen.
- ✓ CLLD-strategioissa pitäisi kuvata, miten niiden osallistava paikallinen lähestymistapa on yhdenmukainen niitä rahoittavien ohjelmien prioriteettien kanssa ja miten se vaikuttaa prioriteetteihin.
- ✓ Jos taas CLLD:n avulla pyritään toteuttamaan jotkin ohjelman tavoitteet kokonaisuudessaan, toteutusjärjestelmää olisi mukautettava niin, että lähestymistapaa voitaisiin hyödyntää kaikin tavoin strategian kohteena olevien erityisten paikallisten tarpeiden täyttämiseen.
- ✓ Jos paikallinen kehittämisstrategia saa rahoitusta vain yhdestä rahastosta, kyseisen rahaston olisi tarjottava kaikki mahdollinen tuki, johon strategia on oikeutettu, mukaan lukien toimet, jotka muutkin rahastot voisivat kattaa. Näin paikalliset toimijat voivat varmasti vastata tarpeisiinsa mahdollisimman joustavasti rahastokohtaisten sääntöjen mukaisesti.
- ✓ Ei ole mitään tarvetta asettaa rajalinjoja rahastojen välille, kunhan on olemassa vakaat menettelyt, jotka takaavat, että kaksinkertaista rahoitusta ei myönnetä.
- ✓ Kaupungeissa CLLD-strategioita voidaan hyödyntää välineenä, joka vaikuttaa eri tavoin EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaisesti rahoitusta saaviin kestäviin kaupunkien kehittämisstrategioihin. Ne voivat muodostaa osan yhdennetyistä alueellisista investoinneista (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 36 artikla), kaupunkien toimintalinjoista tai erityisistä kaupunkiohjelmista tai vaikuttaa niihin.

Jos esimerkiksi maaseudun paikallinen toimintaryhmä haluaa hakea koulutushankkeeseen Leader-rahoitusta, vaikka sen strategiaa tukee vain maaseuturahasto, toimintaryhmän olisi tarkistettava, onko hanke

- johdonmukainen maaseuturahaston ja maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden kanssa
- yhdenmukainen paikallisen kehittämisstrategian kanssa
- asiaankuuluvan lainsäädännön mukainen.

---

<sup>22</sup> Leaderin käyttö välineenä integroidussa aluesuunnittelussa Espanjan Andalusiassa [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

<sup>23</sup> EAKR:ssä investointiprioriteettiin 9 d, ESR:ssä 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan vi alakohtaan, maaseuturahastossa kohdealueeseen 6 b ja EMTKR:ssä unionin painopisteeseen 4.

Jos nämä ehdot täyttyvät, maaseuturahaston hallintoviranomaisen ei pitäisi evätä hankkeelta kyseisen rahaston tukea vain siksi, että se täyttää myös ESR:n tukikelpoisuusehdot.

*On tärkeää varmistaa, että tämä joustavuus toimenpiteiden laajuudessa ja menojen tukikelpoisuudessa näkyy ohjelmien sanamuodoissa ja asiaa koskevissa kansallisissa ja alueellisissa säädöksissä, jotka mahdollistavat paikallisten strategioiden suunnittelun ottaen huomioon paikalliset tarpeet ja mahdollisuudet, samoin kuin innovatiiviset lähestymistavat<sup>24</sup>. Sen sijaan, että laadittaisiin tukikelpoisten menojen yksityiskohtainen luettelo CLLD:tä varten, on suositeltavaa laatia kunkin rahaston ei-tukikelpoisten menojen luettelo.*

- **Mitä tarkoittaa "kuvaus prosessista, jonka mukaisesti paikallisyhteisö on osallistunut strategian kehittämiseen"? (Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artiklan 1 kohdan d alakohta)** (luvun 2 vaiheet 4 ja 7)

Osallistumista on käytetty kuvaamaan prosesseja, jotka vaihtelevat puhtaasta manipuloinnista yksinkertaisiin tiedotuskampanjoihin ja muodollisiin kuulemisiin, kumppanuuksiin ja kansalaisten täydelliseen hallintavaltaan<sup>25</sup>. Maailmanpankki kuvailee, miten sen yhteisölähtöiset kehittämisohjelmat ovat kehittyneet yhteisön kuulemiseen perustuvasta mallista yhteisön osallistumiseen perustuvaan malliin ja lopuksi nykyiseen yhteisön voimaannuttamiseen perustuvaan malliin<sup>26</sup>. Jo komission valitsemasta termistä yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen käy selvästi ilmi, että sillä tarkoitetaan yhteisön osallistumisen korkeampaa tasoa eikä pelkästään yksipuolista tiedottamista tai kuulemistä. Paikallisten sidosryhmien pitäisi olla mukana strategian suunnittelun ensimmäisestä päivästä täytäntöönpanoprosessin loppuun asti.

Strategian ja siitä seuraavien hankkeiden on tarkoitus saada alkunsa yhteisöstä. Näin yhteisön osallistuminen ei ole pelkästään strategian alussa tehty ylimääräinen toimenpide, jolla perustellaan rahoituksen saamista. Konsultit, yliopistot ja muut ulkopuoliset asiantuntijat voivat auttaa laajentamaan näkemyksiä ja analysoimaan tietoja sekä kirjoittamaan strategia-asiakirjan, mutta aidosta vuoropuhelusta paikallisten asukkaiden kanssa pitää olla näyttöä kaikissa strategian keskeisissä vaiheissa:

- ✓ vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien määrittelyssä
- ✓ edellä mainittujen muuttamisessa keskeisiksi kehittämistarpeiksi ja -mahdollisuuksiksi
- ✓ päätavoitteiden, erityistavoitteiden, toivottujen tulosten ja niiden tärkeysjärjestyksen määrittelyssä
- ✓ valittaessa toimia, joilla nämä tulokset voidaan saavuttaa
- ✓ määrärahojen jakamisessa.

On monia osallistavia tekniikoita, kuten sidosryhmäanalyysi, ns. ongelmapuiden käyttö ja skenaarioiden laatiminen, jotka voivat auttaa kumppanuuksia tunnistamaan asiat, joilla on todella merkitystä ihmisille paikan päällä, ja ottamaan käyttöön ruohonjuuritason aloitteiden ideat ja energian. Strategia-asiakirjassa on osoitettava, että se on tällaisen prosessin tulos.

---

<sup>24</sup> Ks. yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 32 artiklan 1 kohdan d alakohta.

<sup>25</sup> Sherry R Arnstein, *A ladder of Citizen Participation*. 1969.

<sup>26</sup> *Local and Community Driven Development*. Maailmanpankki. 2010.

## Laatikko 7: Esimerkki osallistavasta prosessista, jolla espanjalainen Leader-ryhmä Jerten laaksosta valmisti paikallista kehittämisstrategiaa

Espanjalainen Leader-ryhmä Jerten laaksosta käynnisti osallistavan prosessin, jossa laadittiin paikallinen kehittämisstrategia seuraavalle kaudelle heti kesän 2013 jälkeen – ennen kuin EU:n asetukset tai ohjelmat olivat valmiit. Kumppanuudessa asetettiin laaja kehittämispaneeli, joka koordinoi seitsemän temaattisen työryhmän työtä. Niihin osallistui sidosryhmiä seuraavilta aihealueilta: nuoret ja yhteisöorganisaatiot, naiset ja tasa-arvo, kulttuuri ja koulutus, maatalous ja ympäristö, yrittäjyys, työllisyys ja koulutus, kestävä matkailu sekä hoito- ja sosiaalipalvelut. Kukin työryhmä lähetti yksinkertaisen kyselyn ja keskusteli neljästä pääkysymyksestä: Mitä olemme saavuttaneet? Mitä on vielä tehtävää? Mitkä ovat prioriteetit tulevaisuudessa? Mitä uusia ideoita on saatu niiden toteuttamiseen käytännössä? Ne järjestivät myös kilpailun saadakseen ideoita kyläkouluista ja useista ikääntyville järjestetyistä tapahtumista. Tuloksista keskusteltiin koko laakson yhteisessä kokoontumisessa.

Työ muodosti perustan SWOT-analyysille, tarveanalyysille ja prioriteettien määrittelylle paikallista strategiaa varten. Kun asetusten yksityiskohdat, ohjelmat ja talousarvio ovat selvillä, yhteisö osallistuu jälleen strategian mukauttamiseen, toimintasuunnitelman valmisteluun ja päätöksentekoon varojen jakamisesta eri prioriteeteille. Esimerkiksi edellisillä ohjelmakausilla työryhmät kehittivät rahoitettaville hankkeille skenaarioita ja ohjeellisia talousarvioita. Sen jälkeen eri työryhmien sidosryhmät neuvottelivat ja sopivat varojen yleisestä jakamisesta ja paikallisen kehittämisstrategian prioriteeteista. Lisäaineistoa on alaviitteessä olevassa linkissä<sup>27</sup>.

- **Mitä tarkoittavat ”toimintasuunnitelma, josta käy ilmi, kuinka tavoitteet muunnetaan käytännön toimenpiteiksi” ja ”strategian rahoitussuunnitelma, mukaan lukien kunkin asianomaisen ERI-rahaston varojen suunniteltu jako”?** (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan e ja g alakohta) (luvun 2 vaiheet 4 ja 7)

Yksi parhaista keinoista selvittää strategian tavoitteiden realistisuus on analysoida niiden saavuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä. *Toimintasuunnitelma ei* kuitenkaan tarkoita hankkeiden esivalintaa.

Toimintasuunnitelmassa on otettava huomioon vähintään seuraavat neljä asiaa:

- ✓ **Millaisia** toimia toteutetaan?
- ✓ **Kuka** vastaa niiden toteuttamisesta?
- ✓ **Milloin** ne on toteutettava ja missä järjestyksessä (esim. koulutus ennen aloittamista)?
- ✓ **Miten** paljon ne suunnilleen maksavat?

<sup>27</sup> Lisää lähdeaineistoa:

Leader Toolkit -sivusto: *The Strategy Design - How to build up a participatory local development strategy?* Sisältää videoita ja suosituksia, jotka kattavat useita kohderyhmän johtopäätöksiä siitä, miten luodaan parempia strategioita: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm)

Eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston tiedote. *Using participative methodologies to design quality strategies.* (Perustuu italialaiseen esimerkkitapaukseen.) [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf)

FARNET Start-Up Guide 1, luvut 3 ja 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

## Laatikko 8: Esimerkki EKTR:n toimintalinjassa 4 vaaditusta toimintasuunnitelmasta Ranskassa

Toimintasuunnitelma-termiä on tulkittu hieman eri tavoin eri puolilla Eurooppaa. Esimerkiksi Ranskassa EKTR:n toimintalinjasta 4 tukea hakevien kumppanuuksien oli esitettävä kustakin suunnitellusta toimenpidetyypistä työpaketeista koostuva kehittämissuunnitelma sekä rahoitustaulukko. Työpaketti oli yleensä seloste, joka kattoi toimenpiteen ensisijaiset tavoitteet ja toimenpiteen vaikutuksen tavoitteiden saavuttamiseen, ennakoitujen tulokset alalla, tavoitellut edunsaajat, tukikelpoiset menot, muun ennakoitun rahoituksen, indikaattorien seurannan ja arvioinnin sekä toteutuksen aikataulun. Ks. *Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France*, s. 11.

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3\\_france\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf)

Skotlantilaisilla Leader-ryhmillä on tapana tarkoittaa ”liiketoimintasuunnitelmalla” kaikkia hallinnollisia ja taloudellisia menettelyjä ja järjestelmiä, joilla pannaan täytäntöön strategia, myös paikallisten toimintaryhmien toimenpidesuunnitelma. Viimeksi mainittu sisältää tyypillisesti kunkin toimenpiteen tarkan täytäntöönpanokalenterin, jossa kerrotaan myös, kuka on vastannut toimenpiteestä. Ks. skotlantilaisten Leader-ryhmien ”liiketoimintasuunnitelman” kohdat 6–7.

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc\\_LEADER-Business\\_Plan\\_Moray.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf)

*Rahoitussuunnitelmassa* pitäisi antaa alustavat arviot siitä, miten paljon rahaa erityyppisiin toimenpiteisiin varataan. Jos strategia saa tukea useasta rahastosta, rahoitussuunnitelmassa on osoitettava, mitkä osat strategiasta katetaan mistäkin rahastosta ja julkisella kansallisella yhteisrahoituksella kunakin ohjelmavuotena. Siinä on erotettava strategian omat täytäntöönpanomenot yhteistyömenoista, juoksevista kustannuksista ja toiminnan edistämismenoista. Yksityiskohtaisuus ja menoluokat saattavat kuitenkin vaihdella eri jäsenvaltioissa. Hallintoviranomaiset saattavat esimerkiksi vaatia tietoja tiettyjen toimenpideluokkien suunnitelluista menoista, jotka on määritelty kansallisella tai alueellisella tasolla etukäteen. Toisaalta hallintoviranomaiset voivat vaatia ainoastaan arvioita erityistavoitteiden ja/tai toimenpiteiden pääluokkien menoista, jotka on määritelty paikallisen kehittämisen strategiassa.

Talousarvion koko riippuu luonnollisesti alueen tarpeista ja koosta, strategian luonteesta ja mahdollisista muista tukiohjelmista. Se voi myös vaihdella kunkin jäsenvaltion taloudellisen tilanteen mukaan. Kokemukset sekä Leaderistä että EKTR:n toimintalinjasta 4 ovat osoittaneet, että paikallisen kehittämissuunnitelman talousarvion on koostuttava vähintään noin kolmesta miljoonasta eurosta julkisia varoja koko kaudella. Jos summa on tätä pienempi, on vaikeaa tehdä muuta kuin hyvin pienen mittakaavan ”pehmeitä” investointeja ja edistää alan toimintaa. Näiden summien on todennäköisesti oltava paljon suurempia rakennetuilla kaupunkialueilla ja monen rahaston CLLD-toiminnassa.

Jälleen kerran näitä ohjeita ei ole tarkoitus ymmärtää liian ahtaasti vaan ne ovat väline, jolla varmistetaan, että investoinnit ovat yhteisön strategiassa asettamien tavoitteiden mukaisia ja että ne voidaan realistisesti saavuttaa käytettävissä olevilla voimavaroilla.

Käytettävissä olisi myös oltava mekanismeja, joilla varmistetaan, että kumppanuudet voivat mukauttaa rahoitussuunnitelmaansa muuttuviin olosuhteisiin hallintoviranomaisten kanssa neuvotellen. Uudet seuranta- ja arviointia koskevat säännökset (ks. jäljempänä) voivat auttaa mahdollisten muutosten perustelemisessa.

Lisäaineistoa on alaviitteessä<sup>28</sup>.

- **Mitä tarkoittaa ”strategian hallintoa ja seurantaan koskevien järjestelyjen kuvaus, jossa osoitetaan, että paikallisella toimintaryhmällä on valmiudet strategian täytäntöönpanoon, sekä kuvaus arviointiin liittyvistä erityisjärjestelyistä”? (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 33 artiklan 1 kohdan f alakohta)** (luvun 2 vaihe 8)

Paikallisten kumppanuuksien on osoitettava, että niillä on selkeät menettelyt ja että niiden henkilöstö on riittävän kokenutta ja pätevää hallinnoimaan strategiaa tehokkaasti. Tämä koskee tietysti hallinnollisia ja taloudellisia asioita, mutta jos strategiaan kuuluu työskentelyä järjestäytymättömien tai vaikeasti tavoitettavien ryhmien kanssa, henkilöstöllä on lisäksi oltava valmiuksia niiden saavuttamiseen, toiminnan edistämiseen sekä yhteisön ja hankkeen kehittämiseen.

Kumppanuuksien on myös osoitettava, että niillä on päätöksentekoa ja hankkeiden valintaa varten käytössä avoimet ja vastuulliset menettelyt. Esimerkiksi päätöksiä koskevat äänestykset on dokumentoitava ja eturistiriitojen välttämiseksi on oltava menettelyt. Tätä käsitellään jäljempänä kumppanuutta koskevassa kohdassa.

Uusi näkökohta asetuksessa on kuitenkin vaatimus kuvata seurantaan koskevat järjestelyt ja arviointiin liittyvät erityisjärjestelyt. Sekä seurantaan että arviointiin liittyvät järjestelyt ovat välttämättömiä hallintoviranomaisen tarpeista johtuen. Niitä ei pidä nähdä vain muodollisena vaatimuksena menojen todentamiseksi, vaan ne on suunniteltava niin, että saadaan hyödyllistä tietoa paikallisen kumppanuuden hallintoa varten. Sisällyttämällä strategiaansa säännölliset seurantamenettelyt ja kausittaiset arviointimenettelyt kumppanuudet saavat välineen, jolla voidaan selvittää, mikä toimii ja mikä ei, ja jonka avulla voidaan mukauttaa strategiaa muuttuviin olosuhteisiin. Kun yhdistetään selkeät ja mitattavissa olevat tuotos- ja tulostavoitteet sekä arviointia koskevat erityisjärjestelyt, paikalliset kumppanuudet voivat kehittää konkreettisempia ja realistisempia strategioita, jotka ovat myös vakaampia ja joustavampia.

Paikallisten toimintaryhmien on annettava tiedot seuraavista:

- ✓ Järjestelmät ja mekanismit, joita ne ehdottavat indikaattoreihin ja asetettuihin tavoitteisiin liittyvien rahoitus- ja suoritustietojen keräämiseen ja käsittelemiseen. Niiden on oltava selvästi linjassa strategian tavoitteiden kanssa.
- ✓ Miten ne aikovat arvioida omaa suoritustaan CLLD:n erityispiirteiden toteutuksessa.
- ✓ Ehdotukset tulosten levittämiseksi alueella ja hyödyntämiseksi esimerkiksi paikallisen kehittämisstrategian täydentämisessä ja toteutuksessa.
- ✓ Miten ne tukevat CLLD:n ja ohjelman seurantajärjestelyjä ja arviointeja alueellisella ja kansallisella tasolla.

---

<sup>28</sup> Lisää lähdeaineistoa:

- Leader Toolkit -sivusto: *Strategy Design and Implementation*. Suosituksia ja videoita.  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- FARNET Start-Up Guide 1: luku 4C (*Preparing an implementation plan*)  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Esimerkkejä kalatalousalueiden integroiduista strategioista eri puolilta Eurooppaa. Yhteenvetoja ja esimerkitapauksia:  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>

## Laatikko 9: Esimerkki Kasvu-toimintaryhmän vertaisarviointijärjestelmästä Suomessa

Suomalainen Kasvu-toimintaryhmä perusti naapuritoimintaryhmänsä kanssa vertaisarviointijärjestelmän, jossa kumpikin toimintaryhmä teki toistensa alueilla toteutettavia hankkeita koskevia selvityksiä ja haastatteluja. Palaute vastaavien haasteiden kanssa painiskelevalta vertaisryhmältä, joka ei kuitenkaan osallistu suoraan strategian täytäntöönpanoon, antoi arvokasta tietoa kummallekin osallistujalle.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB)

Saksalainen kansallinen maaseutuverkosto tarjoaa kolmea teholtään erilaista mallia: Signal-Check, Multi-Check ja Fokus-Check<sup>29</sup>.

Lisäaineistoa on alaviitteessä<sup>30</sup>.

### 3.3.2 Uudet ja vahvistetut osatekijät kumppanuuksien tehtävissä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 3 kohta)

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 3 kohdassa kuvatut paikallisten kumppanuuksien tehtävät on esitetty seuraavassa laatikossa 10:

#### Laatikko 10: Paikallisten toimintaryhmien tehtävät

**34 artiklan 3 kohta:** Paikallisten toimintaryhmien tehtäviin kuuluvat:

- a) **parantaa paikallisten toimijoiden valmiuksia** kehittää ja panna täytäntöön toimia ja myös parantaa niiden projektinhallintavalmiuksia;
- b) suunnitella syrjimätön ja avoin **valintamenettely ja toimien objektiiviset valintaperusteet siten, että vältetään eturistiriidat** ja varmistetaan, että **vähintään 50 prosenttia valintapäätöksiä tehtäessä annetuista äänistä on peräisin kumppaneilta, jotka eivät ole viranomaisia**, ja että valinta on mahdollista suorittaa kirjallista menettelyä noudattaen;
- c) **varmistaa, että toimia valittaessa noudatetaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämisstrategiaa** asettamalla toimet tärkeysjärjestykseen sen mukaan, kuinka hyvin ne edistävät strategian tavoitteiden saavuttamista;
- d) **laatia ja julkaista ehdotuspyyntöjä** tai jatkuva hanke-ehdotusten jättämismenettely,

<sup>29</sup> Saatavana saksankielisenä sivulla <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

<sup>30</sup> Lisää lähdeaineistoa:

- Leader Toolkit -sivusto: *How to carry out a self-evaluation* ja *Who could carry out an external evaluation* [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm)
- Suomalainen itsearviointiopas paikallisille toimintaryhmille: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selvaluation\\_workbook\\_for\\_LAGs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selvaluation_workbook_for_LAGs.pdf)
- FARNET Start-Up Guide 1: luku 4C, kohta *Monitoring and evaluation*. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- FARNET Guide 4, luvut 1.5, 1.6 ja 1.7. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- mukaan lukien valintaperusteiden määrittely;
- e) ottaa vastaan ja arvioida tukihakemukset;
  - f) **valita toimet ja vahvistaa tuen määrä** sekä tarvittaessa tehdä ehdotukset elimelle, joka vastaa tukikelpoisuuden lopullisesta **tarkistamisesta ennen hyväksyntää**;
  - g) **seurata** yhteisölähtöisen paikallisen oman kehittämisstrategian ja tuettavien toimien **täytäntöönpanoa** sekä toteuttaa tähän strategiaan liittyviä **erityisiä arviointitoimia**.

Hallintoviranomaisen vastuulla on paikallisia toimintaryhmiä valittaessa varmistaa, että valintamenettely on syrjimätön ja avoin.

Kuten edellisessä luvussa, seuraavaksi selitetään lyhyesti, mitä Euroopan komissio tarkoittaa tietyillä keskeisillä ilmaisuilla (lihavoitu teksti), ja annetaan niistä esimerkkejä.

- **Mitä tarkoittaa ”parantaa paikallisten toimijoiden valmiuksia kehittää ja panna täytäntöön toimia ja myös parantaa niiden projektinhallintavalmiuksia”?** (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 34 artiklan 3 kohdan a alakohta) (luvun 2 vaiheet 3 ja 5)

Yksi vahvimista aiemmista kokemuksista saatu opetus on se, että CLLD:n kumppanuuksia ei saa pitää viimeisenä paikallisena linkkinä pitkässä ketjussa, jossa toteutetaan jossain muualla päätettyä politiikkaa. Ne eivät ole paikallistason yleisratkaisu ehdotuspyyntöjen järjestämiseen ja hakemusten keräämiseen avustuksia tai koulutusohjelmia varten. Kumppanuuden todellinen arvo on siinä, että sen tehtävänä on yhdistää paikalliset ihmiset, kannustaa heitä ideoimaan ja luomaan yhdessä hankkeita, jotka eivät toteutuisi tai joiden toteuttaminen olisi paljon vaikeampaa ilman kumppanuutta.

Paikallisten yhteisöjen kokemukset, järjestäytymisen taso, inhimillinen ja sosiaalinen pääoma ja muilta tahoilta jo saaman tuen määrä vaihtelevat. Yksi paikallisen kumppanuuden ensimmäisistä ja tärkeimmistä tehtävistä onkin arvioida yhteisön valmiuksien parantamisen tarve ja sisällyttää se strategiaan. Valmiuksia voidaan parantaa seuraavilla keinoilla:

- ✓ tiedotustilaisuuksilla ja yhteisössä tehtävällä kenttätöyllä
- ✓ tukemalla ihmisten saattamista yhteen ja yhteisön järjestäytymistä
- ✓ hankkeiden suunnittelua koskevalla henkilökohtaisella tai yhteisöllisellä neuvonnalla ja tuella
- ✓ koulutuksella.

On aivan olennaista, että kumppanuudella on omia työntekijöitä, jotka ovat riittävän päteviä näihin tehtäviin, tai että se voi käyttää niiden suorittamiseen ulkopuolisia. Valmistelutukea voidaan käyttää tämältyypin valmiuksien parantamisen rahoittamiseen ohjelmien käynnistämisen yhteydessä. Jos valmiuksien parantamiseen ei ole käytettävissä taloudellisia tai inhimillisiä voimavaroja, on hyvin todennäköistä, että strategian omivat yhteisön vahvimmat ja vaikutusvaltaisimmat toimijat, mistä kärsivät muut sidosryhmät ja muu yhteisö.

#### Laatikko 11: Valmiuksien parantaminen Koillis-Lapin paikallisessa kalastusalan toimintaryhmässä

Ammattikalastajien tukeminen toiminnan monipuolistamisessa on yksi Koillis-Lapin paikallisen kalastusalan toimintaryhmän (FLAG) prioriteeteista. Sodankyläläiset kalastajat tulivat siihen tulokseen, että heillä olisi parhaat mahdollisuudet saada lisäansioita matkailun avulla, mutta heillä ei ollut näille uusille markkinoille pääsyyn tarvittavia taitoja ja lupia. FLAG otti yhdessä kunnan matkailuosaston kanssa kalastajat mukaan tavoitteiden ja tukitarpeiden määrittelemiseen ja auttoi heitä muuttamaan ideat käytännöksi.



Keskustelujen perusteella paikallisille kalastajille kehitettiin kattava koulutuspaketti, jonka avulla he saavat hankittua tarvittavat luvat ja taidot pystyäkseen kehittämään ja tarjoamaan toteuttamiskelpoisia matkailutuotteita. Ensimmäinen yli vuoden kestävä kurssipaketti kattoi turvallisuusasiat, tuotekehittelyn ja markkinoinnin. Sitä täydensivät matkat messuille, harjoittelujaksot vakiintuneissa matkailuyrityksissä ja henkilökohtainen opastus tuotekehittelyssä. Koulutuksen jälkeen 14 kalastajaa sai tarvittavat luvat ja kehitti seitsemän myyntikelpoista tuotetta. Koska valmiuksien parantaminen on pitkä prosessi, seuraavana vuonna järjestettiin toinen kurssisarja, jolla jatkettiin ensimmäisenä vuonna hankittujen perustaitojen kehittämistä. Kurssien painopiste oli matkailijakokemusten laadun parantamisessa muun muassa antamalla koulutusta asiakaspalvelussa, kuluttajansuojalainsäädännössä ja englannin kielessä. Näiden kahden valmiuksien parantamiseen tähtäävän kurssisarjan päätyttyä kalastajat olivat kehittäneet 11 matkailutuotetta ja olivat alueen matkailuyritysten tunnustamia toimijoita.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Mitä tarkoittaa ”suunnitella syrjimätön ja avoin valintamenettely ja toimien objektiiviset valintaperusteet siten, että vältetään eturistiriidat”? (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 3 kohdan b alakohta)**

Tämä artikla lisättiin osittain tilintarkastustuomioistuimen Leader-ohjelmaa koskevan kertomuksen vuoksi. Siinä todettiin, että joissakin tapauksissa hankkeiden hyväksyntään oli osallistunut kumppaneita, jotka hyötyivät niistä itse suoraan. Paikallisissa hankkeissa onkin todella se riski, että paikallinen eliitti taikka hallitsevat sektorit tai eturyhmät hallitsevat päätöksentekoprosessia. Tämä on ongelmallista paikallisille kumppanuuksille, koska yhteisön aktiivisimmilla ja dynaamisimmilla jäsenillä on kuitenkin usein tarjottavana eniten ideoita ja voimavaroja hankkeisiin. Jos ne suljetaan ulkopuolelle, kumppanuus saattaa jäädä ilman niiden energiaa ja johtajaominaisuuksia.

Siksi yleissääntönä on, että kaikkien kumppanien on ilmoitettava mahdolliset eturistiriitansa hankkeissa, eivätkä ne saa osallistua itseään suoraan koskevien päätösten tekemiseen.

Paikallisten toimintaryhmien on kuvailtava eturistiriitojen välttämiseen liittyvät menettelynsä varainhoitoasetuksen<sup>31</sup> mukaisesti. Hankkeiden valintamenettelyjen on oltava syrjimättömiä ja avoimia, ja niissä on vahvistettava päätöksentekoprosessi ja käytettävät päätöksentekoperusteet. Menettelyissä on määriteltävä selvästi tapahtumien järjestys ja menettelyyn kussakin vaiheessa osallistuvat ihmiset ja varmistettava, että prosessin eri osien vastuut erotellaan asianmukaisesti. Niissä on myös oltava selvät ja yksinkertaiset muutoksenhakumenettelyt. Vuokaavio on tässä usein kätevä ja selkeä esitystapa.

Paikallisen toimintaryhmän päätöksentekoelimen eturistiriidoista on laadittava rekisteri, johon kirjataan kaikkien valintakomitean jäsenten ja hankkeen tai hakijan välisten yhteyksien luonne.

Paikallisten toimintaryhmien on sallittua rahoittaa omia hankkeita, joissa kumppanuus on itse hankkeen vetäjä. Silloin on kuitenkin luotava selkeä, avoin menettely, joka osoittaa, että nämä hankkeet edistävät paikallista kehittämisstrategiaa ja niillä on yhteisön tuki.

---

<sup>31</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 57 artikla.

Kun kumppanuudet soveltavat tällaisia periaatteita, ne voivat varmistaa kaksinkertaisen vastuuvollisuuden – ulkoisesti tilintarkastajille, hallintoviranomaisille ja maksajavirastoille ja sisäisesti paikalliselle yhteisölle.

- **Mitä tarkoittaa ”varmistetaan, että vähintään 50 prosenttia valintapäätöksiä tehtäessä annetuista äänistä on peräisin kumppaneilta, jotka eivät ole viranomaisia”?** (Yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 34 artiklan 3 kohdan b alakohta) (luvun 2 vaiheet 3 ja 5)

Tämän on tarkoitus vahvistaa yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 32 artiklan 2 kohdan b alakohta, jossa sanotaan, että ”päätöksenteossa kansallisten sääntöjen mukaisesti määriteltyjen viranomaisten tai yhdenkään yksittäisen eturyhmän osuus ei ole yli 49 prosenttia äänivallasta”. Tämä 49 prosentin sääntö on ollut Leader-menetelmän peruseriaate jo jonkin aikaa. Sen tarkoituksena on taata, että kumppanuudet ovat todellisia kumppanuuksia, joissa jokaisella jäsenellä on mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin sen sijaan, että ne olisivat vain olemassa olevien rakenteiden ja organisaatioiden lisäosia.

Aiemmin jotkin kunnat ja viranomaiset ovat suhtautuneet Leaderiin erittäin epäilevästi siksi, että tämä sääntö saattaisi heikentää julkisen sektorin ja vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asemaa. Todellisuudessa tilanne on kuitenkin ollut pikemminkin päinvastainen. Julkisen sektorin hyväksyttävyyttä usein lisääntyy, kun se osoittaa pystyvänsä toimimaan todellisessa kumppanuussuhteessa paikallisten asukkaiden kanssa. CLLD:n menettelyihin kuuluu keskinäinen valvonta, jolla asianmukaisesti sovellettuna varmistetaan julkinen vastuuvollisuus.

Komissio katsoo, että julkinen sektori kokonaisuudessaan ja erityisesti kunnat ovat CLLD-lähestymistavan keskeisiä osatekijöitä. On kuitenkin vaarana, että julkiset instituutiot heikentävät huomattavasti tai jopa horjuttavat CLLD:n alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan periaatteita seuraavissa tapauksissa:

- ✓ Hallinto- tai maksajaviranomaiset eivät käytä tukikelpoisuustarkastuksia pelkästään laillisuuden ja tukikelpoisuuden arviointiin vaan myös hankkeiden mahdollisuuksien tai laadun arvioimiseen.
- ✓ Julkiset yhteisrahoittajat (jotka vastaavat usein pienestä osasta hankkeen rahoitusta) käyttävät vipuvaikutustaan hankkeita koskevien lopullisten päätösten tekemiseen.
- ✓ Tietty hallintoon ja rahoitukseen liittyvät toiminnot delegoidaan paikalliselle julkisesti vastuuvolliselle elimelle (joka voi olla muodollisesti tunnustettu välittävä elin mutta ei välttämättä), joka pyrkii näiden toimintojen avulla vaikuttamaan epäasianmukaisesti siihen, mitä hankkeita muut kumppanit valitsevat.
- ✓ Hallitsevat puolueet hyödyntävät asemaansa muissa yhteisön organisaatioissa päätösvaltaisen enemmistön muodostamiseen julkisen sektorin kanssa.

Komissio haluaa auttaa paikallisia kumppanuuksia välttämään kaikki nämä karikot. Kyseinen 50 prosentin sääntö on vain yksi askel tähän suuntaan. Jos sitä ei noudateta, tehty päätös ei ole pätevä.

#### Laatikko 12: Kumppanuus suomalaisissa paikallisissa toimintaryhmissä

Suomessa kunnilla on hyvin vahva asema paikallisessa palveluntarjonnassa, ja pienimmilläänkin niistä on veronkantovaltuudet ja satoja työntekijöitä. Estääkseen paikallisten toimintaryhmien muuttumisen pelkiksi kuntien jatkeiksi suomalainen hallintoviranomainen

on asettanut paikallisille toimintaryhmille hyvin tiukat ehdot. Niiden on oltava riippumattomia, voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, ja kaikilla paikallisilla toimijoilla on oltava mahdollisuus liittyä niiden jäseniksi. Keskimäärin toimintaryhmissä on noin sata jäsentä. Jäsenet valitsevat suoraan hallituksen, jossa on oltava *kolme samankokoista osapuolta*: julkinen sektori, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunnan edustajat (niin sanottu kolmikantaperiaate). Hallituksen jäsenet voivat olla hallituksessa yhtäjaksoisesti enintään kuusi vuotta, ja heidän on annettava ilmoitus eturistiriidoistaan.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Lisää lähdeaineistoa on alaviitteessä<sup>32</sup>.

- **Mitä tarkoittavat ”laatia ja julkaista ehdotuspyyntöjä tai jatkuva hanke-ehdotusten jättämismenettely, mukaan lukien valintaperusteiden määrittely” (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 3 kohdan d alakohta) ja ”varmistaa, että toimia valittaessa noudatetaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämisstrategiaa asettamalla toimet tärkeysjärjestykseen sen mukaan, kuinka hyvin ne edistävät strategian tavoitteiden saavuttamista” (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 3 kohdan c alakohta)?**

Näidenkin artiklojen tarkoituksena on vahvistaa CLLD:n alhaalta ylöspäin suuntautumisen periaatteita ja kumppanuuksien itsenäisyyttä. Komissio tiedostaa, että paikallisten kumppanuuksien liikkumavaraa paikallisten tarpeiden täyttämässä voivat käytännössä rajoittaa hyvin joustamattomat ehdotuspyynnöt, valintamenettelyt ja valintaperusteet, jotka on määritetty kansallisella tai alueellisella tasolla. Näissä tilanteissa on vaarana, että kumppanuuksilla ei ole muuta tehtävää kuin vain hyväksyä muodollisesti hankkeet, jotka ovat etukäteen määriteltyjen perusteiden mukaisia. Lisäksi jos hankkeiden esittelyyn ja toteutukseen on liian vähän aikaa tai ajankohta on huono (esimerkiksi silloin, kun jotkut hankkeen vetäjät ovat hyvin kiireisiä) tai jos ehdot ovat liian tiukat, se voi pakottaa yrittäjät tekemään riskialttiita päätöksiä.

Komissio toteaa, että hallintoviranomaiset voivat näiden ongelmien välttämiseksi määrittellä ehdotuspyyntöjen, menettelyjen ja periaatteiden tietyt yhteiset osatekijät. Näissä rajoissa paikalliset kumppanuudet voivat kuitenkin päättää seuraavista asioista:

- ✓ Ehdotuspyyntöjen erityispiirteet, kuten niiden ajoitus tai se, onko ne tarkoitettu tiettyntyyppisille hankkeille (esimerkiksi yhteishankkeille, tiettyjen kohdealojen tai -ryhmien hankkeille jne.) vai ovatko ne avoimia.
- ✓ Muut erityiset valintaperusteet, jotka kuvaavat sitä, miten laajasti hankkeet vaikuttavat paikalliseen kehittämisstrategiaan ja alueeseen (esimerkiksi paikallinen kerrannaisvaikutus, kun käytetään paikallisia materiaaleja, työvoimaa ja palvelutarjontaa, vaikutus alueen imagoon jne.).
- ✓ Menettelyt, jotka ovat selkeitä ja avoimia, joihin kuuluu yleensä laadullinen arviointi ja joissa hyödynnetään kumppanuuksien ensi käden tietoa alueesta (esimerkiksi päätöksentekopaneelin jäsenten kysymysjoukon perusteella tekemät yksittäiset arviot, joista sitten keskustellaan ja jotka yhdistetään).

---

<sup>32</sup> Lähdeaineistoa:

- FARNET Start Up Guide 1, luku 3 (*Building Local Partnerships*)  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

Leader Toolkit -sivusto: *What is a LAGs Structure* [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm)

- ✓ Lippulaiva- ja yhteishankkeiden avoimet menettelyt, joita kumppanuus johtaa itse.

Yksi paikallisten toimintaryhmien tärkeimmistä eduista kansallisten tai alueellisten vakio-ohjelmien paikallistomistoihin verrattuna on se, että paikalliset toimintaryhmät eivät pelkästään suunnittele strategiaa vaan myös järjestävät hankkeiden valintaprosessin ja määrittelevät perusteet, joilla valittuja hankkeita ohjataan sovittuun strategiseen suuntaan. Ne pystyvät täydentämään näitä tehtäviä aktiivisilla hankkeen edistämistoimilla, kuten valmiuksien parantamisella, yhteisön organisoinnilla ja suoralla hankkeen kehittämällä.

#### Laatikko 13: Hankkeiden valinta North Highlandin Leader+-kumppanuudessa

North Highlandin Leader+-kumppanuus kehitti yksinkertaisen kahden sivun yhteenvedon ja arviointilomakkeen avoimen päätöksenteon helpottamiseksi. Ensimmäisessä osassa on yhteenveto hankkeen keskeisistä ominaisuuksista, kuten kustannuksista, haetusta rahoituksesta, hankkeen tuotoksista ja yhtäläisten mahdollisuuksien kunnioittamisesta. Seuraavassa osassa on 12 arviointiperustetta, joihin kuuluvat muun muassa strategianmukaisuus, yhteisön osallistumisaste, elinkelpoisuuden ja kestävyuden arviointi, innovointi, yhteydet muihin hankkeisiin, ympäristölle ja/tai kulttuuriperinnölle koituvat hyödyt sekä vipuvaikutus yksityisen sektorin investointeihin. Samassa lomakkeessa on yksinkertaiset pisteytysohjeet.

Monet maat ja paikalliset kumppanuudet ovat kehittäneet erittäin yksityiskohtaisia hankkeiden arviointi- ja pisteytysjärjestelmiä, joissa eri perusteita painotetaan niin, että pyritään ottamaan huomioon paikalliset olosuhteet. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että käytetyt menettelyt ja perusteet ovat oikeasuhteisia hankkeiden koon kanssa ja toimivat paikallisen päätöksenteon apuna eivätkä vain mekaanisena toimenpiteenä.

Lisää lähdeaineistoa on alaviitteessä<sup>33</sup>.

- **Mitä tarkoittaa ”valita toimet ja vahvistaa tuen määrä”? (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 3 kohdan f alakohta)**

Tämänkin artiklan tarkoituksena on selventää kumppanuuden asemaa suhteessa hallinnon muihin tasoihin ja vahvistaa CLLD:n periaatteita. Artikla on helpointa selittää niin, että paikallisen kumppanuuden on vastattava hankkeiden asianmukaisuudesta.

**Paikallisen kumppanuuden** tehtäviin suhteessa hankkeeseen kuuluu

- ✓ analysoida, missä määrin hanke edistää paikallista strategiaa
- ✓ soveltaa kaikkia kansallisella tai alueellisella tasolla määritettyjä vakioperusteita (esimerkiksi työpaikkojen luominen, naisten tai heikossa asemassa olevien ryhmien työllistäminen, paikallisten voimavarojen käyttäminen, kerrannaisvaikutukset jne.)
- ✓ kehittää ja soveltaa paikallisia perusteita (esimerkiksi etusija alueille tai ryhmille, joilla on erityistarpeita, tai paikallisesti erityisen tärkeille aloille ja aiheille)

---

<sup>33</sup> Lähdeaineistoa:

- FARNET Guide 4: Steps for success. Luku 2 (*Cultivating private sector involvement*) ja luku 3 (*Active project development and selection*). <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- Leader Toolkit -sivusto: *Strategy Implementation – How to define project selection criteria*. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm)

- ✓ varmistaa, että hanke on yhdenmukainen muiden strategioiden kanssa
- ✓ varmistaa hankkeen elinkelpoisuus (markkinat, teknologia, toiminnallinen ja taloudellinen elinkelpoisuus)
- ✓ tarkastaa tietyt asiat, kuten hukkavaikutus (toteutetaanko hanke samalla tavalla ilman tukea?) ja syrjäyttäminen (aiheuttaako yhdelle yritykselle annettu tuki ongelmia muille?)
- ✓ tarkastaa, että hankkeen vetäjillä on valmiudet toteuttaa hanke
- ✓ varmistaa, että hankkeella on tai se voi hankkia kaikki tarvittavat luvat ja lisenssit
- ✓ tarkastaa alustavasti hankkeen tukikelpoisuus ennen asiakirjojen toimittamista hallintoviranomaiselle.

Asetuksessa sanotaan myös, että kumppanuuden on kyettävä ”vahvistamaan tuen määrää”. Jälleen kerran tässä on noudatettava asetuksessa, ohjelmassa ja mahdollisissa kansallisissa säädöksissä asetettuja rajoja. *Tämä kuitenkin mahdollistaa sen, että kumppanuus voi arvioida yksittäisiä hankkeita ja antaa lisätukea niille, jotka edistävät erityisesti paikallista strategiaa, ovat muita innovatiivisempia tai suosivat erityisesti heikossa asemassa olevia ryhmiä. Se myös tarjoaa ryhmille mahdollisuuden keskustella hankkeen vetäjien esittämästä talousarviosta, päättää, rahoitetaanko koko hanke vai osa siitä, ja/tai jakaa hanke vaiheisiin tai osiin.*

Hallintoviranomaisten on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 3 kohdan mukaan suoritettava useita EAKR:ään, ESR:ään ja EMKTR:ään liittyviä tehtäviä. Hallintoviranomainen tekee esimerkiksi kaikki lopulliset päätökset hankkeen tukikelpoisuudesta sen suhteen, onko se asetusten, ohjelman, valtioneuvoston päätösten ja muiden mahdollisten kansallisten tai alueellisten määräysten ja säädösten mukainen. Sen on myös vahvistettava, että paikalliset toimintaryhmät ovat tarkastaneet hankkeen vetäjien valmiudet asianmukaisesti. Ellei näitä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 3 kohdassa määritettyjä ehtoja rikota, hallintoviranomaisen ei pidä puuttua paikallisen kumppanuuden tekemään valintaan<sup>34</sup>.

Tämän jälkeen CLLD voi edetä eri mallien mukaisesti:

- *Hajautetussa mallissa* hallintoviranomaiset delegoivat paikalliselle kumppanuudelle tehtävät, jotka liittyvät hankkeiden muodolliseen hyväksymiseen (avustussopimuksen allekirjoittaminen) ja/tai maksamiseen. Jos EMKTR:stä, EAKR:stä tai ESR:stä (mutta ei maaseuturahastosta) rahoitusta saavan hankkeen muodollinen hyväksyminen on delegoitu paikalliselle toimintaryhmälle, toimintaryhmän on toimittava välittävänä elimenä ja vastattava kaikista delegoinnin vaikutuksista tilintarkastukseen ja valvontaan. Näiden kolmen rahaston (ESR, EAKR ja EMKTR) rahoittamat paikalliset toimintaryhmät *voivat suorittaa maksuja* tuensaajille toimimatta välittävänä elimenä, jos asianmukaiset menettelyt on luotu. Jos hankkeen rahoittaja on maaseuturahasto, oikeudellinen vastuu maksujen suorittamisesta pysyy maksajavirastolla.

---

<sup>34</sup> Maaseuturahastoa koskevan asetuksen 65 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä selkeästi hallintoviranomaisen, maksajaviraston ja Leader-ohjelman mukaisten paikallisten toimijaryhmien tehtävät kelpoisuus- ja valintakriteerien soveltamisen ja projektinvalintamenettelyn osalta. Lisäksi maaseuturahastoa koskevan asetuksen 42 artiklan 1 kohdan mukaan paikalliset toimintaryhmät voivat myös huolehtia hallintoviranomaisen ja/tai maksajaviraston niille siirtämien lisätehtävien suorittamisesta.

#### Laatikko 14: Paikallisen Leader-toimintaryhmän suorittama toimien valinta ja maksaminen Espanjassa Aragonin alueella

Aragonin alueella Espanjassa 20 paikallista Leader-toimintaryhmää hyväksyy suoraan paikalliset hankkeet (allekirjoittaa avustussopimuksen) ja maksaa avustukset hankkeen vetäjille, kun hanke on saatettu päätökseen. Alueellinen hallintoviranomainen maksaa yhdeksän prosenttia paikallisen toimintaryhmän talousarviosta ennakoon kauden alussa sillä ehdolla, että ryhmä antaa sille pankkitakauksen. Aluksi kumppanuuden oli lähetettävä neljä todistusta hankkeista, jotka se oli hyväksynyt ja joille se oli maksanut ennakkoa joka vuosi, ja alueellinen hallitus maksoi korvaukset 2–3 kuukauden kuluessa. Näin varmistettiin, että ei syntynyt likviditeettiongelmia. Talouskriisin vaikutusten vuoksi todistusten määrä on kuitenkin vähennetty kahteen ja ryhmien korvausten saamiseen kuluva aikaa pidennetty, mikä on aiheuttanut kassavirtapaineita.

Paikalliset kumppanuudet väittävät, että tämä järjestelmä parantaa huomattavasti niiden asemaa paikallisten sidosryhmien silmissä ja auttaa niitä vastaamaan hankkeiden vetäjien tarpeisiin paljon aiempaa joustavammin ja nopeammin. Kumppanuudet ovat nimenomaisesti vaatineet jatkamaan saman menetelmän käyttöä tulevilla kaudella.

- *Keskitetymmässä mallissa* hallintoviranomainen vastaa hankkeen muodollisesta hyväksymisestä ja maksuista. Sen etuna on, että paikallisilla kumppanuuksilla on vähemmän hallintotyötä, mutta se toimii vain, jos hallintoviranomainen pystyy luomaan joustavat ja nopeat hyväksymis- ja maksujärjestelmät.

#### Laatikko 15: Suomalaisten paikallisten kalastusalan toimintaryhmien toimien valinta ja maksut

Suomalainen EKTR:n toimintalinjan 4 toteutusjärjestelmä on esimerkki keskitetystä mallista. Paikalliset kalastusalan toimintaryhmät (FLAG) edistävät toimintaa ja valitsevat hankkeita, mutta lopullisen hyväksynnän ja maksut suorittavat välittävän elimen aluetoimistot (ELY-keskukset), joille on siirretty vastuu ohjelman hallinnosta. Nämä keskukset saavat rahoitushakemuksia hankkeisiin, jotka FLAG-ryhmät ovat valinneet alueeltaan, ja tarkistavat hankkeiden tukikelpoisuuden ennen niiden lopullista hyväksymistä. Hyväksytyään hankkeen ELY-keskus valvoo sen toteutusta ja suorittaa maksut suoraan tuensaajalle. Sen vastuulla on myös raportoida hallintoviranomaiselle hyväksytyistä hankkeista, suoritetuista maksuista ja arvioinneista.

Suomessa FLAG-ryhmät käyttävät oikeussubjektinaan olemassa olevia organisaatioita, joissakin tapauksissa Leader-ryhmiä. Ne keskittyvät paikallisen kehittämisstrategian laatimiseen, toiminnan edistämiseen ja hankkeen kehittämisen tukemiseen, hakemuslomakkeiden epäviralliseen tarkastamiseen, hankkeiden valitsemiseen ja FLAG-toiminnoista raportointiin. ELY-keskusten ja FLAG-ryhmien lähekkäisyyden ja keskinäisen luottamuksen ansiosta hankkeet voidaan hyväksyä kuuden viikon kuluessa hakemuksen toimittamisesta FLAG-ryhmälle, joskus jopa nopeammin.

EKTR:n toimintalinjan 4 toteutus Suomessa:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

On myös välimuotoja, joissa hallintoviranomainen antaa paikallisten kumppanuuksien tehtäväksi valvoa ja varmentaa, että investoinnit on tehty. Se voi nopeuttaa toteutusta, kunhan hallintoviranomaisella on riittävä pistokejärjestelmä eikä kaikki tarkastuksia tehdä kahteen kertaan.

Kaikissa tapauksissa hallintoviranomainen on viime kädessä vastuussa virheistä ja varojen väärinkäytöstä, joten päätös paikallisille toimintaryhmille delegoimisen tasosta olisi tehtävä vasta sen jälkeen, kun on arvioitu toisaalta sitä, mitä etua on nopeudesta ja joustavuudesta paikallisten tarpeiden täyttämiseksi, ja toisaalta sitä, mikä on ei-tukikelpoisten tai asiaankuulumattomien menojen syntymisen riski.

Delegoinnin tasosta riippumatta riskejä voidaan vähentää huomattavasti seuraavilla toimilla:

- ✓ Määritellään vastuut hallinto- ja valvontatehtävistä selkeästi sopimuksessa, jonka hallintoviranomainen ja paikallinen toimintaryhmä allekirjoittavat (ks. yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artiklan 5 kohta).
- ✓ Määritellään selkeästi paikallisen toimintaryhmän tehtävät suhteessa kaikkiin hallinto- ja valvontajärjestelmän toteutusketjun toimijoihin.
- ✓ Määritellään ohjelmassa selkeästi paikallisten toimintaryhmien ja kyseisen ohjelman täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tehtävät kaikissa paikalliseen kehittämisstrategiaan liittyvissä toiminnoissa (ks. yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 34 artiklan 1 kohta).
- ✓ Varmistetaan *riittäväillä* ja *oikeasuhteisilla* järjestelmillä, että paikallinen toimintaryhmä noudattaa menettelyjä (otannat, pistokokeet jne.) kaikissa CLLD-prosessiin vaikuttavan toteutusketjun vaiheissa.
- ✓ Poistetaan päällekkäisyydet ja tarpeettomat viivästykset ja seurataan itse toteutusjärjestelmän nopeutta, kustannuksia ja tehokkuutta.

Vaikka nämä vaiheet ovatkin hallintoviranomaisten vastuulla, paikallisten kumppanuuksien on itse tarkistettava, että ne toteutuvat, ja varmistettava, että ne otetaan huomioon päivittäisissä toiminnoissa.

Lisää lähdeaineistoa on alaviitteessä<sup>35</sup>:

### 3.4 Välineet CLLD:n täytäntöönpanon tukemiseen

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa on joukko välineitä, joilla voidaan tehostaa ja mukauttaa kumppanuuksien paikalliselle yhteisölle tarjoamaa inhimillistä ja taloudellisesta tukea.

- **Mitä tarkoittaa ”valmistelutuki”? (35 artiklan 1 kohdan a alakohta)**

Kokemukset ovat osoittaneet, että CLLD:n strategian suunnittelun, kumppanuuden luomisen ja sopivien rajojen määrittämisen valmisteluvaihe on onnistumisen ratkaiseva perusta. Vie kuitenkin aikaa (arvioiden mukaan 6–12 kuukautta) ja voimavaroja varmistaa, että strategia perustuu vankkaan näyttöön ja auttaa saamaan koko yhteisön osallistumaan hankkeeseen. Strategioiden ja kumppanuuksien laadun parantamiseksi komissio suosittelee, että asiasta

---

<sup>35</sup> Lähdeaineistoa:

- *Implementation of the bottom up approach of Leader. ENRD Focus Group 1 Report* [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm)
- *FARNET Good Practices –Governance and Management. Delivery models: Axis 4 in Finland; Axis 4 in Denmark* <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

kiinnostuneet paikallisyhteisöt voisivat hakea valmistelutukea yksinkertaisen kiinnostuksenilmaisun perusteella.

Valmistelutuki voi kattaa esimerkiksi seuraavat toimet:

- ✓ Paikallisten sidosryhmien koulutus
- ✓ Kyseistä aluetta koskevat tutkimukset
- ✓ Kustannukset, jotka liittyvät paikallisen kehittämisstrategian tarkentamiseen, mukaan lukien konsultointikustannukset ja kustannukset toimista, jotka liittyvät sidosryhmien kuulemisiin
- ✓ Valmistelutukea hakevan organisaation hallintokustannukset (toiminta- ja henkilöstökustannukset) valmisteluvaiheen aikana
- ✓ Tuki pienille pilottihankkeille.

Valmistelutukea on voinut hakea 1. tammikuuta 2014 lähtien riippumatta siitä, saadaanko paikallisen kehittämisstrategian täytäntöönpanoon loppujen lopuksi rahoitusta. Valmistelutuki-intensiteetti voi olla jopa 100 prosenttia.

Hallintoviranomaisten on järjestettävä valmistelutukea saavien hankkeiden valintaa varten mahdollisimman varhaisessa vaiheessa yksinkertainen kiinnostuksenilmaisupyynnö (ks. esimerkki).

Olemassa olevat maaseutu- tai kalatalouskumppanuudet ovat tukikelpoisia, jos niiden talousarvioon ei ole kirjattu valmistelutukea ohjelmakaudella 2007–2013.

On kuitenkin myös mahdollista rahoittaa tiettyjä yhteisiä valmistelutoimia (kuten valmiuksien parantamistoimet ja CLLD:tä koskevan tiedon levitys esimerkiksi koulutuksen, verkkosivustojen, ohjeiden tai seminaarien avulla) käyttämällä teknisen tuen talousarviota kausille 2007–2013 ja 2014–2020.

#### Laatikko 16: Esimerkki FLAG-ryhmien valmistelutuesta Virossa

Virossa paikallisten kalastusalan toimintaryhmien perustamista ja valintaa tuettiin vuoden kestäneellä uusien kumppanuuksien koulutusohjelmalla ja sarjalla kokouksia. Ne järjesti maatalousministeriö yhteistyössä kansallisen verkostojen tukiyksikön, Tarton yliopiston Pärnun yksikön ja Törun koulutuskeskuksen kanssa.

Koulutussuunnitelma laadittiin kolmelle erilliselle kohderyhmälle (kalastajat ja kalastukseen liittyvät yritykset, paikallishallinnon edustajat sekä voittoa tavoittelemattomat yhdistykset), ja sillä oli neljä päätavoitetta: kahdeksan paikallisen kalastusalan toimintaryhmän perustamisen tukeminen, FLAG-johtajien kouluttaminen FLAG-työn käynnistämiseksi, FLAG-jäsenten välisen yhteistyön kehittäminen ja FLAG-ryhmien valmiuksien parantaminen opetustehtävässään sekä FLAG-jäsenten tietotaidon lisääminen alueidensa strategioiden kehittämisessä. Ohjelmaan kuului toimintalinjan 4 oikeudellista kehystä koskevia seminaareja sekä koulutusta siinä, miten luodaan LAG-kumppanuus ja kehitetään paikallinen kehittämissuunnitelma ja toimintasuunnitelma. Siihen sisältyi myös valmiuksien parantamista projektinhallinnassa, viestinnässä ja julkisissa hankinnoissa, ja sen tukena oli kattava käsikirja.

Ohjelman kustannukset olivat hieman vajaat 100 000 euroa, jotka maksettiin kansallisesta talousarviosta ja EKTR:n teknisen avun tuesta. Paikallisten toimintaryhmien esivalinta tehtiin yksinkertaisella kiinnostuksenilmaisupyynnöllä. Toimintaryhmille myönnettiin noin 70 000 euroa paikallisen kumppanuuden luomisprosessin tukemiseen ja alueen kehittämisstrategian kehittämiseen, mikä tapahtui rinnan kansallisten valmiuksien



parantamisen kanssa. Tämä kattoi esimerkiksi tutkimusten, tiedon levittämisen, kokousten ja asiantuntija-avun kustannukset. Viron keskittymisestä valmiuksien parantamiseen seurasi, että se oli Euroopassa ensimmäisiä maita (vuonna 2010), joissa toimivat FLAG-ryhmät pystyivät tukemaan paikallisia hankkeita.

- **Mitä tarkoittaa ”yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisstrategian mukaisten toimien täytäntöönpano”? (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 35 artiklan 1 kohdan b alakohta)**

Toimien täytäntöönpanon tukeminen kattaa valmistelutukea, toimintakustannuksia sekä toiminnan edistämistä ja yhteistyötä lukuun ottamatta kaikki strategian toimet. On syytä huomata, että täytäntöönpanolle ei ole määritetty etukäteen mitään alatoimenpiteitä tai toimintatyyppisiä. Näin ollen paikalliset toimintaryhmät voivat periaatteessa määrittellä toimintatyyppit vapaasti paikallisissa kehittämisstrategioissaan, ja ne voivat olla saman maan tai alueen toimintaryhmillä erilaisia.

Lisäksi komissio on antanut joukon säännöksiä, joilla parannetaan paikallisten kehittämisstrategioiden vaikutusta paikallisten tarpeiden täyttämiseksi.

Ensimmäinen säännöstyyppi viittaa kaikkiin aiemmin mainittuihin asioihin, jotka on *tarkoitettu parantamaan paikallisten kehittämisstrategioiden laatua*, kuten seuraavat:

- ✓ Painopiste on selvästi siinä, mitä yhteisö haluaa muuttaa
- ✓ Mitattavissa olevat tuotos- ja tulostavoitteet
- ✓ Konkreettiset toiminta- ja rahoitussuunnitelmat
- ✓ Tehokkaat hallinto-, seuranta- ja arviointijärjestelmät.

Toinen säännöstyyppi on tarkoitettu varmistamaan, että paikallisten kehittämisstrategioiden täytäntöönpano on riittävän *joustavaa* voidakseen täyttää Euroopan eri alueiden vaihtelevat ja muuttuvat tarpeet.

Tämä on toteutettu

- ✓ laajentamalla paikallisten kehittämisstrategioiden mahdollista soveltamisalaa sallimalla sellaisten toimenpiteiden ja toimien tukeminen, joita ei ole huomioitu ohjelmassa ja jotka saattavat jopa kuulua muiden EU-rahastojen normaaliin toimialaan, kunhan ne ovat *yhdenmukaisia ohjelman tavoitteiden kanssa*
- ✓ kannustamalla hallintoviranomaisia omaksumaan joustavampi lähestymistapa tukikelpoisuuteen ilmoittamalla, mikä ei ole tukikelpoista sen sijaan, että ne yrittäisivät määrittellä, mikä kaikki on tukikelpoista.<sup>36</sup>

Kolmas säännöstyyppi viittaa menetelmiin, joilla *yksinkertaistetaan* tapoja myöntää avustuksia ja muunlaista taloudellista tukea (esimerkiksi käyttämällä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja). Näitä käsitellään luvussa 7.

---

<sup>36</sup> Myös asiat, jotka on mainittu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 69 artiklan 3 kohdassa: a) tuensaajien lainojen korot, vaikkakin kumppanuuden rahoituskustannukset on sallittu, b) maan hankinta siltä osin kuin siihen käytettävä määrä ylittää kymmenen prosenttia kyseisen toimen tukikelpoisista kokonaismenoista, mistä on poikkeuksia, c) arvonlisävero, paitsi jos se on kansallisen alv-lainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamaton.

- **Mitä tarkoittaa ”paikallisen toimintaryhmän yhteistyötoimien valmistelu ja täytäntöönpano”? (Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 35 artiklan 1 kohdan c alakohta)**

CLLD-kumppanuuksien välinen yhteistyö sekä kansallisella että Euroopan tasolla on toimiva kanava hyvien käytäntöjen vaihtamiselle ja siirtämiselle ja auttaa myös lisäämään hankeideoiden toteutumista. Eri maiden epäyhdenmukaiset valintamenettelyt, aikataulut ja tukikelpoisuusehdot ovat kuitenkin hidastaneet kansainvälistä yhteistyötä huomattavasti.

Komissio ei voi toteuttaa keskitettyä valintamenettelyä itse yhteisen hallinnon järjestelmässä, jonka avulla ERI-rahastojen ohjelmat toteutetaan. Siksi se esittää kolme ehdotusta CLLD-kumppanuuksien välisen menettely-yhteistyön yhdenmukaistamiseksi:

- ✓ Komission suosittelema ensimmäinen lähestymistapa on sellainen, että yhteistyötoimet yhdenmukaistetaan paikalliseen kehittämisstrategiaan ja kumppanuuksilla on sama oikeus kuin muidenkin toimien yhteydessä valita, kenen kanssa ne tekevät yhteistyötä ja miten.
- ✓ Vaihtoehtoisesti jäsenvaltio voi luoda avoimen valintamenettelyn ja asettaa valinnalle aikarajan (maaseuturahaston ja EMKTR:n tapauksessa neljä kuukautta)<sup>37</sup>.
- ✓ Kolmanneksi jos jäsenvaltio päättää järjestää yhteistyöhankkeista ehdotuspyyntöjä, niitä olisi oltava vähintään 3–4 vuodessa, jotta olisi paremmat mahdollisuudet, että ne osuvat samaan aikaan muiden jäsenvaltioiden pyyntöjen kanssa.

Ehdotetulla menettelyllä pyritään siihen, että tehtävien erottelun periaatetta kunnioitetaan, mahdollisten eturistiriitojen riskiä pienennetään ja sovellettavan lainsäädännön noudattaminen varmistetaan.

Maaseuturahastoon ja EMKTR:ään perustetaan myös tiedonvaihtojärjestelmä, johon jäsenvaltioiden on ilmoitettava hyväksymänsä hankkeet ja koordinoitimenettelyt.

#### **Laatikko 17: Paikallisten toimintaryhmien yhteistyötoimia koskevat säännöt Ruotsissa ja Puolassa**

Ruotsissa yhteistyömäärärahat on jaettu 63 paikalliselle toimintaryhmälle, ja ryhmät voivat valita yhteistyöhankkeet saman menettelyn mukaisesti kuin muutkin strategiaansa kuuluvat hankkeet. Yhteistyömäärärahoista enintään 25 prosenttia voidaan käyttää yhteistyön valmisteluvaiheisiin. [www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt](http://www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt)

Puolassa yhteistyötä tekevät paikalliset toimintaryhmät lähettävät hakemuksensa alueelliselle välittävälle elimelle meneillään olevassa ehdotuspyynnössä (avoin 30. kesäkuuta 2013 asti valmistelutoimille ja 31. joulukuuta 2013 asti kokonaisille hankkeille), ja välittävän elimen on hyväksyttävä ne noin kahden kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Hallintoviranomainen on julkaissut englanninkielisen käyttöoppaan, jossa selostetaan yhteistyötä koskevat säännöt ja menettelyt. Opas on ladattavissa sen verkkosivustolla: <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooper>

<sup>37</sup> Ks. luonnos *Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014–2020*, julkaistu lokakuussa 2013.

- **Mitä tarkoittavat ”toimintakustannukset, jotka liittyvät yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisstrategian toteuttamisen hallintoon” (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 35 artiklan 1 kohdan d alakohta) ja ”yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisstrategian toiminnan edistäminen”? (Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 35 artiklan 1 kohdan e alakohta)**

Komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin toteavat, että yksi CLLD:n keskeisistä arvoista on kumppanuuksien kyky kannustaa yhteisön sisältä päin yksilöitä ja ryhmiä esittämään strategiaa edistäviä hankkeita ja tukea niitä. Tätä yhteisön sisällä tehtävää työtä kutsutaan toiminnan edistämiseksi. Toisinaan se kuitenkin laiminlyödään. Jos paikalliset kumppanuudet eivät tee sitä, on suuri vaara, että varat ohjautuvat vahvemmille paikallisille toimijoille, joilla voi hyvin olla mahdollisuuksia saada muutakin rahoitusta. Lopulta paikalliset kumppanuudet voivat yksinkertaisesti muuttua korkeamman tason hallinnon paikallisyksiköksi ja yhdeksi osaseksi kohtuuttoman pitkässä ketjussa.

Tämän estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että paikallisilla kumppanuuksilla on voimavaroja lähteä ulos kentälle kannustamaan innovatiivisia hankkeita, yhteishankkeita ja hankkeita, jotka liittyvät vaikeasti tavoitettaviin ryhmiin, komissio on korottanut määrää, jonka kumppanuudet voivat käyttää toimintakustannuksiin ja toiminnan edistämiseen. Edellisellä kaudella Leader-ryhmät saivat käyttää toimintakustannuksiin enintään 20 prosenttia ja paikalliset kalastusalan toimintaryhmät (FLAG) enintään 10 prosenttia. Summaan sisältyi usein toiminnan edistäminen, vaikka sitä ei ollutkaan erikseen mainittu.

Nyt ryhmät saavat käyttää enintään 25 prosenttia toimintakustannuksiin ja toiminnan edistämiseen ja tuki-intensiteetti voi olla jopa 100 prosenttia.

*Toimintakustannuksiin* voivat kuulua

- ✓ valitun kumppanuuden henkilöstö- ja toimintakustannukset
- ✓ kumppanuuden henkilöstön koulutus (ei hankkeiden vetäjien)
- ✓ suhdetoimintaan liittyvät kustannukset (myös verkostoitumiskustannukset, kuten osallistuminen kansallisten ja Euroopan laajuisten verkostojen kokouksiin)
- ✓ rahoituskustannukset
- ✓ seuranta- ja arviointikustannukset.

*Toiminnan edistämiseen* voivat kuulua

- ✓ tiedotuskampanjat – tapahtumat, kokoukset, esitteet, verkkosivustot, sosiaalinen media, lehdistö jne.
- ✓ sidosryhmien, yhteisöryhmien ja mahdollisten hankkeiden vetäjien vaihdot ideoiden edistämiseksi ja uskon ja luottamuksen luomiseksi
- ✓ tuki yhteisjärjestöille ja yhteisö rakenteiden luominen ja vahvistaminen
- ✓ hankkeiden ja sovellusten valmistelun edistäminen ja tukeminen
- ✓ hankkeen käynnistymisen jälkeinen tuki.

Näitä toimintaa edistäviä toimia voivat toteuttaa kumppanuuden työntekijät tai ne voidaan teettää ulkopuolisella henkilöstöllä. Kokemukset ovat osoittaneet, että useimmat kumppanuudet tarvitsevat näihin tehtäviin vähintään kaksi työntekijää – ammattitaitoisen johtajan ja hallinnosta vastaavan henkilön. Tähän vaikuttaa kuitenkin se, mikä on alueellisen

organisoidumisen aste ja voivatko CLLD-kumppanuudet ryhtyä yhteistyöhön muiden virastojen ja kumppanuuksien kanssa tai hyödyntää niiden resursseja. Maissa, joiden maaseutualueilla on vain vähän muita organisaatioita, Leader-ryhmien on kiinnitettävä enemmän huomiota toiminnan edistämiseen ja valmiuksien parantamiseen, ja silloin tarvitaan yleensä 4–5 kokeneen henkilön työryhmä.

Asetuksessa ei ole määritelty toimintakustannusten ja toiminnan edistämisen välistä tasapainoa, vaan se riippuu siitä, miten paljon hallintotehtäviä siirretään paikalliselle kumppanuudelle. Yleisesti ottaen kumppanuuden pitäisi kuitenkin kohdentaa mahdollisimman paljon voimavaroja toiminnan edistämiseen ja yhteisöaloitteiden käynnistämiseen.

## Luku 4. Miksi ja miten CLLD toteutetaan kaupungeissa?

### 4.1 Johdanto kaupunkialueiden CLLD:hen

Kaupunkialueiden CLLD tarjoaa valtavasti mahdollisuuksia kaupunkien erityishaasteisiin vastaamiseen sekä kansalaisten, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan käyttämättömien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Aiemmin monissa kaupunkialueiden alhaalta ylöspäin suuntautuneissa lähestymistavoissa painopiste oli ensisijaisesti talouden kehittämisessä ja sosiaalisessa osallisuudessa. Tämä on aiheellinen painopiste ja se todennäköisesti säilyy, mutta varmastikin luodaan myös uusia lähestymistapoja avoimen tilan, asumisen, kestävän elintarvike- ja energiatuotannon ja jakelun yhteisölliseen hallintaan. Tätä kuvaa esimerkiksi ympäri Eurooppaa nopeasti levinnyt vähähiilisyttä edistävä Transition Towns<sup>38</sup> -liike.

CLLD-tyyppisiä lähestymistapoja on kehitetty monissa kaupungeissa. Aluksi 1990-luvulla pääpaino oli muutamissa heikommassa asemassa olevissa kaupunginosissa. Ohjelmakaudella 2014–2020 CLLD:n odotetaan toimivan monin eri tavoin erilaisilla kaupunkialueilla riippuen siitä, onko kohteena rappeutuva teollisuus- ja käsityöala, kulttuuriin ja luovaan toimintaan painottuva ympäristö, kaupunginosa vai koko kaupunki.

#### *Kaupunkialueiden CLLD on osa maailmanlaajuista liikettä*

Kaupunkialueiden CLLD juontaa juurensa yhteisön järjestäytymisen eri muodoista. Ne vaihtelevat yhteisön kehittämisen lähestymistavoista yhteisötalouden hyödyntämiseen. Kaupunkialueiden CLLD:n taustalla vaikuttavat monenlaiset ajattelumallit, jotka ovat lähtöisin erilaisista kansallisista ja kansainvälisistä perinteistä.

- 1800-luvun yliopistojen settlementiliike, jonka kautta yliopistojen opiskelijat auttoivat köyhien kaupunginosien ihmisiä (Yhdysvallat ja Yhdistynyt kuningaskunta).
- Yhteisön kehittämisen lähestymistavat<sup>39</sup>, joissa ongelmasta eniten kärsivät otetaan mukaan sen ratkaisemiseen, luodaan yhteisöllinen näkemys ongelmaan, kartoitetaan yhteisön voimavarat ja hyödynnetään niitä ja sovelletaan osallistavaa lähestymistapaa edustukseen.
- Yhteisötalouden mallit (esimerkiksi sosiaaliset osuuskunnat Italiassa), jotka on laajennettu julkiseen liikenteeseen, asunto-osuuskuntiin ja kaikkiin yhteiskuntaelämän osa-alueisiin ja jotka tarjoavat työpaikkoja tietyille kohderyhmille.
- Kansalaisjärjestötoiminta, joka perustuu Saul Alinskyn Chicagossa kehittämään lähestymistapaan (sellaisena kuin sitä on sovellettu Lontoossa kansalaisten toimeentuloon riittävää palkkaa koskevassa kampanjassa).
- Voimavaroihin perustuva kehittäminen – luodaan instituutioita, kuten paikallista kehitystä edistäviä yrityksiä ja kehittämissäätiöitä, joiden talous on vankalla pohjalla ja jotka tarjoavat työtilaa sekä yrityshautomo- ja muita palveluja (esimerkiksi Social Impact -laboratorio Berliinissä<sup>40</sup> ja Creggan Enterprises Derryssä/Londonderryssä, ks. kuva 3 jäljempänä).

<sup>38</sup> <http://www.transitionnetwork.org/> Linkki Transition towns -verkkosivustolle.

<sup>39</sup> Ks. esimerkiksi kuvaus New Oregonin mallin viidestä vaiheesta <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>

<sup>40</sup> <http://socialimpactlab.eu/>

Eurooppalaisilla kaupungeilla on kohtuuhintaisten asuntojen, terveydenhuollon parantamisen ja jengiväkivallan torjumisen sekä eurooppalaisten ja muualla maailmassa sijaitsevien kaupunkien välisen vaihdon suhteen paljon opittavaa näistä kokemuksista:

- Soulin pormestari tukee yhteisöjen muodostamista kaupunkialueilla liittyen hänen jakamisen talouden<sup>41</sup> politiikkaansa, jossa edistetään resurssien jakamiseen perustuvaa vaihtoehtoista talouden kehittämismallia Soulin sosiaalista innovointia edistävässä innovaatiopuistossa.
- Japani on kehittänyt asuinalueiden yhteisöyrittäjämallin, jossa painotetaan vahvasti ympäristökysymyksiä<sup>42</sup>.
- Thaimaan ja Intian kaltaisissa kehitysmaissa yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen on usein ollut ainoa yleisesti sovellettu, köyhiä auttava toimintatapa kaupunkialueilla. Bangkokissa on ratkaistu laittomien asutusalueiden maanomistusoikeuksien aiheuttamia monimutkaisia ongelmia ottamalla käyttöön ”jaetun tilan” käsite. Sillä tarkoitetaan pitkäaikaisia vuokrasopimuksia, jotka yhteisö tekee yhteisesti<sup>43</sup>, mikä mahdollistaa slummeissa asuvien onnistuneen uudelleensijoittamisen.
- Kolumbiassa vuonna 2013 vuoden kaupungiksi valittu Medellin<sup>44</sup> on soveltanut yhteisölähtöisiä lähestymistapoja väkivaltaan, kaupunkiliikenteeseen, palvelujen tarjontaan ja slummien elinoloihin liittyvien sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen.
- Maailmanpankki on yhdistänyt kaikki lähestymistapansa paikalliseksi ja yhteisölähtöiseksi kehittämiseksi (Local and Community Driven Development)<sup>45</sup>, jossa korostetaan erityisesti ratkaisujen mittakaavan laajentamista.

**Kuva 3: Yhteiskunnallisen yrityksen Creggan Enterprises omistama yrityspuisto ja Rathmorin ostoskeskus (taustalla), Derry/Londonderry<sup>46</sup> UK**



<sup>41</sup> <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

<sup>42</sup> [http://fishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings\\_id000823.html](http://fishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html)

<sup>43</sup> <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

<sup>44</sup> <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

<sup>45</sup> H. Binswanger Mkhize, J. de Regt and S. Spector (2012), *Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice*

<http://www->

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037\\_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf)

<sup>46</sup> *Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period* – tapaustutkimus [Derry Londonderry](#).

## *Aiemmat kaupunkien paikalliskehittämisaloitteet EU:ssa*

Monissa yleisten ohjelmien yhteisöaloitteissa, -toimissa ja -innovaatioissa on ollut kaupunkialueiden CLLD:n piirteitä. Paikallinen kehitys on sisällytetty EAKR-asetukseen vuodesta 1989:

- Urban-pilottihankkeilla (1989–2006) tuettiin pienimuotoisia kokeilevia toimia, joiden kohteena olivat pääasiassa muita heikommassa asemassa olevat kaupunginosat.
- Urban-yhteisöaloiteohjelmat (1994–1999, 2000–2006) koostuivat aluelähtöisistä lähestymistavoista, joita sidosryhmät toteuttivat kaupunkiviranomaisten kanssa. Hankepaketit saivat yleensä noin 10 miljoonaa euroa EU-rahoitusta. Urban-ohjelmien painopiste oli muita heikommassa asemassa olevissa, noin 10 000 asukkaan kaupunginosissa, joissa kansalaisyhteiskunnan toiminta ja yritysten osallistuminen oli vähäistä<sup>47</sup>. Muutama ohjelma, kuten Århusin, Le Havren and Halifaxin ohjelmat, oli omaksunut ennakoivamman lähestymistavan yhteisölähtöisten järjestöjen valmiuksien parantamiseen pystyäkseen hallinnoimaan hankkeita tehokkaammin. Halifaxissa nämä järjestöt toteuttivat osia ohjelmasta paikallisilla toimeksiantosopimuksilla.
- Kaupunkiulottuvuuden valtavirtaistaminen ohjelmakaudella 2007–2013, jolloin EAKR:ää on käytetty yhdenmukaisesti kaupunkikehityksessä noin puolessa alueista<sup>48</sup>. Muutamassa kaupungissa on tehty paljon toimitusketjuihin liittyviä kokeiluja.
- Urbact-ohjelma on myös yhdistänyt useiden eri aihealueiden sidosryhmiä 500 paikallisessa tukiryhmässään, mutta on kuitenkin huomattava, että Urbact-ohjelmassa kaupungilla on suurempi vetovastuu kuin CLLD-prosessissa<sup>49</sup>. Kukin ryhmä työskentelee Urbact-menetelmän mukaisesti<sup>50</sup> – pohjimmiltaan osallistava monen sidosryhmän lähestymistapa paikallisten toimintasuunnitelmien laatimiseen. Suuri osa näistä paikallisista toimintasuunnitelmista koskee paikallisten alueiden haasteita, ja siksi ne ovat hyödyllisiä esimerkkejä siitä, millaisia kaupunkialueiden CLLD-prosessit<sup>51</sup> voisivat olla eri aihepiireissä ja toimintaympäristöissä.

Näihin aiempiin kokemuksiin perustuen CLLD mainitaan ohjelmakauteen 2014–2020 liittyvässä yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa. EAKR:n osalta CLLD olisi sisällytettävä ohjelmiin erityisellä CLLD-investointiprioriteetillä 9 d, joka on vahvistettu temaattisen tavoitteen 9 ”köyhyyden torjuminen ja sosiaalinen osallisuus” alla. Toiminta voi kuitenkin kattaa kaikki temaattiset tavoitteet, joiden tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu.

### **4.2 Kaupunkialueiden CLLD:n strategiat**

Millä tahansa alueella voidaan yhdistää alakohtaiset politiikat, alueelliset politiikat ja yhteislähtöiset lähestymistavat. Jäljempänä kuvassa 4 esitetään tämä suhde kaaviona.

---

<sup>47</sup> Urban 2 -loppuarviointi, Ecotec 2006 (nykyinen Ecorys) [Urban 2 final evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf)

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm)

<sup>49</sup> Paikallinen Urbact-tukiryhmä on usean sidosryhmän muodostama ryhmä, ja sitä johtaa kaupunginvaltuusto, jonka tehtävänä on laatia paikallinen toimintasuunnitelma. Ryhmällä ei kuitenkaan ole mitään takeita toimintasuunnitelman resursseista, ja hankkeisiin on löydettävä rahoitus kansallisista ja EU:n lähteistä.

<sup>50</sup> Linkki Urbact-työvälineiden versioon 2: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

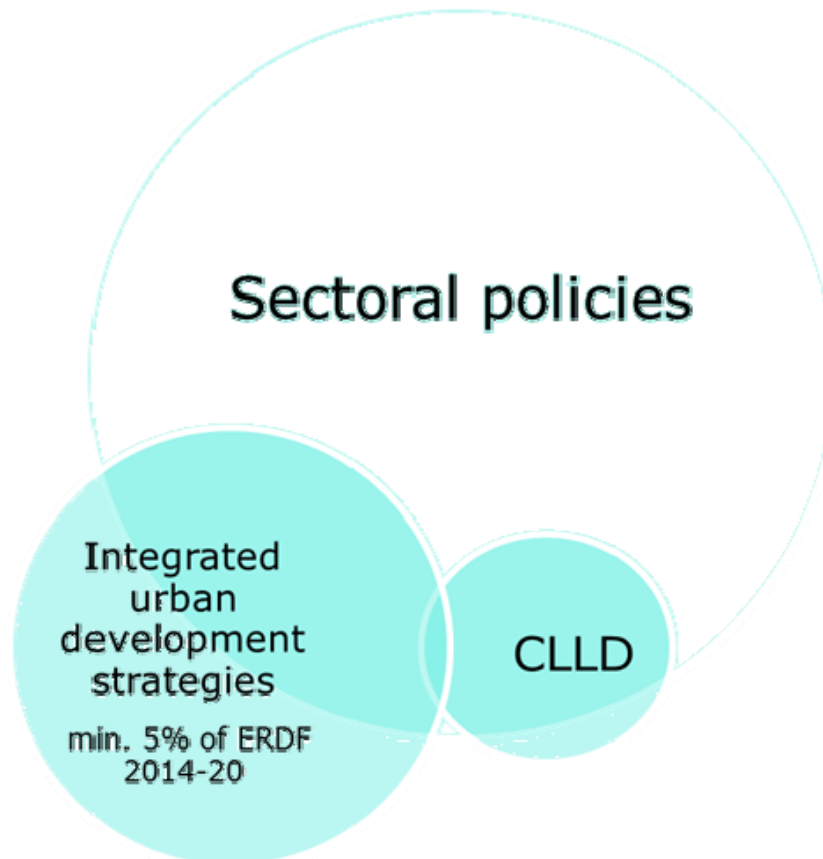
<sup>51</sup> P.Soto with M. Houk and P. Ramsden (2012), *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing\\_clld\\_lessons\\_from\\_urbact.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf)

CLLD-prosessia voidaan käyttää välineenä alhaalta ylöspäin suuntautuissa toimissa, joilla edistetään yhdenmukaista kaupunkikehitystä EAKR-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti: "...yhdenmukaista toimenpiteitä kaupunkialueiden taloudellisten sekä ympäristöön, ilmastoon ja väestörakenteeseen liittyvien ja sosiaalisten haasteiden ratkaisemiseksi samalla kun otetaan huomioon tarve edistää kaupunki- ja maaseutualueiden välistä yhteyttä." Näihin yhdenmukaistamiseen kaupunkikehitysstrategioihin on kohdennettava vähintään viisi prosenttia kunkin jäsenvaltion EAKR-määrärahoista, ja kaupunkiviranomaiset, jotka panevat strategiat täytäntöön, vastaavat ainakin hankkeiden valinnasta. Ne voidaan ohjelmoida erityisinä kaupunkikehityksen useaan aihealueeseen kuuluvina toimintalinjoina, yhdenmukaistamalla alueellisenä investointina tai erityisenä kaupunkikehitysohjelmana.

Kaupunkialueen CLLD voi täydentää mitä tahansa näistä yhdenmukaistamisen kaupunkikehityksen lähestymistavoista esimerkiksi toimimalla kaupunginosatasolla osana laajempaa kaupunkistrategiaa ja parantaa alakohtaisten lähestymistapojen vaikutusala.

Lisäksi kaupunkialueen CLLD-prosessia voidaan käyttää yhdistämään EAKR:stä ja ESR:stä rahoitettavia toimia yhdenmukaistamalla esimerkiksi tukemalla kaupunkialueiden elvyttämistä investoinneilla infrastruktuuriin sekä koulutus- ja työllistämistoimenpiteillä tai kaupunginosan lastenhoitoinfrastruktuurilla ja nuorten vanhempien pääsyyllä harjoitteluun ja töihin.

**Kuva 4: Alakohtaisten politiikkojen, yhdenmukaistettujen kaupunkikehitysstrategioiden ja CLLD:n välinen suhde.**





### *Strategisen painotuksen valitseminen kaupunkialueen CLLD-prosessille*

Kaupunkialueen CLLD-prosessia käytetään kaudella 2014–2020 todennäköisesti useiden temaattisten tavoitteiden saavuttamiseen. Sitä voidaan hyödyntää hiilidioksidin vähentämisessä kaupunginosissa, energiantuotannossa, jakamis- ja kierrätystalouden kehittämisessä, maahanmuuttajien kotouttamisessa ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämisessä, paikallisten työpaikkojen luomisessa, kodittomuuden torjumisessa, huumekaupan ja katurikollisuuden torjumisessa, terveyden ja hyvinvoinnin parantamisessa, puistojen ja puutarhapalstojen rakentamisessa ja hoidossa sekä ruokakasvien viljelemisessä. Nämä ovat vain muutamia mahdollisia strategisia painotuksia, joita paikalliset ryhmät voivat valita. Paikallisryhmä painottaa usein alussa yhtä asiaa mutta laajentaa sitten tavoitteitaan ja ottaa vastaan uusia haasteita.

### *Vähähiiliset yhteisöt*

Kaupunkialueen CLLD voi olla tärkeässä asemassa auttaessaan yhteisöjä vähentämään hiilidioksidin tuotantoaan ja edistämään siten Eurooppa 2020 -tavoitteitaan. Monet tehokkaimmista lähestymistavoista ovat paikallisten yhteistyömuotojen varassa. Niitä voivat olla esimerkiksi uudet autojen yhteiskäyttötavat tai siirtyminen yksilötason energiansäästöpyrkimyksistä katu- tai kaupunginosatasolla sovellettaviin lähestymistapoihin, joissa tehdään jälkiasennuksia uusiutuvan yhteisöenergian hyödyntämiseksi (tuuli, vesi, biomassa). Bolognan alueella sijaitsevan Monteveglion esimerkki kuvaa, mikä on mahdollista (ks. laatikko 18).

### **Laatikko 18: Monteveglio, kaupunginhallinnon tukema vähähiiliseen talouteen siirtymistä edistävä liike**

Monteveglio on 20 kilometrin päässä Bolognasta sijaitseva pikkukaupunki, joka on vakaasti päättänyt siirtyä vähähiiliseen talouteen. Siellä kunta allekirjoitti vuonna 2009 kumppanuussopimuksen paikallisen vähähiiliseen talouteen siirtymistä edistävän ryhmän kanssa, ja nämä kaksi tekevät yhteistyötä useissa erilaisissa innovatiivisissa strategioissa. Kaupunki ja sen maa-alue muodostavat koalueen, jolla paikallinen siirtymistä edistävä ryhmä ja kunta toimivat vahvassa kumppanuudessa. Vuoden 2009 jälkeen nämä kaksi allekirjoittivat strategisen sopimuksen, jonka perusteella tehtiin neljä vuotta töitä monilla eri aloilla, joita olivat esimerkiksi energia, maatalous, koulutus ja sosiaalinen innovointi. Kuvassa 5 esitetään lähestymistavan periaatteet ympyräkaaviossa.

Energia: Aurinkosähkön hankintaryhmien kehittäminen vihreän energian edistämiseksi ja päästöjen leikkaamiseksi eikä pelkästään taloudellisten kannustinten vuoksi edellyttää tiedotusta. Kaupunki johti EII ENESCOM -hanketta, johon osallistui kuusi muuta kuntaa ja 12 kansainvälistä kumppania. Kunnat osallistuivat pormestarien kokoukseen ja kokeilivat erilaisia uusia kansalaisille, virkamiehille ja poliitikoille kohdistettuja tiedotuskeinoja. Lähestymistapa on levinnyt eri puolille Emilia Romagnan aluetta.

Maatalous: Streccapogn-hankkeen kehittäminen. Hankeeseen kuuluu yhdistys ja luomuviljely-yritys, joka tuottaa paikallisilla pelloilla kasvatettua vehnää ja vanhoja viljakasvilajikkeita, vihanneksia ja hedelmiä. Hanke yhdistää myös muita paikallisia viljelijöitä, tekee sosiaalityötä ja on osa laajempaa ”kestävän ruoan” ohjelmaa.

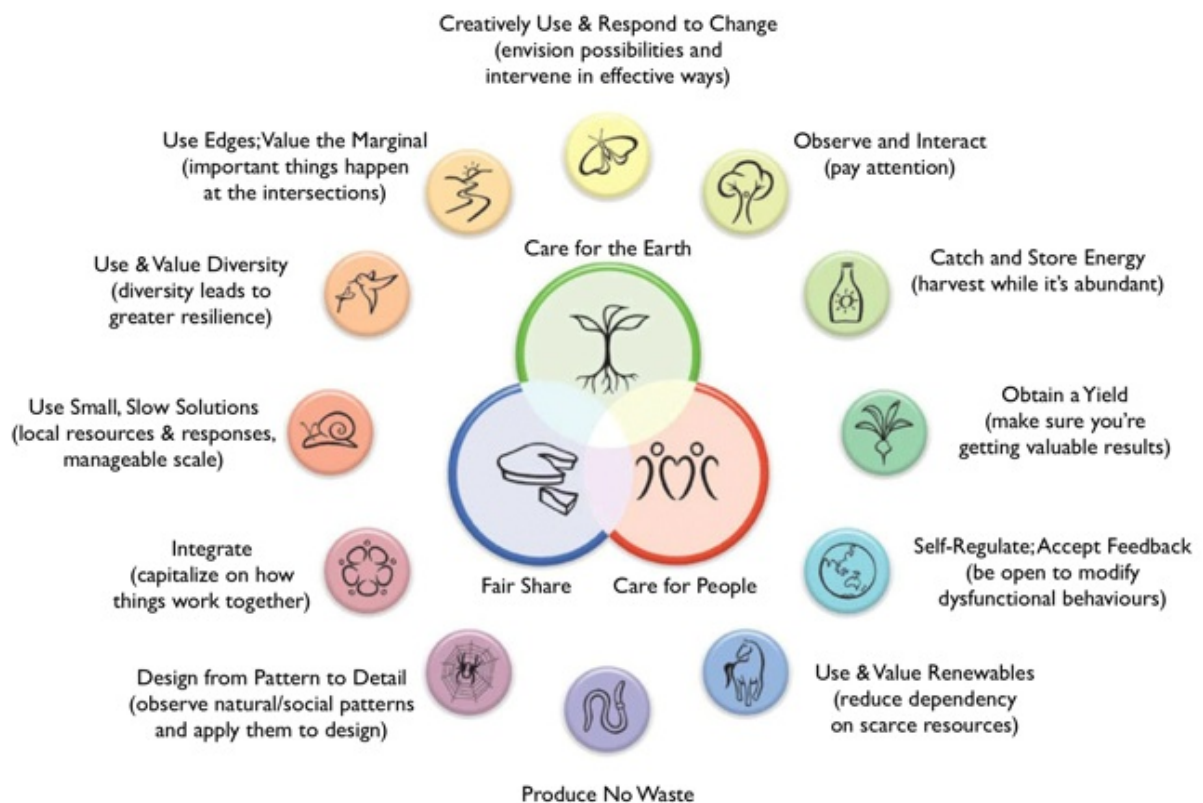
Koulutus: Kokeellisen energiakoulutusohjelman kehittäminen opettajien ja asiantuntijoiden tueksi energiakysymyksiä koskevassa ympäristökasvatuksessa. Kouluttajille esiteltiin uusia

käsitteitä sekä opetusstrategia näiden käsitteiden siirtämiseen opiskelijoille.

”Kestävän ruoan kymmenen käskyä”<sup>52</sup>, joiden avulla tiedotetaan kansalaisille elintarviketuotannosta ja sen vaikutuksista kasvihuonekaasupäästöihin sekä yleisemmin talouteen ja ekologiaan sekä ruoan ja terveyden välisestä suhteesta.

Sosiaaliset innovaatiot: viisi kuntaa Monteveglio mukaan lukien käyttivät ns. kansalaisaloitekatsaustekniikkaa (*Citizens' Initiative Review*)<sup>53</sup> ennen yhdistymistä koskevaa äänestystä auttaakseen kansalaisia ymmärtämään toimenpidettä paremmin ennen äänestystä.

Kuva 5: Kaavio, jota Montevegliossa käytetään kierrätystalouden periaatteista tiedottamiseen



#### Kaupunkien elvyttämistä koskeva CLLD

Kaupunkien elvyttäminen on kuulunut EAKR:n alaan vuoden 1989 ensimmäisistä Urban-pilottihankkeista lähtien. Niitä täydennettiin kahdella Urban-yhteisöaloiteohjelmalla.

Kaupunkien elvytyksessä on useimmiten keskitytty kaupunkien vanhoihin keskuksiin, joissa asuu usein huomattavasti maahanmuuttajaväestöä. Kohteena ovat olleet myös kaupunkien laidoilla sijaitsevat asuinalueet, joihin kuuluvat muun muassa Itä-Euroopan massatuotantona luodut asuinalueet. Käytettävissä on hyvin paljon erilaisia elvytystoimia fyysisistä toimista ja yhteisten alueiden ympäristön parantamisesta pehmeämpiin toimenpiteisiin, joiden painopiste on muun muassa koulutuksessa, kulttuuritoiminnassa ja lastenhoidossa. Parhaissa elvytysohjelmissa on onnistuttu yhdistämään kovia ja pehmeitä toimenpiteitä (esimerkkinä Duisburg, josta kerrotaan laatikossa 19).

<sup>52</sup> <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

<sup>53</sup> <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

## Laatikko 19: Duisburg Marxloh (DE) – osallistava lähestymistapa yhdenntettyyn kaupunkikehitykseen

Nordrhein-Westfalenissa sijaitsevan Duisburgin Marxloh on esimerkki osallistavasta ja yhdenntetystä lähestymistavasta kaupunki uudistukseen kaupunginosatasolla. Siellä on yhdistetty kaupunginhallinnon vireille panemia, lähinnä ylhäältä alaspäin suuntautuvan kaupunkikehityksen osatekijöitä kaupunginosien ja kansalaisten alhaalta ylöspäin suuntautuvaan osallistumiseen. Työ aloitettiin 1980-luvun puolivälissä niin, että eri rahoitusohjelmat yhdistettiin yhteisen strategian taakse.

Lähestymistapa koostuu investoinneista fyysisten ja ympäristöön liittyvien elinolosuhteiden parantamiseen vihreän vyöhykkeen avulla. Se toteutettiin strategialla, joka perustui mukana olleiden asukkaiden ja toimijoiden osallistumiseen, verkostoitumiseen ja valmiuksien parantamiseen. Fyysisiin toimenpiteisiin liittyi tiivis ja jatkuva vuoropuhelu koko kaupunginosan tulevaisuudesta.

Koko Marxloh on hyötynyt elvytystoimista, jotka ovat parantaneet ympäristön laatua ja laajentaneet yhtenäistä viheraluetta. Kohdealueen asukkaille, jotka joutuvat muuttamaan rakennusten purkamisen vuoksi, kehitettiin räätälöityjä ratkaisuja, jotta kielteisiä vaikutuksia olisi mahdollisimman vähän. Aktiiviset kaupunginosaverkostot (esimerkiksi pyöreän pöydän tapaamiset, paikalliset yritysjärjestöt) osallistuivat tiiviisti pitkän aikavälin keskusteluun alueen vakauttamisesta. Ne osallistuivat myös kasvavassa määrin kumppaneina kestävien strategioiden laatimiseen. Paikalliset talouden toimijat, kuten aloittelevat maahanmuuttajayrittäjät ja muut pienyritykset, hyötyivät myös kaupunginosan imagon paranemisesta.

Kaupunginosa yhdistettiin vertikaalisesti hallintoketjun kautta kaupunkiin ja Nordrhein-Westfalenin osavaltion hallitukseen, jotka yhteisrahoittivat järjestelmää EAKR:n kanssa. Osana Soziale Stadt -ohjelmaa<sup>54</sup> se hyötyi myös politiikasta, jossa otettiin opiksi alueen muiden kaupunkien 80 kaupunginosan kokemuksista vastaavista prosesseista. Duisburg on jakanut kokemuksensa muiden EU-kaupunkien kanssa Urbactin Reggov -verkoston<sup>55</sup> kautta, ja sitä on käsitelty EU:n Urban-ohjelman 50 tapaustutkimuksen<sup>56</sup> joukossa.

### *Syrjäytyneiden yhteisöjen kanssa työskentely.*

Kaupunkialueen CLLD tarjoaa todellisen tilaisuuden työskennellä syrjäytyneiden yhteisöjen kanssa, mutta silloin on välttämätöntä varmistaa paikallisten toimintaryhmien riittävät hallintovalmiudet.

Urbact-verkoston osana toimiva NODUS Alba lulia kehitti paikallisen strategian, jossa käytetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa kaupungin romaniyhteisön osallistamiseen uusien kerrostalojen rakentamisen suunnitteluun rappeutuneilla asuinalueilla yhdessä kaupunginosassa. Romaniyhteisön ja muiden yhteisöjen välillä vallinneen luottamuspuolan vuoksi käytettiin avuksi ulkopuolisia tahoja. Hankkeessa saatiin aikaan merkittäviä mikrotason

<sup>54</sup> Saksan liittovaltion Soziale Stadt (sosiaalinen kaupunki) -ohjelma toimii eri puolilla Saksaa, ja sitä hallinnoivat ja yhteisrahoittavat osavaltioiden hallitukset sekä EAKR ja ESR. Se tukee kaupunginosien elvytystä alhaalta ylöspäin suuntautuvilla menetelmillä. *Socially Integrative City in North Rhine-Westphalia – Getting deprived urban areas back on track*: [http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009\\_socially\\_integrative\\_city\\_klein.pdf](http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf)

<sup>55</sup> <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighborhoods/reg-gov/our-outputs/>

<sup>56</sup> Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto teki laajan tutkimuksen EAKR:n rahoittamista EU:n kaupunkikäytännöistä: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=)

parannuksia, joista yksi oli ränsistyneen takapihan muuttaminen lasten leikkipaikaksi (ks. kuva 6).

Urbact-hanke Romanet keskittyi erityisesti romaneihin. Siinä perustettiin paikallisia tukiryhmiä ja laadittiin paikallisia toimintasuunnitelmia yhdeksässä kumppanikaupungissa. Udinen pormestari Furio Honsell kirjoitti:

”Meillä on nyt yhdennetty strategia, jonka tavoitteena on täyttää Udinessa huonoimmassa asemassa olevien kansalaisten eli romaniyhteisön jäsenten tarpeet. Romanet on tehnyt ”haavoittuvista näkyviä” ja mahdollistanut terveydenhuoltostrategioiden paremman kohdentamisen terveellisten elämäntapojen edistämiseen. ...Meidän on silti yhä selvitettävä joitakin oikeudellisia tilanteita, joita liittyy erityisesti asutukseen, mutta yhdennetty strategia on siinä apuna. Me tunnemme nyt paremmin erilaiset tilanteet ja voimme käyttää kannustavia toimia, jotta romaninuoret saavat parempia roolimalleja.”

**Kuva 6: Alba Iulia, talo 2 ennen ja jälkeen (lähde: EU:n 50 tapauskertomusta)**



Romanet-hankkeessa laadittiin useita oppaita<sup>57</sup> työskentelystä romanien kanssa kaupunkiympäristössä tietyillä politiikanaloilla hyödyntäen kumppanikaupunkien kokemuksia.

#### **Laatikko 20: Terrassa, Espanjan Katalonia**

Kataloniassa aluehallinto koordinoi muita heikommassa asemassa oleviin kaupunginosiin kohdistettavia investointivaroja alueellisesti mutta toimien suunnittelu ja toteutus tapahtuvat paikallistasolla.

Terrassan aluetta 2 koskeva suunnitelma on vahvistanut sosiaalista osallisuutta kaupunginosassa, jossa oli suuri konfliktien ja levottomuuksien vaara, koska sinne oli tullut nopeasti paljon maahanmuuttajia. Suunnitelmaan saatiin tukea alueellisesta kaupunkielvytysohjelmasta, ja siinä yhdistettiin sosiaaliset toimet ja kaupunki uudistus yhdeksi muutosprosessiksi, joka vähensi alueen eristäytymistä muusta kaupungista ja paransi sen jännitteiden ja konfliktien leimaamaa mainetta. Suunnitelman toteuttamiseen osallistui paljon asukkaita, ja siinä sovellettiin poikittaista lähestymistapaa monien eri kunnallisten palvelujen kesken. Siihen kuului muun muassa yhteisten kaupunkialueiden, kuten aukoiden ja puistojen, muutostöitä (ks. kuva 7).

<sup>57</sup> <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>



Kuva 7: Kunnostettu leikkipuisto Terrassassa

### *Luovat ryhmittymät*

Monissa kaupungeissa on kulttuuriin ja luovaan toimintaan painottuvia kortteleita, jotka ovat syntyneet luontaisesti ja saaneet vuosien varrella satunnaisesti tukea yksittäisiin hankkeisiin. Kaupunkialueen CLLD-prosessi tarjoaa mahdollisuuksia työskennellä kiinteämmin useiden eri sidosryhmien ja erityisesti luovan alan yrittäjien kanssa. Näiden kaupunginosien on tehtävä tarkkoja suunnitelmia ja sitouduttava niihin suojautuakseen liian nopealta arvostuksen nousulta ja asuinkiinteistöjen rakentamiselta, jotka voivat hidastaa talouskehitystä. Paikallislähtöisten strategioiden avulla voidaan turvata työskentelytiloja, selvittää maaomaisuuden hoitoyhteisöjen tarjoamia mahdollisuuksia, vahvistaa julkista tilaa ja luoda yhteyksiä tietokeskuksiin. Tähän liittyy yhteyksien lisääminen verkkosuunnitteluun, matkapuhelinsovelluksiin ja sosiaaliseen innovointiin.

Euroopan kaupungeissa on monia esimerkkejä asuinalueista, joilla tämäntyyppinen lähestymistapa voisi toimia. Useimmissa niissä sovelletaan edelleen ylhäältä alaspäin suuntautuvaa suunnittelua.

### **Laatikko 21: Shoreditch Trust ja luova kortteli Lontoossa**

Shoreditch Trust<sup>58</sup> on syntynyt alueella kymmenen vuoden ajan toteutetun ”New Deal for Communities” -ohjelman pohjalta, ja se toimii kaupunginosahallituksen seuraajaorganisaationa. Sen toiminnan piiriin kuuluu laaja valikoima palveluja ja hankkeita, kuten ravintoloita, työskentelytiloja ja yrityshautomoja, sekä paikallisten festivaalien ja katutapahtumien järjestämistä. Alueella on yksi Euroopan suurimmista luovista ryhmittymistä, ja se sai EAKR:ltä tukea tavoitteen 2 peräkkäisinä ohjelmakausina vuosina 1994–2006.

Alueen ylpeydenaiheena on nyt suuri joukko artisteja, suunnittelijoita, verkkovideo- ja uusmedia-ammattilaisia. Katukuvaa hallitsevat Tea factoryn tapaiset työpajoiksi muutetut vanhat tehtaot, 1960- ja 1970-luvun toimistot ja loft-asunnot sekä klubit, baarit ja kahvilat. Keskeisiä rakennuksia, kuten White Cube gallery ja Circus Space, muunnettiin uuteen käyttöön 1990-luvulla. EAKR tuki myös Hackney Community Collegen mediakeskeistä Shoreditchin kampusta. Alueen laidalla Old Streetillä sijaitsee ns. Silicon roundabout (Siliconin

<sup>58</sup> <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>



liikenneympyrä), joka on EAKR:n hiljattain rahoittaman IDEA London -yrityshautomon toimipaikka ja jolle viranomaiset antoivat hiljattain uuden nimen Tech City<sup>59</sup>. Koko alue on muodostunut yhdeksi Euroopan johtavista uusmediayritysten aloituspaikoista.



**Kuva 8: Ilmakuvasa Silicon Roundabout Shoreditchissä Itä-Lontoossa**

Tallinnaan rakennettiin uusi kulttuurikeskus Kulttuurikatel kaupungin keskustan läheisyydessä sijaitsevaan entiseen voimalaitokseen. Hankkeesta vastasi sosiaalinen yritys Creative Council. Se keräsi yhteen eri alojen asiantuntijoita ja edustajia useista organisaatioista, kuten yliopistoista, taiteilijayhdistyksistä, liike-elämästä ja arkkitehtiireistä. Hankkeessa rakennetaan 10 000 neliometriä työskentely- ja galleriatilaa sekä julkista tilaa ainutkertaiseen ympäristöön paikallisen taide- ja suunnittelu yhteisön vahvalla myötävaikutuksella. Se toimii yhdistettynä esiintymis- ja yrityshautomotilana.



**Kuva 9: Kulttuurikeskus Kulttuurikatel, Viro, Tallinna**

<sup>59</sup> <http://www.techcityuk.com/>

### *Kaupungin ja maaseudun yhteinen CLLD*

Ongelma-alueet sijaitsevat usein kahden kaupungin liittymäkohdassa tai maaseutualueilla asutusalueiden reunalla, jossa kaupungit ja maaseutukunnat yhdistyvät. Nämä kaupunkien lähialueet voivat olla laiminlyötyjä, ja yhden kunnan voi olla vaikea toteuttaa siellä toimia reunailmiöiden, heijastusvaikutusten tai kansalaisten tai laitosten ”vapaamatkustuksen” vuoksi.

Kaupunkien ja maaseudun välisiä kumppanuuksia on kolmenlaisia:

- Pienet kaupunkipalvelukeskukset, joita ympäröivät maaseutualueet. Esimerkki luovasta lähestymistavasta tällaisessa ympäristössä on Alston Cybermoor (Yhdistynyt kuningaskunta).
- Suurten kaupunkien reunamien lähialueet. Näitä alueita uhkaa usein rappeutuminen.
- Maaseudun ja kaupunkien väliset kumppanuudet, jotka keskittyvät yksittäisiin aiheisiin, kuten jätehuoltoon, veden jakeluun ja käsittelyyn tai liikenteeseen. Ne organisoidaan usein kuntien väliseksi yhteistyöksi eikä niissä ole kovin usein mahdollisuuksia hyödyntää CLLD:n tyyppistä lähestymistapaa.

Maaseudun ja kaupungin väliset kumppanuudet tarjoavat mahdollisuuksia kehittää uusia kumppanuuden muotoja uusiutuvassa energiantuotannossa, jossa hyödynnetään aurinko-, jäte-, tuuli- ja vesivoimalähteitä. Maaseudun ja kaupunkien väliset kumppanuudet voivat avata mahdollisuuksia uudentyypisille CLLD-prosesseille. Niitä voisivat olla uudet uusiutuvaan energiaan liittyvät hankkeet, jätteenkierrätys Hankkeet ja sellaisten luonnonvarojen tuottavuuteen sekä elintarviketuotantoon liittyvien uusien lähestymistapojen kehittäminen, joissa hyödynnetään suoramyyntiä, vapaa-ajantoimintaa ja matkailua. Kaupungissa asuvien kuluttajien ja maaseudun tuottajien väliset kumppanuudet ovat kestäväää elintarviketuotantoa edistävän liikkeen piirre, jota kuvattiin Monteveglion tapauksessa (ks. laatikko 18 edellä).

### **Laatikko 22: Alston Cybermoor – digitaalinen kaupunki maaseutuympäristössä**

Alston Cybermoor<sup>60</sup> on joukko yhteisölähtöisiä hankkeita, jotka toimivat syrjäisessä kukkuloiden ja nummien ympäröimässä Alston Moorin kaupungissa Pohjois-Englannissa. Paikalliset kumppanit ovat perustaneet dynaamisen kyberyhteisön, joka rakentaa maaseudun ja kaupungin välisiä yhteyksiä vähentääkseen kaupungin ja sitä ympäröivän nummialueen eristäytyneisyyttä. Kaupunki on muodostanut yhteiskunnallisten yritysten ryhmittymän, joka on voittanut lukuisia palkintoja sekä saanut näkyvyyttä kansallisessa ja eurooppalaisessa lehdistössä.

Koska suurimmat teleoperaattorit eivät tarjonneet alueelle laajakaistapalvelua, paikallisyhteisö päätti perustaa Alston Cybermoor -osuuskunnan, joka tarjoaa nopean laajakaistan käyttömahdollisuuden. Tämä aloite on poikanut monia muita yrityksiä, joista uusimmat keskittyvät sähköpolkupyöriin, yhteisövesivoimaan ja paikalliseen julkiseen liikenteeseen. Laaja valikoima paikallista yhteisötoimintaa on joko yhteisön itsensä tai yhteiskunnallisten yritysten tuottamaa.

Alstonissa on Yhdistyneen kuningaskunnan yhteisöistä suhteessa eniten laajakaistaliittymiä. Yhteisö on toimittanut tietokoneen 88 prosenttiin 670 kotitaloudesta ja antanut koulutusta niiden käytössä. Kansalliseen keskiarvoon verrattuna kaksinkertainen määrä (30 %) käyttää

<sup>60</sup> <http://www.cybermoor.org/>

verkkopankkia ja 40 prosenttia on käyttänyt tietokoneita opiskeluun. Yhteisön verkkosivusto on aktiivisin yhteisön verkkosivusto koko Englannissa<sup>61</sup>.

Yhteisökumppanuuden toiminta on piristynyt paikallista luovaa alaa ja tuotantoteollisuutta, mikä osoittaa, että pikkukaupungilla voi olla tulevaisuutta globalisoituneessa maailmassa, jos se vain osaa järjestää asiansa oikein. Rahoitusta on saatu monista lähteistä, kuten kansallisista, alueellisista ja EU:n lähteistä (sekä Leader-ohjelmasta että ESR:stä).

Joillakin maaseutualueilla on myös ollut ongelma, kun Leader-lähestymistapaan perustuva maaseudun CLLD-toiminta ei ole tuottanut tulosta keskeisissä kaupunkipalvelukeskuksissa, jotka ovat tiettyä koko suurempia. Maaseudun ja kaupungin yhteinen CLLD-toiminta, johon käytetään rahastojen yhdistelmää, voi avata uusia mahdollisuuksia tämäntyyppiselle yhteistyölle.



Kuva 10: Kestävästi tuotettujen elintarvikkeiden kumppanuus Amersfoot NL

Amersfoort on osa Brysselin kaupungin johtamaa Urbact-verkoston Sustainable Food<sup>62</sup>. Sen painopiste on elintarvikkeiden tuotannossa, jakelussa ja nautinnassa. Amersfoort on kehittänyt useita paikallisia aloitteita, joiden aiheita ovat olleet muun muassa viljelijätorit, polkupyörätoimitukset, tiedottaminen ruokamessuilla ja -festivaaleilla, ruokakasvien viljely ja jätteiden vähentäminen. Amersfoort toimii Urbact-hankkeessa kymmenen eri puolilla Eurooppaa sijaitsevan kaupungin kumppanina.

#### *CLLD-lähestymistapojen koordinointi kaupunkialueen tasolla*

Eri kaupunginosissa toteutettavissa toimissa voi olla enemmän hyötyä strategisesta koordinoinnista kaupunkialueen tai suurkaupunkialueen tasolla kuin asuinalueen tai kunnan alemmilla tasoilla. Tätä korkeamman tason koordinoitua tarvitaan voimavarojen lisäämiseen ja ulkoisvaikutusten lieventämiseen. Aiemmille Urban-ohjelmille tunnusomainen keskittyminen pieniin muihin heikommassa asemassa oleviin alueisiin paransi joskus alueita mutta se saattoi tapahtua naapurialueiden kustannuksella. Tyypillinen esimerkki kaupunkiympäristössä on poliisin ja muiden viranomaisten toiminta katujen puhdistamiseksi huumekaupasta ja prostituutiosta hyökkäävällä valvonnalla, joka ei ratkaise ongelmaa vaan siirtää sen naapurikaupunginosaan.

Hallinto on usein myös hajanainen, ja usein vain kaupunkialueen tasolla on riittävästi voimavaroja siihen, että toimet voidaan kohdistaa kerralla useisiin kaupunginosaan sen varmistamiseksi, että yhden kaupunginosan paraneminen ei aiheuta läheisten kaupunginosien rappeutumista.

<sup>61</sup> <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>

<sup>62</sup> <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>



Urbact Nodus -verkostossa on todettu, että näiden ongelmien välttämiseksi CLLD-alueet olisi nimettävä kaupunkialueen tai toiminnallisen kaupunkialueen tasolla. Silloin voidaan valvomalla ja tutkimalla varmistaa, että kielteiset ulkoisvaikutukset eivät ole suurempia kuin myönteiset vaikutukset ja että ratkaisut kytkeytyvät laajemmin kaupungin talouteen ja työmarkkinoihin. Toimet organisoidaan edelleen kaupunginosissa paikallisesti.

### **4.3 Kumppanuus. Miten CLLD:n avulla luodaan toimivia liittoutumia kaupunkiympäristössä?**

CLLD-kumppanuuksia voi mukauttaa monenlaisiin kumppanuuksiin, jotka ovat kaupunkialueilla yleisempiä. Ne voidaan yhdistää olemassa oleviin kumppanuuksiin, tai ne voivat toimia niitä täydentävästi.

Jo olemassa olevia julkisen sektorin organisaatioita voidaan käyttää vastuuvollisena elimenä CLLD-kumppanuuksien toimiessa eräänlaisena työryhmänä, joka vastaa tiettyihin haasteisiin, kunhan varmistetaan, että paikallinen toimintaryhmä suorittaa muun muassa strategian suunnitteluun ja hankkeiden valintaan liittyvät vähimmäistehtävänsä. Näin ollen on tärkeää kartoittaa muut verkostot, jotka auttavat sijoittamaan kaupunkialueiden CLLD-aloitteet sopivasti jo olemassa oleviin toimijoihin nähden.

Kumppanuuden 49 prosentin sääntö (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 32 artiklan 2 kohdan b alakohta) eli se, että viranomaisilla tai millään yksittäisellä sidosryhmällä ei saa olla päätöksentekotasolla enempää kuin 49 prosenttia äänivallasta, ei heikennä paikallisviranomaisten asemaa. Jos sitä osataan hyödyntää oikein, se voi vahvistaa niitä. Samanaikaisesti CLLD mahdollistaa sen, että kunnat voivat hyödyntää yksityisten sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan voimavaroja, osaamista ja energiaa.

Kaupungissa toimivat CLLD-kumppanuudet voivat venyttää monitasoisen hallinnon rajoja ottamalla toimintaan mukaan terveydenhuollon, koulutusalan, vapaa-ajantoiminnan, urheilualan ja yleishyödyllisten yhtiöiden edustajia.

#### *Verkoston kartoittaminen ja valmiuksien parantaminen kaupunginosissa*

Kaupungit ovat väestömääränsä ja -tiheydensä vuoksi monimutkaisempia ihmisten elinympäristöjä kuin muuntyyppiset alueet. Niissä on paljon erilaisia väestöryhmiä, yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä. On tärkeää, että uudet paikalliset toimintaryhmät muodostavat kuvan siitä, mitä alueella jo tapahtuu. Uuden toimintaryhmän olisi hyvä alkuvaiheessa käyttää osallistavia lähestymistapoja aktiivisten yhteisölähtöisten järjestöjen kartoittamiseen, niiden valmiuksien ja voimavarojen (henkilöstö, hankkeet) selvittämiseen ja niiden omaisuuden (muun muassa liikevaihto, yhteisön omistamat rakennukset ja työtilat) dokumentoimiseen. Se auttaa saamaan hyvän käsityksen tilanteesta, jotta varmistetaan, että ei tehdä päällekkäistä työtä. Tämentyppisiä kartoituksia voivat tehdä paikallisyhteisön järjestöissä työskentelevät tutkijat.

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytetään, että millään yksittäisellä ryhmällä ei ole enemmistövaltaa CLLD-kumppanuudessa. Kaupunkialueilla se tarkoittaa, että kansalaisjärjestöt tai yksityissektorin organisaatiot ovat paikallisten strategioiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa vahvemmassa asemassa kuin esimerkiksi Urban-yhteisöaloiteohjelmissa.

Kaikki paikalliset CLLD-toimintaryhmät harjoittavat jonkinlaista avustustoimintaa, toiminnan edistämistä tai aktivointia. Yhteisösuunnittelussa on kehitetty arvokkaita osallistavia kartoitustekniikoita. Yksi esimerkki niistä on "Planning For Real"-tekniikka<sup>63</sup>, jossa kopio alueen suuren mittakaavan kartasta on asetettu pöydälle. Karttaa voidaan täydentää yksinkertaisilla tärkeimpien rakennusten pienoismalleilla tai seudun valokuvilla. Kuvassa 11 on lapsia ja aikuisia "Planning For Real" -tehtävän parissa. Karttaa käytetään keskusteluvälineenä, jonka avulla osallistujat voivat tarkastella asioita olemassa olevassa rakennetussa ympäristössä ja pohtia, miten aluetta voitaisiin kehittää ja muuttaa tulevaisuudessa. "Planning for Real"-tekniikan arvo ei ole itse kartassa vaan keskusteluissa, joita sen ympärillä käydään. Tekniikkaa voidaan käyttää kehyksenä, joka auttaa selvittämään, mitä asukkaat haluavat muuttaa.

**Kuva 11: Paikallisia ihmisiä "Planning for Real" -tehtävässä kartan äärellä (lähde: communityplanning.net)**



Paikallisen yhteisön voimavarojen kartoittamiseen on nyt käytettävissä digitaalisia menetelmiä. Alston Cybermoor -hankkeen verkkosivustolla on luettelo kaikista paikallista palveluista ja yrityksistä<sup>64</sup>. Kehitteillä on sosiaalisen median sovelluksia, jotka auttavat yhteisöjä joukkoistamalla tämäntyyppisiä tietoja. Älypuhelimet, joissa on kamera ja GPS, mahdollistavat datan, valokuvien, haastattelujen ja muun median lataamisen niin, että voidaan laatia aito yhteisökartta.

---

<sup>63</sup> [http://www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php)

### *Valmiuksien parantaminen hyödyntämällä paikallisen toimintaryhmän koordinaattoria*

Paikallisten koordinaattoreiden on oltava sekä empaattisia ja diplomaattisia että organisointikykyisiä, realistisia ja vielä haaveilijoitakin. Se on ehkä vaikein tehtävä kehittämistyössä. Laajoissa kumppanuuksissa nämä tehtävät saatetaan jakaa työryhmän eri jäsenten tai vapaaehtoisten kesken.

Koordinaattorilla on oltava hyvät henkilö- ja projektinhallintataidot. Ihanteellisella ehdokkaalla on avoin ja innostava luonne ja samanaikaisesti hänen on oltava tehokas, jotta kaikki tehtävät saadaan hoidettua.

#### **Kuva 12: LAG-koordinaattorin toiminnan edistämisen tehtävä kaupunkiympäristössä**



Pienen tiimin koordinaattori on työskennellyt Berliinin Neuköllnin kaupunginosassa Körnerparkin alueella yli kymmenen vuotta. Hän tuntee alueen erittäin hyvin ja on luonut suhteita moniin eri ryhmiin. Hän johtaa viisihenkistä tiimiä. Heidän tehtäviinsä kuului suhteiden luominen paikallisiin ihmisiin ja ryhmiin. He myös järjestävät kaupunginosaneuvoston kokouksia ja avustavat niissä.

**Berliinissä sijaitsevan Körnerparkin alueen koordinaattori (vasemmalla) kuuntelee, kun paikalliset naiset esittelevät hanketta**

Heidän tehtävänä on toimia kaupungin ja kaupunginosaneuvoston välissä tiedonvälittäjänä. He auttavat kaupunginosan toimijoita laatimaan toimintasuunnitelmia ja hyödyntämään kaupunginosan budjetointiprosessissa viittä paikallista rahastoa. He julkaisevat myös paikallisyhteisölle suunnattuja uutislehtisiä ja muita tiedotteita, jotta ihmiset tietävät, mitä rahoitetaan ja mitä tapahtumia järjestetään. Tiimi vastaa myös hankkeiden edistymisen seurannan taustatoiminnoista ja raportoinnista rahoituselimille.

Kaupunginosien paikalliset toimintaryhmät ovat erilaisia: osa on hyvin järjestäytyneitä, muodollisia ja rekisteröityjä organisaatiota ja osa taas epämuodollisia ja löyhiä kumppanuuksjärjestelyjä.

Edellä kuvatussa Berliinin esimerkissä kaupunginosatoimiston johtaminen ulkoistetaan yksityisille tai yhteiskunnallisille yrityksille kolmen vuoden jaksoksi kerrallaan. Valittu organisaatio muodostaa pienen paikallisen tiimin ja tekee tiivistä yhteistyötä kaupunginosaneuvoston kanssa. Kaupunginosaneuvosto ei ole lakisääteinen, mutta enemmistö sen jäsenistä on paikallisyhteisön vaaleilla valitsemia.

Kaupunginosaneuvosto voi kutsua jäseniksi muita ihmisiä, jotka eivät välttämättä asu alueella, kuten koulujen johtajaopettajia ja paikallisten yritysten omistajia tai johtajia. Kaupunginosaneuvosto kokoontuu yleensä kerran kuukaudessa ja päättää paikallisen toimintasuunnitelman toteuttamisesta kaupunginosarahastojärjestelmän avulla.

#### 4.4 Alue: Miten määritellään tehokkaat rajat toiminnalle kaupungeissa?

CLLD-toimintaa voidaan mukauttaa kaupungin haasteiden monimutkaiseen ja alati muuttuvaan asetelmaan monin tavoin. Yleensä alueen olisi oltava riittävän suuri, jotta se tukisi strategiaa (yli 10 000 asukasta), mutta paikallisen vuorovaikutuksen kannalta riittävän pieni (alle 150 000 asukasta). Jos noudatetaan yhteisölähtöisyyden periaatteita, näitä rajoja voidaan muuttaa strategian sitä vaatiessa. Väestömäärän rajoja voidaan muuttaa esimerkiksi jäsenvaltion ehdotuksen perusteella asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, jos halutaan ottaa huomioon tiiviisti asuttujen alueiden erityispiirteet.<sup>65</sup>

CLLD-toiminnan kohteena voi olla monenlaisia kaupunkialueita. Tähän mennessä yhteisölähtöisiä lähestymistapoja on sovellettu pääasiassa ongelma-alueilla, joilla on ollut gettoutumisen vaara. Uusi lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuden kehittää uusia tapoja yhdistää ongelma-alueet kasvaviin ja mahdollisuuksia tarjoaviin alueisiin. Se voidaan toteuttaa hyödyntäen kaupungin laajuisia lähestymistapoja, joissa yhdistetään toisiinsa erityyppisiä alueita, tai järjestäytyneesti luomalla yhteyksiä kaupunkien ja maaseudun välille. Tulevaisuudessa kaupunkien ja maaseudun kumppanuudet saattavat olla tärkeitä risteysvyöhykkeitä, joilla on suuri potentiaali, koska maapula ei rajoita niitä yhtä paljon kuin kaupungeissa.

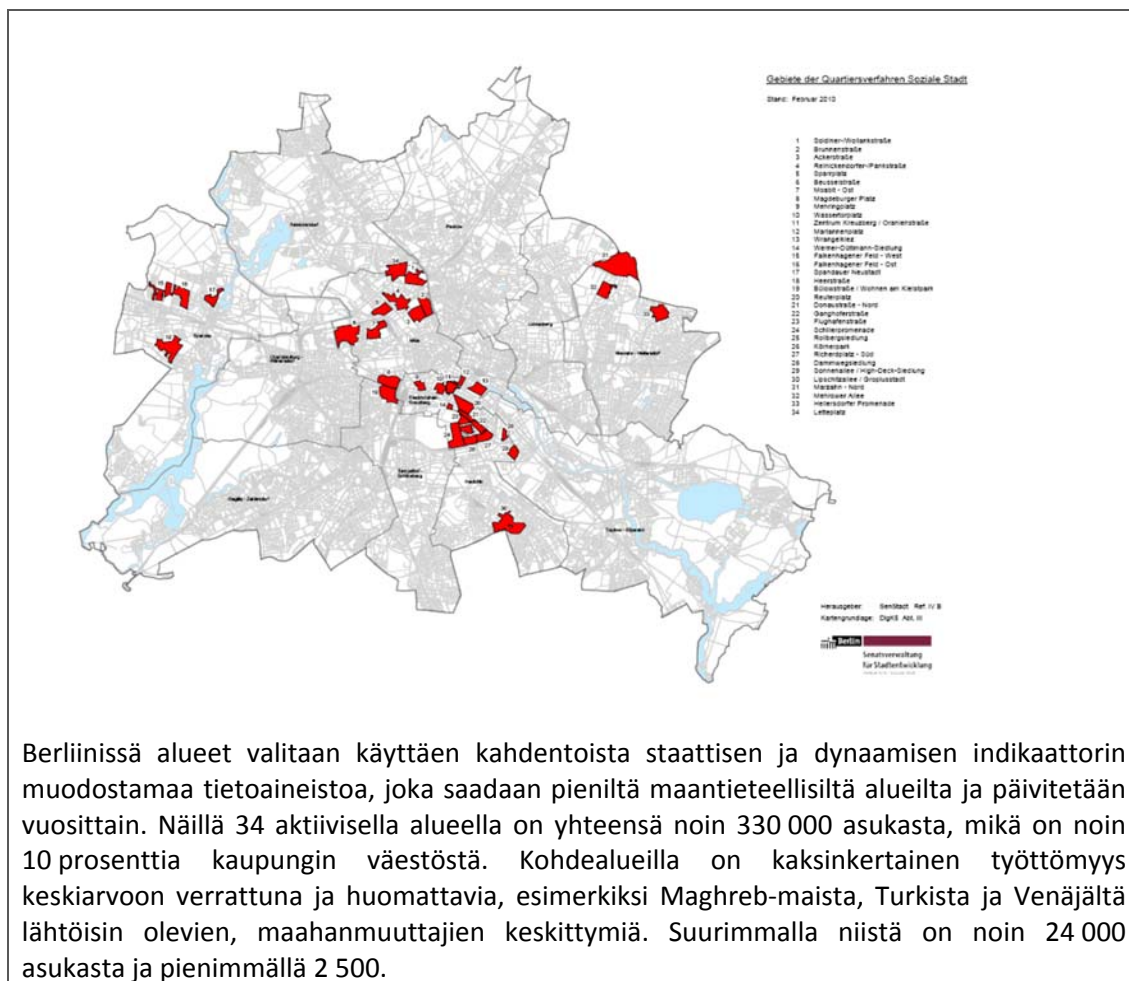
Kaupunkiviranomaiset ovat aiemmin kohdistaneet toimia lähinnä kaupunkien keskusta-alueisiin. Yksi hyvä lähestymistapa on määrittellä, millä kaupungin alueilla on tarpeita, jotka voitaisiin täyttää CLLD-lähestymistavan avulla.

Mielekkäiden rajojen määrittely on kaupunkialueilla joskus vaikeampaa kuin maaseudulla ja muuntyyppisillä alueilla. Kaupunkimaisemassa on vähemmän luontaisia rajoja ohjaamassa alueiden määrittelyä. Lisäksi asuinalueiden paikallinen identiteetti on välillä ristiriidassa tilastollisten, äänestys- ja hallintoalueiden kanssa. Monia alueita on aiemmin muodostettu käyttäen yhdistettyjä luokituksia erilaisten indikaattoreiden perusteella. Tällä menetelmällä on se etu, että se vaikuttaa oikeudenmukaiselta. Se voi kuitenkin haitata alueiden rajaamista siten, että ne olisivat elinvoimaisia ja asukkaat tunnustaisivat ne. Mielekäs kompromissi on sellainen, että aluksi määritellään tilastojen perusteella alueen ydin, ja sitten määritellään koko alueen rajat tarkemmin suhteellisen joustavasti. Seuraavassa kuvassa 13 on kartta alueista, jotka on määritelty Berliinin kaupunginosahallinto-ohjelman toimenpiteiden kohteeksi indikaattoreihin perustuvan kehityksen avulla.

---

<sup>65</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 33 artiklan 6 kohta.

Kuva 13: Berliinistä kaupunginosahallinnon toteuttamista varten valitut 34 aluetta



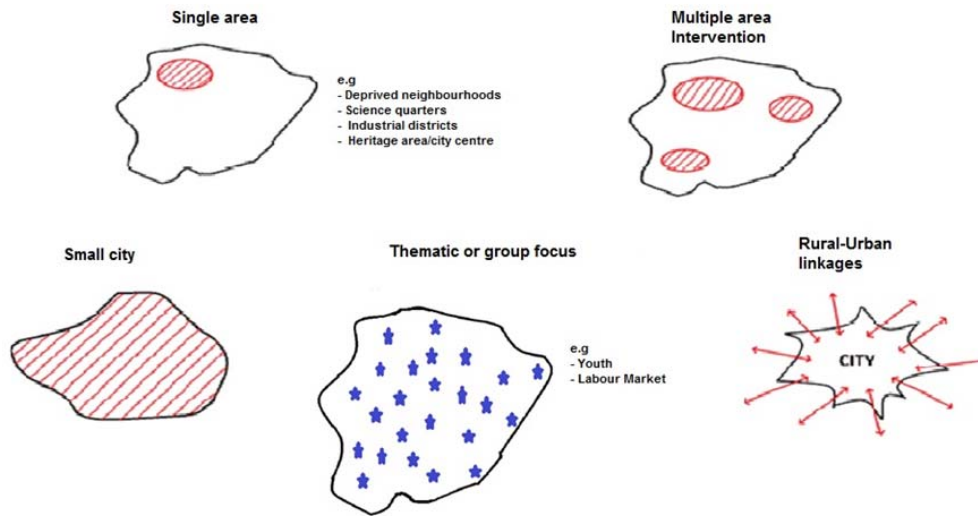
Berliinissä alueet valitaan käyttäen kahdentoista staattisen ja dynaamisen indikaattorin muodostamaa tietoaaineistoa, joka saadaan pieniltä maantieteellisiltä alueilta ja päivitetään vuosittain. Näillä 34 aktiivisella alueella on yhteensä noin 330 000 asukasta, mikä on noin 10 prosenttia kaupungin väestöstä. Kohdealueilla on kaksinkertainen työttömyys keskiarvoon verrattuna ja huomattavia, esimerkiksi Maghreb-maista, Turkista ja Venäjältä lähtöisin olevien, maahanmuuttajien keskittymiä. Suurimmalla niistä on noin 24 000 asukasta ja pienimmällä 2 500.

Kuvassa 14 on esitetty joukko aluemalleja, joita kaupunkialueen CLLD-toiminnassa voidaan soveltaa. Laajoilla kaupunkialueilla on todennäköisesti paljon CLLD-ehdokkaita. Alueet valitaan yleensä niiden puuteindeksien perusteella, vaikkakin näin saatetaan muodostaa elinkelvottomia alueita. Yleensä onkin paras ottaa se lähtökohdaksi ja antaa sitten paikallisyhteisöjen muokata sen rajoja, jotta saadaan muodostettua käytännössä mielekäs alue.

Pienemmissä kaupungeissa, kuten kutistuvissa kaupungeissa<sup>66</sup>, on mahdollista, että koko kaupunki nimetään CLLD-alueeksi. Vastaavasti jos painopiste on tietyssä kohderyhmässä, kuten nuorisossa, tai aktiivisessa ikääntymisessä, kohdealueena voi olla koko kaupunki ottaen kuitenkin huomioon 150 000 asukkaan yläraja. Kaupunkien ja maaseudun väliset alueet ovat todennäköisesti monimutkaisia, koska ylitetään ainakin kahden kunnan välinen raja.

<sup>66</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking\\_cities](http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities)

Kuva 14: CLLD:n eri aluemalleja kaupunki- ja maaseutualueilla



#### Alueiden koot ja miten rajat vedetään

Alueiden koko on myös tärkeä. Siinä avainkäsite on kriittinen massa. Asetuksessa määritellään, että alueilla on yleensä oltava 10 000–150 000 asukasta. Sekä hyvin suuria että hyvin pieniä alueita voi olla vaikea hallita. Pienillä alueilla on usein vain yksi asutustaajama ja vähän kauppiaita, taloudellisia mahdollisuuksia ja kansalaisjärjestöjä. Suuret, yli 50 000 asukkaan alueet ovat myös osoittautuneet vaikeasti hallittaviksi, koska ne muodostuvat usein joukosta paikallisesti tunnustettuja asuinalueita, joilla on omat erilliset identiteettinsä. Kumppanuudet voivat silloin muodostua riittäviksi ja tehottomiksi.

Alueiden nimeämisessä ilmenee usein jännitettä sen suhteen, pitäisikö aloittaa tarpeista vai mahdollisuuksista. Ihanteellisilla alueilla on kumpiakin. Niilläkin alueilla, joilla on paljon mahdollisuuksia, pystytään harvoin käsittelemään kaikkia ongelmia paikallisesti. Eniten mahdollisuuksia on suuremmissa kaupungeissa. Alueilla, joilla on vähän mahdollisuuksia, niitä on etsittävä alueen ulkopuolelta. Onkin tärkeää, että hankkeet tarjoavat alueelle ja sen asukkaille yhteyksiä laajempiin taloudellisiin mahdollisuuksiin laajemmalla kaupunkialueella. Nämä yhteydet voivat olla fyysisiä (paremmat liikenneyhteydet) tai kulttuurisia (pyritään poistamaan asenteellisia esteitä ihmisten työskentelyltä toisessa kaupunginosassa tai matkustamiselta toiseen osaan). Alueiden on oltava yhdenmukaisia eikä niitä pidä nähdä erillisinä saarekkeina vaan koko kaupungin dynaamisina osina. Yksi syy aiempien toimenpiteiden epäonnistumiseen muita heikommassa asemassa olevissa kaupunginosissa on ollut se, että on pyritty liian voimallisesti luomaan omavaraisia talouksia<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Ks. esimerkiksi Jan Vrancken (2005), *Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe*, teoksessa Y. KAZEPOV (ed), *Cities of Europe*. London, Blackwell, s. 255–276.



## Luku 5. Miksi ja miten toteutetaan sosiaalista osallisuutta edistävää CLLD-toimintaa?

### 5.1 Johdanto

Sosiaalista osallisuutta ja työllistämistä edistävällä CLLD-toiminnalla on erittäin hyvät mahdollisuudet tavoittaa ihmiset, joita ei pystytä tavoittamaan valtavirran työmarkkinapolitiikoilla ja osallisuuden edistämispolitiikoilla. Sosiaalista osallisuutta edistävä CLLD voi keskittyä johonkin tiettyyn kohderyhmään, kuten kodittomiin, mutta tavoittaa heidät alueellisella lähestymistavalla, joka kohdistetaan heidän paikalliseen ja sosiaaliseen ympäristöönsä.

Verrattuna maaseutualueisiin (maaseuturahasto), joilla CLLD toteutetaan Leader-lähestymistavan avulla, ja kalatalousalueisiin (EMKTR), joilla tietty unionin prioriteetti omistetaan CLLD-strategioille (FLAG-ryhmät: paikalliset kalastusalan toimintaryhmät), sosiaalista osallisuutta edistävää CLLD-toimintaa kuuluu vain pieneen osaan jäsenvaltioiden komission kanssa tekemistä kumppanuussopimuksista. Sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi voi kuitenkin olla merkittävä tehtävä monialaisena lähestymistapana, joka sisällytetään maaseudulla, rannikolla tai kaupungissa toteutettavaan CLLD-prosessiin. Sillä voi myös olla jatkuva tehtävä, jos järjestöt ja yhdistykset hakevat CLLD-alueilla suoraan ESR:n rahoitusta ESR:n pääohjelmien prioriteeteista.

On vahvat perusteet sille, että sosiaalisen osallisuuden edistämisen pitäisi olla monialainen tavoite kaikenlaisilla CLLD-alueilla. Maaseutu- ja rannikkoalueiden CLLD-kumppanuudet, jotka ovat aiemmin keskittyneet pääasiassa mahdollisuuksiin, voisivat yrittää lisätä sosiaalista osallisuutta alueillaan entistä enemmän. CLLD:n paikallisia toimintaryhmiä johtavat usein paikallisyhteisön aktiiviset jäsenet, ja ryhmät saattavat joskus jättää huomiotta yhteisön vähemmän näkyvät osat. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen sisällyttäminen paikallisiin strategioihin voi parantaa niiden tasapainoa ja auttaa niitä vastaamaan paremmin paikallisiin tarpeisiin.

#### *Paikallisen sosiaalisen innovoinnin edistäminen*

Sekä ESR- että EAKR-asetuksessa mainitaan erityisesti sosiaalinen innovointi keinona suunnitella paikallisia palveluja uudelleen ja vastata paikallisiin haasteisiin. Sosiaaliset innovaatiot ovat sekä päämääriensä että keinojensa suhteen sosiaalisia. Ne ovat uusia tuotteita, palveluita ja malleja, jotka täyttävät sosiaalisia tarpeita ja luovat uusia sosiaalisia suhteita tai uutta sosiaalista yhteistoimintaa. Ne liittyvät tiiviisti CLLD-toimintaan, koska ne ovat innovaatioita, jotka ovat hyväksi yhteiskunnalle ja parantavat lisäksi yhteiskunnan toimintavalmiuksia. Hiljattain julkaistussa sosiaalista innovointia koheesiopolitiikassa käsittelevässä oppaassa<sup>68</sup> esitellään useita eri lähestymistapoja sosiaaliseen innovointiin ja annetaan esimerkkejä EAKR:n ja ESR:n tukemista sosiaalisista innovaatioista. Oppaassa kerrotaan myös, miten sosiaalista innovointia edistävät leirit, Living Lab -kokeilut ja suunnitteluajattelu voivat parantaa asiakkaan ”palvelumatkaa”. Tämä on erittäin olennaista sosiaalista osallisuutta edistävässä CLLD-toiminnassa, jossa usein tartutaan virheisiin ja

---

<sup>68</sup> Guide to Social Innovation in cohesion policy:

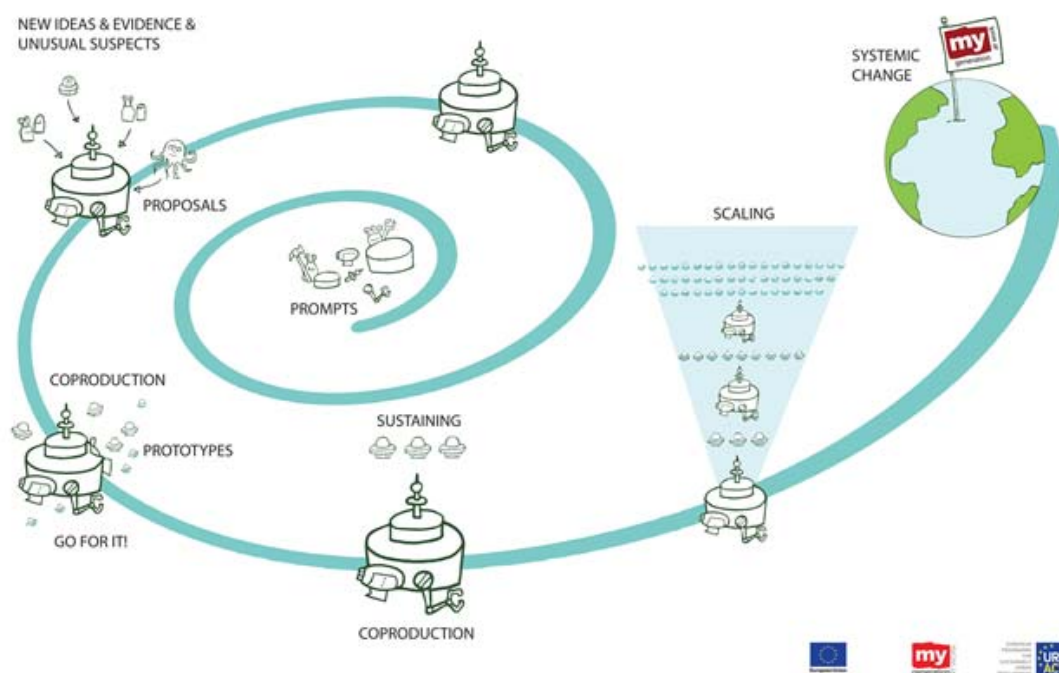
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

puutteisiin valtavirran politiikan toteutuksessa. Sosiaalisen innovoinnin lähestymistavat voivat olla tärkeässä asemassa 2000-luvun CLLD:n kehittämisessä.

Sosiaaliseen innovointiin perustuva ajattelu vaikuttaa jo paikallisiin kumppanuuksiin. Nuorille tarkoitettu Urbact-oppimisverkosto My Generation at Work auttaa paikallisten sosiaalisen innovoinnin tekniikoiden avulla kaupunkikumppaneitaan parantamaan järjestelmiään, joilla ne tukevat siirtymistä koulutuksesta työelämään.

Verkostoa johtaa Rotterdamin kaupunki, joka valittiin vuonna 2009 Euroopan nuorison pääkaupungiksi. Kaupunkikumppanit ovat esittäneet innovaatioSPIIRAALIN avulla, mihin vaiheeseen ne ovat päässeet ja onko niiden innovaatioissa kyse prototyypeistä vai mittakaavan kasvattamisesta (ks. kuva 15).

**Kuva 15: ”My Generation at Work” -verkoston innovaatioSPIIRAALI**



Spiraali osoittaa, miten ideat kehittyvät virikkeistä. Näitä virikkeitä voi saada eri tilanteista, kuten keskusteluista käyttäjäryhmien kanssa, konferensseista tai kenttävierailuilta. Paikallinen tukiryhmä (vastaava sidosryhmä kuin paikallinen toimintaryhmä) tuottaa prototyypit, jotta voidaan kehittää pienen mittakaavan pilottihanke ja kokeilla ideaa pienellä budjetilla ja lyhyellä aikavälillä. Onnistuneet pilottihankkeet siirretään seuraavaan vaiheeseen eli ylläpitoon ja siitä eteenpäin mittakaavan suurentamiseen, ja ne saattavat johtaa jopa systeemiseen muutokseen (mitä tosin tapahtuu harvoin). Sosiaalisen innovoinnin alalla on käytettävissä useita menetelmiä ja lähestymistapoja, joita voidaan käyttää paikallistasolla, kun halutaan tehdä epäonnistuneisiin toimintatapoihin huomattavia muutoksia.<sup>69</sup> Palvelujen suunnittelu lähestymistapana herättää jälleen kiinnostusta, ja siinä lainataan monia tuotesuunnittelun tekniikoita, joita mukautetaan palveluntarjontaympäristöön sopiviksi.

<sup>69</sup> Eddy Adams and Bob Arnkil (2012), *Workstream report on social innovation and youth*, URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS3\\_YOUTH\\_low\\_Final.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf)



### *Sosiaalista osallisuutta koskeva CLLD aiemmissa ohjelmissa*

Aiemmista pääohjelmista, yhteisöaloitteista ja innovatiivisista toimista saadaan paljon esimerkkejä paikallisen strategian kehittämistä ja paikallisista työllistämisalotteista. Seuraavassa on joitakin esimerkkejä:

- Poverty III -ohjelma, jota toteutettiin vuosina 1989–1994. Ohjelmassa oli mukana 29 mallihanketta, joissa keskityttiin muuta heikommassa asemassa oleviin alueisiin. Monet organisaatiot, joista tuli sittemmin paikallisen kehittämisen päätoimijoita, saivat ensimmäisen EU-rahoituksensa Poverty III -ohjelmasta.
- Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuosina 1994–2006 toteutetuissa Objective 1- ja 2-ohjelmissa yhteisön taloudellisen kehittämisen prioriteetit keskittyivät vahvasti alhaalta ylöspäin suuntautuviin työmarkkinoiden aktivointistrategioihin. Se toteutui parhaiten Objective 1 -ohjelmien Merseysiden ”Pathways to Integration” -toimenpiteissä ja Strathclyden Objective 2 -ohjelmassa.
- ESR:n yhteisöaloitteissa (Now, Youthstart ja Horizon 1994–1999) oli vahva paikallinen osatekijä, samoin kuin useissa Equal-ohjelman (2000–2006) teemoissa, kuten yhteisötalouteen ja yrityksen luomiseen liittyvissä teemoissa. Equal-ohjelman innovaatioperiaate edisti tutkivaa paikallisuuteen perustuvaa sosiaalisen innovoinnin lähestymistapaa eri puolilla Eurooppaa, ja sen seurauksena Equal-ohjelman loppukonferenssissa kehitettiin iskulause ”Hyvien ideoiden vapaa liikkuvuus”.
- ”Local Social Capital” ja ”New Sources of Jobs” -hankkeet, jotka kumpikin saivat rahoitusta 6 artiklan mukaisina innovatiivisina toimenpiteinä, tekivät palveluseteleihin, mikrohankkeisiin ja uusiin rahoitusvälineisiin liittyviä kokeiluja.
- Kaikkiaan 89 alueellista työllisyys sopimusta on saanut 1990-luvun lopulta lähtien rahoitusta ESR:n, EAKR:n ja EMOTR (maaseudun kehittäminen) teknisestä avusta. Suurin osa sopimuksista liittyi politiikan mukauttamiseen ylemmillä aluetasoilla, mutta kolmasosassa niistä sovellettiin erityistä paikallista lähestymistapaa (esimerkiksi neljä irlantilaisista sopimusta, jotka tehtiin Limerickissä, Westmeathissä, Dundalkissa ja Droghedassa sekä Dublinissa) ja kehitettiin uusia lähestymistapoja paikalliseen työnhakijoiden ja työpaikkojen yhteensaattamiseen ja kysyntäpuolen aktivointiin muun muassa työelämään sopeuttamisella sosiaalisissa yrityksissä. Sopimukset jatkuvat osissa Saksaa (esimerkiksi Berliinissä) ja Itävaltaa (yhteisrahoitus ESR:n kanssa), ja niitä on myös sisällytetty ESR:n ohjelmiin Unkarissa, Italiassa ja Espanjassa.
- Progress-ohjelmasta (2007–2013) on rahoitettu paikallisia sosiaalista osallisuutta koskevia toimintasuunnitelmia. Joistakin Progress-ohjelman sosiaalisista kokeiluista saatiin mielenkiintoisia tuloksia, jotka ovat paikallisen kehittämisen kannalta merkittäviä.

Kaudella 2007–2013 yhteisöaloitteiden puute ja Equal-ohjelman valtavirtaistamisesta saadut vaihtelevat tulokset aiheuttivat sen, että ESR:ssä saatiin aiempaa vähemmän näyttöä järjestäytyneistä paikallisen kehittämisen strategioista. Paikallistasolla on kuitenkin yhä voimissaan mahdollisuuksiin keskittyvä ESR:n tuen rahoituksen hakemisen kulttuuri. Monien hankkeiden vetäjien juuret juontavat aiempiin paikallisen kehittämisen kokeiluihin.

### *CLLD asetuksissa*

ESR-asetuksen mukaan sosiaalista osallisuutta edistävää CLLD-toimintaa tuetaan temaattisesta tavoitteesta 9, joka koskee sosiaalisen osallisuuden edistämistä ja köyhyyden torjumista. Painopiste on paikallisten strategioiden valmistelun, toteuttamisen ja toiminnan edistämisen tukemisessa. Hankkeessa tuetaan toimenpiteitä, joita suunnitellaan ja toteutetaan paikallisen strategian mukaisesti ESR:n soveltamisalaan kuuluvilla työllisyyteen, koulutukseen,

sosiaaliseen osallisuuteen ja institutionaalisten valmiuksien parantamiseen liittyvillä alueilla. Samoin kuin EAKR:n yhteydessä CLLD voi tukea mitä tahansa temaattisia tavoitteita ja investointiprioriteetteja, vaikka se onkin sisällytetty yhteen temaattiseen tavoitteeseen.

ESR-asetuksessa tuetaan selvästi ajatusta yhdistää sidosryhmiä Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamiseksi:

*”Alueellisten ja paikallisten sidosryhmien aktivoinnin olisi autettava Eurooppa 2020 -strategian ja sen yleistavoitteiden toteuttamisessa. Jotta alue- ja paikallisviranomaiset, kaupungit, työmarkkinaosapuolet ja kansalaisjärjestöt saataisiin osallistumaan aktiivisemmin toimenpideohjelmien valmistelun ja täytäntöönpanon kaikkiin vaiheisiin, voidaan käyttää ja tukea alueellisia sopimuksia, paikallisia työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevia aloitteita, kestäviä ja osallistavia yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen strategioita kaupunki- ja maaseutualueilla sekä kaupunkialueiden kestävästä kehityksestä koskevia strategioita.” (ESR-asetuksen johdanto-osan 23 kappale.)*

## 5.2 Sosiaalista osallisuutta edistävät CLLD-strategiat

Sosiaalinen osallisuus voidaan sisällyttää CLLD-strategioihin monin eri tavoin. Vastaperustetut kumppanuudet voivat saada ohjelmien alussa valmistelutukea. Perustamisvaiheessa on parannettava valmiuksia ja tiedotusta huomattavasti, jotta voidaan perustaa paikallisten haasteiden kannalta olennaisia paikallisia toimintaryhmiä ja parantaa paikallisten organisaatioiden kykyä toteuttaa hankkeita ja hallinnoida varoja.

Koska ”paikallinen” tarkoittaa paikkaa, jossa ihmiset asuvat ja työskentelevät, se on työmarkkinapolitiikan kannalta ratkaiseva paikka. CLLD tarjoaa mahdollisuuden kytkeä yhteen toimintapolitiikan osat, jotka ovat peräisin hallinnon eri tasoilta. Kaikissa monimutkaisissa julkisen palvelun järjestelmissä on väistämättä aukkoja, joita CLLD-ryhmät voivat analysoida ja joihin ne voivat ehdottaa ratkaisuja (esimerkiksi miten voidaan huolehtia lastenhoidosta niin, että vanhemmat voivat osallistua koulutuksiin). Paikallisella analyysillä voidaan myös paljastaa epäasianmukainen rahoitustoiminta eli tapaukset, joissa ihmisten työssäkäyntiä eniten edistäviä organisaatioita palkitaan harvoin samassa suhteessa.

### *Sosiaalista osallisuutta edistävän CLLD:n painopiste*

Sosiaalista osallisuutta edistävä CLLD on perinteisesti keskittynyt joihinkin paikallisen työllisyysongelman näkökohtiin – yleensä pitkäaikaistyöttömyyteen liittyviin. Kohderyhmälähtöisestä lähestymistavasta on kuitenkin myös esimerkkejä. Yksi sellainen on Irlannin Poverty 3 -hanke, joka keskittyi travellerien ja vakiintuneiden yhteisöjen välisen suhteen parantamiseen Dublinissa.

Kaudella 2014–2020 paikallisten strategioiden soveltamisala on todennäköisesti aiempaa laajempi. Jotkin niistä aloittavat tietyistä kohderyhmistä, mutta on odotettavissa, että koko alueen kehys on aiempaa integroidumpi. Seuraavat kohdat kattavat useita eri aiheita:

- sosiaalisen syrjäytymisen ja työttömyyden torjuminen
- asunnottomuuden poistaminen
- syrjäytyneet yhteisöt
- maahanmuuttajien kotouttaminen
- yritystoiminta yhteisöissä: sosiaaliset yritykset ja yritysten perustaminen
- taloudellinen osallisuus ja mikroluotot
- nuorisaloitteet

- terveelliset yhteisöt
- aktiivinen ikääntyminen.

### *Sosiaalisen syrjäytymisen ja työttömyyden torjuminen*

Työttömyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat olleet aiemmin monien paikallisten osallistamisstrategioiden keskiössä. Ne olivat keskiössä myös Merseysiden Pathways-lähestymistavassa sekä monissa alueellisissa työllisyyssovimuksissa.

Irlannissa on kriisin alusta lähtien esiintynyt Limerickin pohjoisten ja eteläisten kaupunginosien äärimmäistä sosiaalista eriytymistä (ks. laatikko 23).

#### **Laatikko 23: Sosiaalista osallisuutta edistävän CLLD:n lähestymistapoja Irlannin Limerickissä**

Limerickillä on paikallisen kehittämisen lähestymistavoissa pitkä historia, joka ulottuu Poverty 3 -ohjelmaan asti. Paul-kumppanuus johti kaupungin alueelliseen työllisyyssovimukseen kuuluvaa toimintaa 1990-luvulla.

”Kelttiikeri”-ilmiön aikana kaupunki koki nousun, joka näkyi myös sosiaalisten erojen kasvuna. Sosiaaliseen asuntotuotantoon perustuvat asutusalueet köyhtyivät ja kärsivät huumeista ja rikollisuudesta samanaikaisesti, kun muu Limerick hyötyi kiinteistöjen hintojen noususta. Kun talous romahti, työttömyysluvut nousivat jyrkästi. Vuonna 2012 koko kaupungin työttömyysaste oli 29 prosenttia mutta 15–19-vuotiaista nuorista työttömiä oli yli kaksinkertainen määrä eli 68 prosenttia ja 20–24-vuotiaista 45 prosenttia.

Muita heikommassa asemassa olevia asuinalueita ovat kaupungin pohjois- ja eteläpuolella olevat sosiaaliseen asuntotuotantoon perustuvat asutusalueet, joissa on noin 6 200 asukasta. Näillä alueilla työttömyysaste on 52 prosenttia, 80 prosenttia kotitalouksista on riippuvaisia sosiaalityöistä ja 50 prosentilla asukkaista on vain ensimmäisen asteen koulutus. Alkuperäinen kolmen miljardin euron elvytysohjelma on hylätty leikkausten vuoksi. Sen sijaan suunnitteilla on vaatimattomampi integroitu elvytysohjelma.

Vaikeista ongelmista huolimatta edistystä on tapahtunut. Kaupungin pohjoispuolelle perustettiin vuonna 2007 opintokeskus lahjoituksena saatuun rakennukseen julkisen, yksityisen ja hyväntekeväisyytenä saadun rahoituksen avulla. Se on laajentanut opetustarjontaansa, ja sen tavoitteena on vähentää koulunkäynnin keskeyttävien määrää sekä tarjota ihmisille uusia koulutusmahdollisuuksia. Opintokeskuksessa käytetään hauskoja oppimismenetelmiä: siellä on musiikkikeskus, tiedekeskus ja digitaalisen tekniikan ”digikeskus”. Vuonna 2012 keskuksessa kävi 9 700 lasta ja 1 300 aikuista. Siellä tehtiin vapaaehtoistyötä yli 12 000 tuntia. Kaikki tämä toteutettiin vain 288 000 euron budjetilla.

Eteläpuolella toimiva Southill Development Cooperative on pitkäaikainen kehittämissäätiön tyyppinen organisaatio, joka perustettiin vuonna 1984 ja joka on yhteisön omistuksessa osakeannin jälkeen. Se tarjoaa päivähoitopalveluja, järjestää eristys- ja energiansäästöasennuksia, tarjoaa kiinteistönhallinta- ja yhdyskuntapalveluja, tekee etsivää nuorisotyötä, tarjoaa autonhuoltopalveluja, ylläpitää yrityshautomoa ja tarjoaa työtiloja paikallisille yrittäjille. Vuonna 2012 sillä oli 103 työntekijää ja 3 700 käyttäjää. He asensivat eristykseen 720 taloon, ylläpitivät 1 000 jäsenen luotto-osuuskuntaa ja auttoivat 400:aa henkilöä saamaan harjoittelupaikan. Sen liikevaihto oli 1,5 miljoonaa euroa, johon sisältyivät myyntituotot.

Suur-Narbonnen paikallinen työllistämisen- ja integrointisuunnitelma toimii laajalla, 38 kuntaa kattavalla alueella ja rahoittaa hankkeita, joilla edistetään sosiaalista osallisuutta ja työllistymistä (ks. laatikko 24).

#### Laatikko 24: Paikallinen työllistämisen- ja integrointisuunnitelma Ranskan Suur-Narbonnessa

Suur-Narbonnen paikallista työllistämisen- ja integrointisuunnitelmaa (PLIE) on toteutettu vuodesta 1995 lähtien. Ranskassa on käytössä vastaavia suunnitelmia 182. Suur-Narbonnen suunnitelma kattaa alueen, jossa on 122 000 asukasta ja 38 kuntaa. Alueen työttömyysaste on maan keskiarvoa korkeampi. Suunnitelman tavoitteena on tarjota joka vuosi 800 integroitumispolkua ja saavuttaa 42 prosentin integroitumisaste määriteltynä niiden henkilöiden osuutena, jotka käyvät töissä vähintään kuusi kuukautta tai toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina vähintään vuoden. Lisäksi kahdeksan prosenttia suorittaa harjoittelun, josta saa pätevyystodistuksen.

Integrointipolun monista mahdollisista vaiheista yksi on se, että ”Ateliers et Chantiers d’Insertion” (ACI) tarjoaa vastaavaa toimintaa kuin työtilanteissa, niin että osallistujat saavat taitotietoa ja tilaisuuden työharjoitteluun ja voivat osallistua alueen kehittämiseen.

Asiakkaiden tärkein yhteyspiste on ”Maison de l’emploi”, joka on julkisen työvoimapalvelun ja muut kumppanit yhdistävä keskitetty asiointipiste. Se tarjoaa tukea työttömille, toimii työllisyys- ja harjoittelun seurantakeskuksena paikkakunnalla sekä tukee yrityksiä. Vuoden 2013 hanke-ehdotuspyynnössään Suur-Narbonnen PLIE ohjaa hakijoita työpaikkoihin aloilla, joilla on kasvumahdollisuuksia: maatalous/viininviljely, rakennusala, hoitopalvelut, viheralueet ja matkailu.

#### *Asunnottomuuden poistaminen*

Asunnottomuus on kaupunkien haaste, joka voi uhata niiden sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Asunnottomat ihmiset ovat syrjäytymisen ääri-laidalla, mikä estää heitä osallistumasta täysipainoisesti yhteiskuntaan. Heidän mahdollisuutensa elämässä ovat usein heikentyneet pysyvästi huonon terveyden vuoksi, ja heidän on vaikeaa tai mahdotonta saada palveluja. Useimmat perinteiset parannuskeinot painottuvat tilapäisiin sijoituksiin asuntoloissa, jotka ovat usein laitosmaisia paikkoja, ja siksi niissä on vaikea luoda kestäviä yhteyksiä paikallisyhteisöihin. Tilapäismajoitusta tarjoavissa asuntoloissa saatetaan antaa tukea ja hoitoa esimerkiksi päihteiden väärinkäyttäjille, mutta kyseiset ihmiset eivät epävakaiden asuinolojensa vuoksi pysty hyödyntämään tätä tukea kaikilta osin ja keskeyttävät ohjelman tai jatkavat päihteidenkäyttöä heti sen loppumisen jälkeen.

Asunnottomat vastustavat usein asuntoloiden laitosmaisuuksia eri syistä (esimerkiksi hankala ympäristö, sosiaalisten ongelmien kasautuminen, erottaminen perheestä, ei yhteyksiä laajempaan yhteisöön tai julkisen liikenteen puute) ja palaavat taas elämään kadulle tai muuhun epävarmaan majoitukseen. ”Asunto ensin” -lähestymistavassa pyritään katkaisemaan tämä noidankehä asettamalla ensisijaiseksi tavoitteeksi asunnottomuuden poistamisen ja etsimällä asumisratkaisuja suoraan yhteisöstä (hajautettuina eri puolille kaupunkialuetta tilapäisiin asuntoloihin keskittymisen sijaan). Sen jälkeen voidaan järjestää muiden palvelujen saanti. ”Asunto ensin” ei tarkoita pelkästään asuntoa. Lähestymistavan luonteen mukaisesti asunnot sijaitsevat yhteisöissä ja on mahdollista kehittää CLLD-lähestymistapa asunnottomuuden torjumiseksi niin, että yhteisöt tarjoavat erilaisia asumismuotoja (esimerkiksi yksityiset vuokranantajat tai sosiaalinen asuntotuotanto) tai tukea (esimerkiksi luomalla sosiaalisia verkostoja tai tarjoamalla uuteen asuntoon muuttaville aloituspaketin). Seuraavassa Lissabonin esimerkissä kuvataan, miten ”Asunto ensin” -lähestymistavan avulla voidaan integroida asunnottomia takaisin yhteiskuntaan ja tuottaa muita pitkän aikavälin hyötyjä sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

#### Laatikko 25: Casas Primeiro (”Asunto ensin”), Lissabon, Portugali

Casas Primeiro on hanke, jossa on tavoitteena löytää asuntoja Lissabonin kaduilla eläville mielenterveysongelmista tai päihdeongelmista kärsiville asunnottomille. Hankkeessa on sovellettu ”Asunto ensin” -lähestymistapaa, ja se on todettu monen eri mittapuun ja arvion mukaan menestykseksi. Se voitti Calouste Gulbenkian -säätiön parhaalle hankkeelle myöntämän palkinnon.

Hankkeessa on muunnettu lähestymistavan peruseräpäätökset Lissabonin olosuhteisiin sopiviksi:

- Toteuttajia ovat paikalliset toimintaryhmät: kansalaisyhteiskunta, uskonnolliset hyväntekeväisyysjärjestöt, aluevaltuustot, yksityiset vuokranantajat ja asukkaat itse.
- Pysyvä ja integroitu asuminen: Ohjelma edistää vakituisten asunnon saamista. Asunto ensin -ohjelmasta maksetaan vuokra ja muut asumiskulut, kuten vesi ja sähkö. Asukkaat maksavat asumiskustannuksina 30 prosenttia kuukausituloistaan.
- Yhteisölähtöinen: Ohjelmassa vuokrataan vain yksi asunto samasta rakennuksesta tai samalta kadulta, mikä edistää yhteisöön integroitumista ja siirtymistä laitospaikasta ympäristöstä yhteisölliseen.
- Yksilöllinen tuki: Osallistujat voivat jakaa asunnon jonkun toisen henkilökohtaiseen verkostoonsa kuuluvan tai perheenjäsenen kanssa, mutta se on kiinni heistä itsestään.
- Hajautettu asuminen: Asunnot vuokrataan yksityisiltä vuokranantajilta, mikä kannustaa paikallista yhteisöä tarjoamaan asuntoja vuokralle. Asunnot sijaitsevat eri puolilla Lissabonia tavallisilla asuinalueilla, jotta vältetään niiden keskittyminen tietyille kaduille.
- Asumisen ja hoidon erottaminen toisistaan: Asunto annetaan käyttöön heti. Ihmisten ei ole pakko osallistua psykiatriseen hoitoon tai olla päihdeettömänä asunnon saadakseen. Saatavilla on kuitenkin joka päivä ympäri vuorokauden joustavia tukipalveluita, jotka räätälöidään yksilöllisten tarpeiden mukaan.
- Yhteydet yhteisöön: Ohjelman käyttäjät voivat hyödyntää muita yhteisön tarjoamia ja asuinalueen palveluja (paikallisten toimintaryhmien palveluja), kuten ruokapankkia, koska käyttäjien tulot ovat hyvin pienet eivätkä kata kaikkia heidän menojaan. Monet paikalliset järjestöt tarjoavat kulttuuri-, vapaa-ajan- ja urheilutoimintaa, jotka auttavat luomaan eristytymistä estäviä sosiaalisia verkostoja.

Arviointien tulokset osoittavat asiakkaiden sopeuttamisen yhteiskuntaan onnistuneen hyvin. Ohjelman osallistujilla on säännölliset tulot, heidän on helpompi saada palveluja ja he saavat nukkua yönsä turvallisesti.

*”Kadulla eläminen oli minusta todella stressaavaa. Kun asuin kadulla, se tuntui aivan maailmanlopulta. Asunnon antaman vakaudentunteen ansiosta olen nykyään paljon rauhallisempi.” (Casas Primeiro -ohjelman osallistuja.)*

### *Syrjäytyneet yhteisöt*

Euroopassa on monia syrjäytyneitä yhteisöjä. Euroopan köyhimmän ja syrjäytyneimmän yhteisön muodostavat kuitenkin noin 11 miljoonaa romanian. Alueellinen lähestymistapa näiden yhteisöjen osallistamiseen voi olla hyödyllinen, koska siinä ihmisiä ei tarvitse määritellä etnisesti. Useimmat romanit elävät sekayhteisöissä, ja suhteiden parantamista muiden kuin romanien kanssa voidaan myös edistää.

Kokemukset ovat osoittaneet, että näillä alueilla ei ole käytetty vielä kaikkia voimavaroja työskentelyssä yhteisön kanssa. Ulkopuolisten avustajien käytöstä, valmiuksien parantamisesta ja konfliktien sovittelusta on hyötyä. YK:n kehitysohjelma (UNDP) on kehittänyt voimaannuttamismallin työilleen Cserehátin mikroalueella, joka sijaitsee Unkarissa Slovakian rajalla (ks. laatikko 26).

### **Laatikko 26: Romanian integrointi Unkarin Cserehátissa**

Cserehát on pieni maaseutualue Unkarissa, Slovakian rajalla. Alueella on 116 asutusaluetta ja noin 100 000 asukasta. UNDP:n kehittämässä Cserehátin mallissa painopiste on paikallisyhteisöjen voimaannuttamisessa valmennusmallin avulla. Malli toimii muitakin kuin romaneja varten tarkoitettujen oma-apuryhmien, paikallisen sosiaalisen kehityksen resurssikeskuksen ja siihen liittyvien alueellisten kehittämisverkostojen kautta. Sen ansiosta romanien ja muun väestön välinen yhteistyö on parantunut, muita heikommassa asemassa olevien romaniyhteisöjen ääni on voimistunut huomattavasti ja paikallisyhteisöissä on luotu kestävä olosuhteet sosiaaliselle innovoinnille.

Voimaannuttamisprosessissa keskityttiin vahvistamaan väestön enemmistön ja vähemmistön välistä viestintää sovittamalla konflikteja, perustamalla kehityslähtöisiä enemmistön ja vähemmistön kumppanuuksia ja parantamalla paikallisten romanien ja enemmistön johtajien kehittämistaitoja.

Ensimmäisen Cserehát-ohjelman rahoitti pääasiassa UNDP, ja se sai jonkin verran tukea Leader-ohjelmasta. Sitä seurasi Unkarin hallituksen johtama kansallinen ohjelma, jonka rahoitti ESR ja toteutti Unkarin hallitus. Ohjelman tarkoituksena oli vähentää alueellista köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ohjelmakaudella 2007–2013. Kummankin ohjelman tavoitteena oli parantaa muita heikommassa asemassa olevien alueiden pääasiassa romaneista muodostuvan väestön elin- ja työoloja.

### *Maahanmuuttajien kotouttaminen*

Maahanmuuttajien kotouttaminen on antoisa aihe sosiaalista osallisuutta edistäville CLLD-lähestymistavoille. Se on erityisen tärkeää kaupungeissa, koska niissä suurin osa EU:n maahanmuuttajista asuu, mutta se voi olla tärkeää myös pienemmissä yhteisöissä maaseudulla (ks. laatikko 27). Maahanmuuttajien ja vastaanottavien yhteisöjen välisen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen voi parantaa suhteita yhteisössä ja ehkäistä myös pitkän aikavälin ongelmia ja sosiaalista syrjäytymistä sekä lisätä työllisyyttä kummassakin yhteisössä.

## Laatikko 27: Kotouttaminen Italian Calabrian alueella sijaitsevassa Riaceessa

Italiassa Calabrian alueella sijaitsevasta Riacesta on tehty maahanmuuttajia vastaanottava kaupunki.<sup>70</sup> Sen sijaan, että maahanmuuttajiin suhtauduttaisiin vihamielisesti, pormestari Domenico Luciano toivottaa heidät tervetulleeksi kaupunkiin. Ennen maahanmuuttajien saapumista kaupunki oli kutistumassa ja kuolemassa ja peruspalvelujen puute paheni pahenemistaan. Nyt kaupunki kasvaa ja elämänlaatu on parantunut, koska maahanmuutto on tuonut sinne uutta elämää ja toimintaa.

Voittoa tavoittelematon järjestö etsii tyhjiä asuntoja ja kunnostaa niitä pakolaisten asunnoiksi. Odottaessaan turvapaikanhakijoille maksettavia tukia, joiden saanti kestää yleensä pitkään, maahanmuuttajat voivat käyttää kaupungissa perustettua paikallista valuuttaa, jonka mukaisissa arvoseteleissä on Gandhin, Martin Luther Kingin tai Che Guevaran kuva. Kun tuet saapuvat, kaupat lähettävät arvosetelit kunnanvaltuustolle maksettavaksi. Maahanmuuttajia työllistetään vaatteita, puusepäntöitä ja keramiikkaa valmistavissa työpajoissa, joita on perustettu aluehallitukselta saaduilla varoilla.

Kaupunkiin on muuttanut vuosien mittaan yli 6 000 maahanmuuttajaa. Osa heistä on jäänyt sinne ja edistänyt osaltaan kaupungin elpymistä pitkällä aikavälillä.

Esimerkkejä yhteisölähtöisistä lähestymistavoista maahanmuuttajien kotouttamiseen ja yhteisön yhteenkuuluvuuteen:

- Calabrian Riace on elvyttänyt itse itsensä muuttamalla maahanmuuttajia vastaanottavaksi kaupungiksi (ks. laatikko 27 edellä).
- Portugalissa ”Programa Escolhas” -ohjelmassa ratkotaan maahanmuuttajayhteisöjen ongelmia erityisesti työskentelemällä naisten, nuorten ja lasten kanssa. Siinä käytetään alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa kohderyhmien luottamuksen saavuttamiseksi ottamalla heidän mukaansa määrittelemään ja toteuttamaan paikallisia toimia. Ohjelman painopisteitä ovat koulunkäynnin keskeyttäminen, nuorisotyöttömyys, epämuodollinen koulutus, digitaalinen syrjäytyminen ja nuorisorikollisuus. Yli sata kuntaa on kehittänyt ohjelmaan liittyviä paikallisia suunnitelmia.
- STEP: South Tyronen voimaannuttamisohjelma (ks. laatikko 28) käyttää oikeuksiin ja voimaannuttamiseen perustuvaa lähestymistapaa maahanmuuttajien kotouttamiseen ja hyödyntää yhteisön kehittämismenetelmiä yleistääkseen yksittäisiä tapauksia.

## Laatikko 28: South Tyronen voimaannuttamisohjelmassa maahanmuuttajia kotoutetaan voimaannuttamiseen ja oikeuksiin perustuvalla lähestymistavalla

South Tyronen voimaannuttamisohjelma (South Tyrone Empowerment Programme, STEP) toimii Dungannonissa, joka on Pohjois-Irlannissa sijaitseva 10 000 asukkaan pikkukaupunki. Ohjelma perustettiin 1990-luvulla köyhien kaupunginosien monien erilaisten yhteisöongelmien ratkaisemiseksi. Ns. pitkänperjantain sopimuksen tekemisen jälkeen ja väkivallan vähennyttyä 2000-luvun alussa maahanmuuttajia alkoi saapua muualta EU:sta Dungannoniin työskentelemään lihankäsittelyalalla ja muussa paikallisessa teollisuudessa. Suurimmat ryhmät tulivat Puolasta, Liettuasta ja Portugalista, ja mukana oli myös Itä-Timorista lähtöisin olevia maahanmuuttajia. Heidän ongelmansa asuntojen, työpaikkojen ja terveydenhuollon kanssa aiheuttivat suurta painetta tulijoiden auttamiseen valmistautumattomia paikallisia palveluja

<sup>70</sup> [http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened\\_13.html](http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html)



kohtaan. STEP-ohjelma oli vastaus tähän tarpeeseen. Siinä pyritään ihmisoikeuksiin perustuvan lähestymistavan mukaisesti muuttamaan työsuhdeasuntopolitiikkaa, takaamaan työntekijöiden oikeudet ja parantamaan asuntojen saantia. Ohjelma auttaa myös ratkaisemaan asuinalueiden kiistoja ja konflikteja.

STEP on nyt yksi suurimmista kansalaisjärjestöistä, jotka tarjoavat maahanmuuttajien oikeuksia turvaavia palveluja Pohjois-Irlannissa. Se on myös perustanut oikeudellista neuvontaa antavan palvelun, jota käyttävät maahanmuuttajat ympäri Pohjois-Irlantia. Ohjelman lähestymistavasta tekee erityisen käyttäjien voimaannuttaminen sekä halu puuttua työnantajien, vuokranantajien ja palveluntarjoajien kanssa yhteisiin ongelmiin. Järjestö saa malliinsa rahoitusta useista lähteistä, kuten harjoittamalla sosiaalista yritystoimintaa (esimerkiksi laaja tulkkipalvelu, jossa työskentelee 200 tulkkiä ja joka tekee monia eri kieliä koskevia alihankintasopimuksia viranomaisien kanssa). Järjestö omistaa myös paikallisen työtilan ja hallinnoi sitä ja laajentaa toimintaansa paikallisen kysynnän mukaan muihinkin palveluihin, kuten lastenhoitoon.

#### *Yritystoiminta yhteisöissä: sosiaaliset yritykset ja yritysten perustaminen*

Yrittäjyys on keino estää monien työttömien syrjäytyminen. Yhä useammat ihmiset ovat myös kiinnostuneita sosiaalisista yrityksistä ja sosiaalisesta yrittäjyydestä keinona vastata sosiaalisiin tarpeisiin.

Tämän päivän työttömät uskovat yhä yleisemmin, että työpaikkoja ei saada vaan ne on luotava. Useimpia tukipalveluita ei kuitenkaan ole suunniteltu sopiviksi erityisesti naisille tai nuorille yrittäjille. Naisten, vammaisten, nuorten, ikääntyvien, entisten vankien ja muiden yrittäjinä aliedustettujen ryhmien joukossa on valtavasti potentiaalia uusien yritysten perustamiseen. Yksi esimerkki tästä on se, että useimmissa EU:n jäsenvaltioissa naiset perustavat uusia yrityksiä puolet vähemmän kuin miehet. CLLD-lähestymistavat voivat tukea yrittäjäyhteisöjä paikallisella tasolla tämän potentiaalin hyödyntämisessä tarjoamalla yritystuen osallistaville malleille, jotka liittyvät ja on integroitu paremmin yhteisön muuhun toimintaan:

- Community of Practice on Inclusive Entrepreneurship (osallistavien yrittäjyyskäytäntöjen yhteisö, COPIE) on työskennellyt tämän haasteen parissa kuusi viime vuotta ESR:n oppimisverkostona. Sen työvälineisiin<sup>71</sup> kuuluu diagnostiväline, jolla arvioidaan, ovatko paikalliset yrittäjäpalvelut osallistavia.
- Andalusia on edistänyt yrittäjyyttä paikallisen kehittämislähestymistapansa avulla. Siihen kuuluu aktiivisia osallistamistoimenpiteitä ja itsensä työllistämisen edistämistä tuilla. Näitä tukia laajennettiin vuonna 2009, koska haluttiin vahvistaa alle viiden työntekijän mikroyrityksiä kestäville talouden aloilla, kuten hoitopalveluissa, ympäristönsuojelun ja uusiutuvien energiamuotojen edistämässä sekä julkisten rakennusten korjaamisessa. Se myös antoi 11 000 euron suoria lainoja.
- Etelä-Tukholmassa toimiva Basta Arbetskooperativ on asiakkaidensa hoitama sosiaalinen yritys, joka tarjoaa pitkäaikaisille huumeidenkäyttäjille uuden alun luomalla heille paikallisia työskentelymahdollisuuksia. Käyttäjät työskentelevät useissa eri yrityksissä jopa neljä vuotta.
- Puolan lisäksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa toimiva Barka Foundation on perustanut joukon paikallisia yhteisölähtöisiä sosiaalisia yrityksiä, joiden

<sup>71</sup> Linkki COPIE-työvälineisiin: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>



tarkoituksena on sopeuttaa uudelleen yhteiskuntaan asunnottomia ja siihen liittyvistä ongelmista, kuten päihde- ja mielenterveysongelmista, kärsiviä ihmisiä. Barka onnistui muuttamaan sosiaalisia yrityksiä koskevaa kansallista lainsäädäntöä Puolassa.

- Equal-ohjelmasta rahoitettu EVU-hanke on tarjonnut Kööpenhaminassa yritystukea etnisille kaupoille ja ravintoloille yhteisölähtöisen kenttätyömallin pohjalta. Se on auttanut yrityksiä toimimaan kestävästi ja kehittämään palvelujaan.<sup>72</sup> EVU teki yhteistyötä yhteisölähtöisten yritysneuvojen yhdistyksen kanssa yrittäjyyden edistämiseksi pakolaisten ja maahanmuuttajien yhteisöissä Pohjois-Lontoossa kouluttamalla paikallisten yhdistysten jäsenistä yritysneuvoja.

#### *Taloudellinen osallisuus ja mikroluotot*

Köyhillä ja sosiaalisesti syrjäytyneillä ihmisillä ei ole mahdollisuuksia saada laadukkaita rahoituspalveluja kohtuullisella hinnalla. Tämä koskee itsenäisiä ammatinharjoittajia ja ihmisiä, jotka hakevat lainaa henkilökohtaisiin tarpeisiinsa. Yksi nopeimmin kasvavista aloista kriisin aikana ovat olleet ahaat pikalainantajat, jotka saalistavat toimeentulon kanssa kamppailevia pienituloisia ihmisiä. Maissa, joissa ei ole koronkiskontaa koskevaa lainsäädäntöä, pikalainojen vuosikorot voivat olla jopa 5 000 prosenttia.

Yhteisölliset rahoituslaitokset pyrkivät toimimaan tätä suuntausta vastaan ja auttamaan köyhiä ja syrjäytyneitä kannustamalla säästämään tai keräämään henkilökohtaista varallisuutta muilla tavoilla. Esimerkiksi mikrosäästäminen voi auttaa edistämään köyhien perheiden talouden sietokykyä. Govanissa (Glasgow, Yhdistynyt kuningaskunta) on pyritty yhteisvoimin karkottamaan pikalainantarjoajat kannustamalla asukkaita avaamaan säästötiliä luotto-osuuskuntiin, ja vuoteen 2013 mennessä neljäsosalla asukkaista oli tällainen tili.<sup>73</sup>

Käytettävissä on useita kattavia rahoitustuotteita: säästäminen, henkilökohtaiset lainat, yrityksen perustamislainat, vakuudet ja vakuutukset sekä rahankäyttöneuvonta. Painopiste on talouteen liittyvien tietojen ja taitojen parantamisessa. Niitä tarjoaa laaja joukko yhteisön kehittämiseen keskittyviä rahoituslaitoksia, mikrorahoituslaitoksia ja paikallisia rahankäytön neuvontakeskuksia. Niillä on vahva yhteisöllinen ote:

- Torinolainen PerMicro on erikoistunut lainojen antamiseen aloitteleville yrityksille ja itsenäisille ammatinharjoittajille toiminnan laajentamiseen. Lähes puolella sen asiakkaista on maahanmuuttajatausta, ja se toimii jo kahdessatoista Italian kaupungissa. Sen lainanantomalli toimii yhdessä paikallisten yhdistysten kanssa, jotka antavat vakuudet.
- Ruotsalainen NEEM antaa lainoja maahanmuuttajanasille, jotka haluavat perustaa yrityksen mutta joiden on vaikea saada lainaa muualta. NEEM tarjoaa naisille tukea yrityksen perustamisen alkuvaiheissa.
- Lontoolainen Fair Finance tarjoaa henkilökohtaisia lainoja ja talousneuvontaa ja pyrkii siten viemään pikalainantajilta markkinat. Se toimii nyt yhdeksässä konttorissa Itä-Lontoossa tiiviissä yhteistyössä paikallisten yhdistysten kanssa, jotka ohjaavat asiakkaita konttoreihin.

---

<sup>72</sup> Kööpenhaminan EVU:n käytännön kenttätyön opas.

[http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU\\_Method\\_Catalogue\\_for\\_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5](http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc-f53d783f5)

<sup>73</sup> <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

Vuonna 2009 käynnistetty EU:n Progress-mikrorahoitusjärjestely tarjoaa tukkurahoitusta mikrorahoituslaitoksille ja pankeille, jotka antavat lainoja järjestelyn tärkeimmille kohderyhmille, kuten pitkäaikaistyöttömille, naisille ja maahanmuuttajille.

Monet rahoitusvälineet, kuten mikroluottorahastot, toimivat todennäköisesti ylemmällä alueellisella tasolla kuin tyypillinen CLLD-kumppanuus. Niiden avulla voidaan kuitenkin hyödyntää CLLD-kumppanuutta ja niihin voidaan luoda yhteys niin, että voidaan tarjota täydentävää tukea, kuten neuvontapalveluja ja ohjausta sopivan palvelun piiriin. CLLD-kumppanuudet pystyvät todennäköisimmin tekemään yhteistyötä alueellisten ja paikallisyhteisön rahoitusalan toimijoiden kanssa, joihin voi kuulua luotto-osuuskuntia sekä mikrolainojen ja henkilökohtaisten lainojen antajia. Useimmat luotto-osuuskunnat ovat perimmiltään paikallisia yhteisen maantieteellisen siteen kautta.<sup>74</sup>

Vaihtoehtoisilla valuutoilla voi myös olla paikallistasolla voimakas osallistava vaikutus. Aikapankkien avulla ihmiset voivat käydä kauppaa omalla osaamisellaan työhön käytettynä aikana mitattuna. Se voi synnyttää sosiaalista pääomaa ja auttaa pääsemään työmarkkinoille. Vaihdantaan perustuvat paikalliset kaupankäyntijärjestelmät muodostavat hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen pyrkivän Transition Towns -lähestymistavan ydinosan. Totnesin (Yhdistynyt kuningaskunta) tapaiset kaupungit käyttävät paikallisvaluutta paikallisen kaupankäynnin edistämiseksi, kun taas Riace (Reggio-Calabria, Italia) on paikallisvaluutan avulla auttanut kotouttamaan pakolaisia, jotka joutuvat odottamaan pitkään sosiaalitukia (ks. laatikko 27 edellä).

### *Nuorisoloitteet*

Nuorisoa arvostellaan usein julkisessa keskustelussa ja kohdellaan välillä jopa muun yhteiskunnan ulkopuolisena ryhmittymänä. Lontoon, Tukholman, Ateenan ja Madridin mellakoista otetuista kuvista nähdään, miten Euroopan nuoriso kapinoi avoimesti, ja ne osoittavat vieraantumisen lisääntyvän jatkuvasti. Euroopassa on 14 miljoonaa nuorta, joilla ei ole koulutusta eikä työ- tai harjoittelupaikkaa, ja nuorisotyöttömyysaste on useissa jäsenvaltioissa jopa yli 50 prosenttia.

Nuoriin keskittyvässä CLLD-toiminnassa pyritään vastaamaan tähän haasteeseen yhdistämällä yhteisön sukupolvia toisiinsa ja kehittämällä uusia väyliä työelämään. Hiljattain julkaistussa Eurofoundin raportissa<sup>75</sup> korostetaan tarvetta innovointiin nuorisotyössä ja kaikkien sidosryhmien yhteistyöhön erityisesti luomalla yhteyksiä työnantajiin ja välttämällä palveluntarjoajasta lähtöisin olevia lähestymistapoja.

---

<sup>74</sup> Jotkin luotto-osuuskunnat on perustettu maantieteelliseen siteen sijaan työnantajasideen perusteella.

<sup>75</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

Kuva 16: Berliinin Job Point



Nuoret ovat alueellisten sopimusten pääkohde Berliinissä. Sopimusten allekirjoittajat toimivat paikallisten sidosryhmien kautta ja käyttävät eräänlaista osallistavaa päätöksenteon muotoa määritellesään hankkeita, joilla korjataan politiikan aukkoja. Yksi esimerkki sopimukseen liittyvästä uudesta aloitteesta ovat käyttäjäystävälliset työnvälitystoimistot Job Pointit<sup>76</sup>, joissa etsitään työttömille työpaikkoja. Niitä on kaksi, ja ne sijaitsevat muuta heikommassa asemassa olevissa kaupunginosissa Neuköllnissä ja Mittessä. Ne toimivat rinnan virallisten työvoimatoimistojen kanssa mutta niiden etuna on, että niiden on helpompi herättää ihmisissä luottamusta, koska niiden toimintaan ei kuulu sanktioita eikä niissä suhtauduta tuomitsevasti. Ne ovat epämuodollisempia, ja ne on suunniteltu laajojen kuulemisten perusteella, joissa kartoitettiin nuorten tarvetta tällaiseen palveluun.

Urbact-verkoston "My Generation at Work" kuuluvat kaupungit kehittelevät mullistavia ratkaisuja siirtymiseen koulutuksesta työelämään. Niitä ovat muun muassa sosiaalisiin innovaatioihin perustuvat "Go For It" (GFI) -kokeilut, joita kaupungit tuottavat ja toteuttavat nuorten kanssa yhdessä. Nämä GFI-kokeilut keskittyvät kolmeen alueeseen: opinto-ohjelmiin, välitystoimintaan ja tiloihin. Esimerkkejä GFI-kokeiluista: päivä yrityksessä, työpaikkakahvilat, dynaamiset duot, koulutusosuuskunnat, urapolut ja yrittäjät koulussa. Kaikkia niitä testataan prototyypissä jossakin ohjelmassa mukana olevassa kaupungissa, ja onnistuneet prototyypit toteutetaan laajemmassa mittakaavassa (ks. kuva 17).

---

<sup>76</sup> <http://jobpoint-berlin.de/>

Kuva 17: "My generation at work" -ohjelman "Go For It" -grafiikka



### Aktiivinen ikääntyminen

Yhteiskuntamme ikääntyvät, mutta terveiden lisävuosien määrä ei kasva yhtä nopeasti kuin eliniänodote. Työelämän ulkopuolella olevien iäkkäämpien ihmisten määrän lisääntyminen kasvattaa myös eläkejärjestelmien ja paikallisiin palveluihin kohdistuvaa rasitetta. Yksi ratkaisu on se, että ikääntyviä autetaan pysymään työelämässä pidempään osa-aikaisina taikka vapaaehtoistyössä tai muussa kansalaistoiminnassa. Aikapankit, joissa paikalliset asukkaat jakavat ja vaihtavat asiantuntemustaan ja aikaansa, ovat osoittaneet pystyvänsä aktivoimaan kaikkia sukupolvia. Näiden ryhmien hyvinvointia voidaan myös parantaa edistämällä yhteisön yhteenkuuluvuutta pienimuotoisilla yhteisölähtöisillä hankkeilla, joissa luodaan solidaarisuutta sukupolvien välille.

Yksi esimerkki ikääntymistä koskevasta CLLD-lähestymistavasta on Beacon Hill<sup>77</sup> Yhdysvaltojen Bostonissa. Beacon Hill on osa kasvavaa Village Movement -liikettä, joka auttaa ihmisiä ikääntymään arvokkaasti auttamalla parantamaan yhteyksiä sosiaalitukeen ja -palveluihin niin, että he voivat jäädä asumaan omiin koteihinsa. Ajatuksena on, että eläkeläisgettojen sijaan eri puolilla asuinalueita tai koko kaupunkia asuu joukko yksilöitä, jotka ovat keskenään yhteydessä verkoston kautta.

Euroopassa Suomi on ollut näyttämässä tietä yhteisölähtöisissä aktiivisen ikääntymisen strategioissa. Helsingissä Living Lab -kokeilussa on työskennelty ikääntyvien kanssa tarkoituksena uusien terveydenhuoltopalvelujen kehittäminen. Loppukiri-yhteisö on uuden mallin mukainen tuetun asumisen muoto, jonka suunnitteluun asukkaat ovat osallistuneet. Espoon kaupunki on luonut ensimmäisenä seniorikansalaisten CaringTV-palvelun. Eri puolilla Eurooppaa on kehitteillä useita digitaalisia palveluja, jotka yhdistävät ikääntyvät ihmiset paikallisiin omiin sosiaalisiin verkostoihinsa ja auttavat näin torjumaan yksinäisyyttä ja eristyneisyyttä. Espanjassa Cornellan City Lab -hankkeessa kehitetään uusia oppimiskäsitteitä,

<sup>77</sup> [http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75811](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811)

ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ikäihmisten yliopisto järjestää paikallista opetusta. Kaikki nämä paikallislähtöiset lähestymistavat osoittavat, että aktiiviseen ikääntymiseen liittyvä CLLD voisi olla merkittävä vaikuttaja.

### **5.3 Sosiaalista osallisuutta edistävät kumppanuudet**

Paikalliset kumppanuudet ovat sosiaalista osallisuutta edistävän CLLD-lähestymistavan kannalta ratkaisevia. Kumppanuudet tuovat yhteen kaikki sidosryhmät, jotka osallistuvat ensin ongelman määrittelyyn ja sitten sen ratkaisemiseen. CLLD tarjoaa käyttäjille ja kansalaisjärjestöille suoran osallistumisen mahdollisuuden. Asetuksen mukaan mikään sektori ei saa olla kumppanuudessa hallitsevana osapuolena. Se tarkoittaa käytännössä, että julkisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin osuuksien on oltava alle 50 prosenttia äänioikeutetuista jäsenistä.

Kumppanuuksien on oltava dynaamisia ja virkeitä ja toimittava osallistavien lähestymistapojen mukaisesti niin, että kaikki mukanaolijat voivat osallistua hankkeeseen. Kokemukset ovat osoittaneet, että yli 20 jäsenen ryhmiä on vaikea hallita. Silloin on mahdollista jakaa ryhmä alaryhmiin, jotta tärkeimmät kokoukset ovat paremmin hallittavissa. Kaikkien kumppanien pitämiseksi aktiivisina ja sitoutuneina tarvitaan toimivia avustus- ja sovittelutekniikoita.

#### *Sukupuolten tasa-arvo ja syrjimättömyys*

Kun paikallisissa kehittämisspolitiikoissa otetaan ensisijaisesti huomioon sukupuolten tasa-arvo ja syrjimättömyys, tässä yhteydessä tunnustetaan, että naiset ja miehet, maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt, ikääntyneet, nuoret ja vammaiset ovat yhteiskunnan tarjoamien voimavarojen ja mahdollisuuksien suhteen epätasa-arvoisessa asemassa. Lisäksi joidenkin ryhmien tarpeet poikkeavat usein valtavirran palvelunkäyttäjien tarpeista.

CLLD-lähestymistavassa voidaan edistää sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden integroimista käytännön toimilla. Paikalliset toimintaryhmät voivat olla tärkeitä muutosvoimia, jos ne antavat äänen ja näkyvyyttä ryhmille, jotka jäisivät muuten piiloon tai ilman tunnustusta. Esimerkiksi Zaragozassa paikallisyhteisön yhdistykset kuuluivat vastasaapuneita maahanmuuttajia maahanmuuttajien sopeuttamissuunnitelmaa laadittaessa. CLLD-toiminnassa tiedostetaan, että ihmiset ovat itse usein oman tilanteensa parhaita asiantuntijoita. Se ei kuitenkaan tarkoita, että he pystyisivät ratkaisemaan kaikkia ongelmia: asiantuntijat ja ammattilaiset voivat auttaa selvittämään vaihtoehtoja, kun taas muualla onnistuneiden toimien antamat esimerkit voivat auttaa ryhmiä ajattelemaan asioita uudella tavalla.

#### **Kumppanuuteen ja hankkeen päätöksentekoon liittyvät kumppanuudet**

Kansalaisjärjestöjen ja paikallisten yhdistysten osallistuminen hankkeiden toteuttamiseen on tuottanut huomattavia innovaatioita EU:n rahoittamien hankkeiden toteutusketjuissa. Niitä ovat olleet muun muassa tavat toteuttaa mikrohankkeita, ESR:n ensimmäisenä käyttöön ottama yksinkertaistettu kustannuslaskentamalli ja lähestymistavat osallistavaan budjetointiin. Yksinkertaistettuja kustannuksia, kattohankkeita ja mikrohankkeita käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Osallistavaa budjetointiä on käytetty joissakin Euroopan kaupungeissa kumppanuuden syventämiseen ja laajentamiseen sekä laajojen kansalaisjoukkojen osallistamiseen. Osallistavan budjetoinnin käsite luotiin alun perin Brasilian Porto Alegressa, missä se on ollut käytössä

20 vuotta. Parhaimmillaan jopa 10 prosenttia kuntien budjeteista kohdennettiin sen mukaisesti. Lähestymistapaa on jäljitelty ja kehitetty monissa eri organisaatioissa ympäri maailman, ja nyt sitä tukee Maailmanpankki. Sen peruseräite on, että järjestetään avoimia ehdotuspyyntöjä, jotta saadaan paljon hankevaihtoehtoja. Sen jälkeen selvitetään normaaliin tapaan, mitkä niistä ovat toteutuskelpoisia. Kolmannessa vaiheessa kansalaiset äänestävät, mitä hankkeita haluavat tuettavan omalla alueellaan. Alkuperäisessä mallissa kansalaiset äänestävät suoraan hankkeita. Joissakin Euroopan kaupungeissa päätökset tekee paikallisesti valittu kaupunginosavaltuusto (esim. *Quartiersmanagement* Berliinissä).

Cascaisissa (Portugali) kansalaisjärjestö *In Loco* on kehittänyt osallistavan budjetoinnin tekniikan, jota kunta käyttää nyt päättäessään budjetin paikallisen tason painopisteistä. Ensimmäisenä vuotena yli 6 000 ihmistä äänesti 30 hankkeesta. Toisena vuotena yli 30 000 ihmistä äänesti 32 hankkeesta. Se oli kaikkien aikojen suurin kunnassa saavutettu osallistumisen taso.

Hankkeita ehdotetaan yhdeksässä julkisessa istunnossa, joissa keskustellaan hankeideoista. Ehdotuksiin sisältyvät tiedot budjetista, menetelmästä, työryhmästä, osallistamisvälineiden käytöstä, mukana olevista instituutioista ja tulosten levittämisestä.



Tässä prosessissa päätetään hankkeista, joille tehdään seuraavaksi tekninen analyysi. Teknisessä analyysissä kunnan omat yksiköt tarkistavat hankkeen tukikelpoisuuden ja toteutuskelpoisuuden vakiomallin mukaan. Tukikelpoiset hankkeet siirretään seuraavaan vaiheeseen eli julkiseen äänestykseen.

Kuva 18: Osallistavaa budjetointia Portugalin Cascaisissa

#### 5.4 Sosiaalista osallisuutta edistävän CLLD:n alueiden määrittely

Asetuksessa edellytetään, että alueella on vähintään 10 000 ja enintään 150 000 asukasta, vaikkakin asianmukaisesti perustellut poikkeukset ovat sallittuja. Nämä luvut tarkoittavat alueen kokonaisväestöä, eivät kohderyhmien kokoa.

Sosiaalista osallisuutta edistävän CLLD:n alueiden määrittämiseen on käytetty monia eri keinoja:

- Joillakin alueilla, kuten asuinalueilla, on luonnolliset rajat, mutta harvalla yksittäisellä asuinalueella on 10 000 asukasta.
- Joskus käytetään hallinnollisia rajoja, mutta silloin on vaarana, että nämä alueet eivät vastaa käytännössä mitään paikallista työmarkkina-alueita. Matka työpaikka-alueelle (puhutaan myös toiminnallisista kaupunkialueista) voi olla liian pitkä, jotta yhteisölähtöinen lähestymistapa olisi mahdollinen.
- Alueet on usein määritelty käyttäen eri puuteindikaattoreiden valikoimaa. Ne painottuvat usein työttömyyteen, tuloihin, palvelujen saantiin, asuntoihin ja ympäristöön. Tätä menetelmää käytettiin, kun Merseysidessa määriteltiin 38 Pathways-alueita, vaikkakin tarkkoja rajoja muutettiin huomattavasti paikallisten olosuhteiden mukaan. Berliinissä käytetään 12:ta staattista ja dynaamista indikaattoria, joiden perusteella valitaan ja seurataan sen kaupunginosahallinnon



34:ää aluetta. Sen työllisyysopimuksissa painopiste on 12 alueen hallinnollisissa rajoissa.

- Alueita on määritelty sen perusteella, että tietty kohderyhmä on niissä hallitsevassa asemassa. Näin on määritelty alueita, joilla on suhteessa paljon romaneja.

Alueiden määrittely on arkaluonteinen asia. Aina kun karttaan piirretään viiva, osa ihmisistä jää sen sisäpuolelle ja osa ulkopuolelle. On olemassa "postinumeroarpajaisten" riski, kun koulutuksen tai muiden hankeresurssien saannin määrää asuinpaikka eikä itse ihminen. Sosiaalista osallisuutta edistävät CLLD-lähestymistavat kohdennetaan määritelmänsä mukaisesti maantieteellisesti. Näitä määritelmiä on kuitenkin tulkittava joustavasti.

## Luku 6. Miten toimia koordinoidaan muiden rahastojen kanssa?

### 6.1 Johdanto. Miksi toimia pitäisi koordinoida muiden EU-rahastojen kanssa?

Rahastojen välinen koordinointi ei ole päämäärä itsessään vaan keino, jolla pyritään saavuttamaan päämäärä. Kaikilla tasoilla on oltava selvää, mitä koordinoinnilla halutaan saavuttaa, ja mukautettava käytetyt menetelmät sen mukaisesti. Hyvästä koordinoinnista voi olla seuraavanlaista hyötyä:

**Ensinnäkin** prosessi, jossa yhteisössä arvioidaan yhdessä, millä tavoin olemassa olevien rahastojen ja aloitteiden moninaisuutta hyödynnetään, voi auttaa varmistamaan, että paikalliset kehittämissstrategiat vastaavat paremmin uusiin haasteisiin ja keskittyvät asioihin, joita yhteisö todella haluaa ja voi muuttaa paikallisella tasolla.

**Toiseksi** sillä voidaan varmistaa, että eri aloitteilla on sama suunta ja ne vahvistavat toisiaan sen sijaan, että ne kilpailisivat hankkeista tai toimisivat toistensa kanssa päällekkäisillä alueilla tai jopa toisiaan vastaan. Tällainen toimintatapojen johdonmukaisuus on tärkeää, jotta voidaan parantaa eri paikallisten aloitteiden kokonaistuloksia ja vahvistaa paikallisen kehittämisen vaikutusta alueellisiin ja kansallisiin ohjelmiin.

**Kolmanneksi** hyvällä koordinoinnilla voidaan auttaa järjeistämään olemassa olevien materiaalistien ja henkilöresurssien käyttöä. Silloin voidaan käyttää yhdessä rakennuksia ja hallintokapasiteettia, jakaa kuljetuskustannuksia ja välttää päällekkäisyydet. Näin voidaan säästää kustannuksissa ja/tai käyttää voimavaroja tärkeämpiin paikallisiin painopistealueisiin.

Toisaalta rahastojen huonosti suunniteltu integrointi voi monimutkaistaa toimintaa ja kääntää paikallisten toimintaryhmien huomion pois paikallisiin tarpeisiin ja mahdollisuuksiin liittyvistä päätavoitteistaan. Siksi sidosryhmien pitäisi välttää monimutkaisten koordinointimekanismien luomista niiden itsensä vuoksi, ellei siitä ole selvää hyötyä käytännön tulosten saavuttamisessa.

### 6.2 Millä tasolla rahastoja pitäisi koordinoida?

Jotta rahastojen välinen koordinointi olisi toimivaa, se olisi toteutettava kaikilla tasoilla – Euroopan unionin, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Yksi taso voi kuitenkin korvata koordinoinnin puutetta muilla tasoilla. Esimerkiksi paikallistoimistot pyrkivät usein toimimaan tuensaajien keskitettynä asiointipisteenä sisäistämällä eri kansallisten ohjelmien ja rahoituslähteiden hallinnan monimutkaisuuden. Jos koordinointi ei parane myös ylemmillä tasoilla, on kuitenkin vaarana, että paikallistaso hukkuu hallintomenettelyihin. Rahastojen välisen paikallistason koordinoinnin edellytykset ja mahdollisuudet asetetaan EU:n, kansallisella ja alueellisella tasolla.

### EU:n parannettu koordinoitikehys

Komissio on helpottanut koordinointia ehdottamalla yhtä yhdistettyä asetusta, joka kattaa maaseutu-, kalatalous-, alue- ja sosiaalirahastoista rahoitettavat CLLD-aloitteet (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 32–35 artikla) kaudella 2014–2020.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 32 artiklan 4 kohdassa luodaan mahdollisuus sille, että samaa paikallista kehittämissstrategiaa voidaan rahoittaa useasta rahastosta (rahoitus useasta rahastosta) tai vain yhdestä rahastosta (rahoitus yhdestä rahastosta). Kummassakin



vaihtoehdossa on hyviä ja huonoja puolia, joita kuvataan komission hallintoviranomaisille laatimassa CLLD-toimintaa Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa käsittelevässä oppaassa *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*.

Jos jäsenvaltiot valitsevat rahoituksen useasta rahastosta jollekin paikalliselle kehittämisstrategialle, ne voivat myös nimetä valitun strategian puitteissa ”päärahaston” (yleensä suurin rahasto), joka voi kattaa kaikki paikallisen toimintaryhmän toimintakustannukset ja toiminnan edistämiskustannukset. Se voi yksinkertaistaa asioita, koska silloin ei tarvitse perustella toimintakustannusten ja toiminnan edistämiskustannusten kohdentamista kustakin rahastosta rahoitettujen hankkeiden mukaan.

Vaikka jäsenvaltio valitsisikin rahoituksen yhdestä rahastosta, sen täytyy kuitenkin edelleen varmistaa koordinointi eri tavoin: *”Asianomaisista ERI-rahastoista yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen myönnettävän tuen on oltava johdonmukaista ja koordinoitua asianomaisten ERI-rahastojen välillä. Tämä on varmistettava muun muassa koordinoimalla yhteisölähtöisten paikallisten kehittämisstrategioiden ja paikallisten toimintaryhmien valmiuksien kehittämistä sekä valintaa, hyväksymistä ja rahoittamista.”* (Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 32 artiklan 3 kohta.)

Asetuksessa ei sanota, miten tämä pitäisi tehdä. Tarkat menettelyt, joilla luodaan koordinoinnin edellytykset paikallisella tasolla, ovat sidoksissa kunkin jäsenvaltion institutionaaliseen toimintaympäristöön *ja ne luodaan kansallisella tai alueellisella tasolla*.

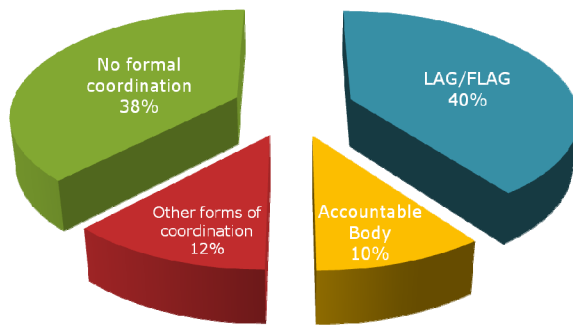
### **Koordinointimahdollisuudet kansallisella ja alueellisella tasolla**

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava kumppanuussopimuksessaan, mitä rahastoja ne käyttävät CLLD-toimintaa varten, miksi ne käyttävät kyseisiä rahastoja, millaisilla alueilla niitä sovelletaan *ja miten rahastot toimivat yhdessä*.

Vähintään viisi prosenttia maaseuturahastosta on käytettävä maaseutualueiden CLLD-toimintaan (Leader). Se johtaa todennäköisesti siihen, että huomattava osa 2 300 nykyisestä Leader-ohjelman paikallisesta toimintaryhmästä (LAG) jatkaa toimintaansa (tosin kumppanuuksiin ja rajoihin saatetaan tehdä muutoksia). Joidenkin (erityisesti entisillä lähentymisalueilla toimivien) paikallisten toimintaryhmien maaseuturahastosta saama rahoitus saattaa pienentyä, ja siksi ne ovat todennäköisesti kiinnostuneita muista rahastoista.

Kolmessa muussa rahastossa CLLD:n käyttö on täysin vapaaehtoista. EKTR:n vuosina 2007–2013 kalatalousalueilla rahoittamat noin 300 kumppanuutta (paikallisia kalastusalan toimintaryhmiä eli FLAG-ryhmiä) ovat saaneet laajan hyväksynnän, ja on odotettavissa, että ainakin kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista tukee niiden jatkamista.

Kuva 19: LAG- ja FLAG-ryhmien koordinointi



Kuvasta 19 (joka perustuu Farnetin aiempaan FLAG-ryhmiä koskevaan alustavaan tutkimukseen) näkee, että lähes 40 prosenttia FLAG- ja LAG-ryhmistä oli saman kumppanuuden osapuolia ja lisäksi 10 prosentilla oli yhteinen paikallinen vastuuvollinen elin. FLAG-ryhmistä 10 prosenttia harjoitti jonkinlaista koordinointia Leaderin LAG-ryhmien kanssa.

Sen lisäksi, että maaseutualueiden LAG-ryhmät ja kalatalousalueiden FLAG-ryhmät voivat käyttää usean rahaston rahoitusta ja muita keskinäisiä koordinointimuotoja, CLLD-toimintaan osallistuvien rahastojen välistä koordinointia voidaan parantaa huomattavasti seuraavissa tapauksissa:

- ✓ EAKR:n ja ESR:n käyttäminen maaseudun kehittämisstrategioiden täydentämiseen. Se voidaan toteuttaa yhden LAG-ryhmän tasolla tai yhdessä usealla LAG-alueella, jos se sopii paremmin haasteisiin, joihin EAKR ja ESR pyrkivät vastaamaan (esimerkiksi useita LAG-alueita kattavan laajemman työmarkkina- tai työmatka-alueen ongelmia käsittelevät strategiat).
- ✓ EAKR:n, ESR:n ja maaseuturahaston koordinointi kaupunkien ja maaseudun välisissä kumppanuuksissa. Ne voivat koskea pieniä kaupunkeja, suurkaupunkeja tai kaupunkien lähialueita ja/tai kaupungin ja maaseudun välisiä, tiettyjä aiheita koskevia kumppanuuksia (esimerkiksi elintarvikkeet, vesi, energia tai liikenne).
- ✓ EAKR:n ja ESR:n käyttäminen EMKTR:n täydentämiseen kalatalousalueilla. Tämä voi olla erityisen tärkeää suurissa satamissa tai alueilla, missä FLAG-ryhmät päättävät osallistua laajempaan rannikon kehittämiseen tai siniseen kasvuun.
- ✓ EAKR:n ja ESR:n välinen koordinointi muita heikommassa asemassa olevien kaupunginosien monitahoisten ongelmien ja kaupunkien muiden taloudellisten, sosiaalisten tai ympäristöön liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi.

Jotkin alueisiin jaetut jäsenvaltiot voivat jättää CLLD-toimintaa koskevien rahastojen koordinoinnin vaihtoehdot suhteellisen avoimiksi kumppanuussopimuksissaan, jotta alueet ja kaupungit voivat suunnitella ohjelmiaan ja menettelyjään joustavammin tavalla, joka sopii parhaiten niiden erityistarpeisiin. Käytettävissä on kuitenkin yleisesti ottaen kaksi vaihtoehtoa:

**Usean rahaston rahoituksen** yhteydessä tarvitaan paljon koordinointia eri ministeriöiden ja hallintoviranomaisten välillä kaikilla asetuksissa mainituilla osa-alueilla, kuten valmiuksien parantamisessa, strategioiden ja alueiden valitsemisessa ja hyväksymisessä, rahoituksessa, hallinto- ja valvontajärjestelmissä, seurannassa ja arvioinnissa. Useat jäsenvaltiot selvittelevät sitä varten mahdollisia järjestelyjä, kuten mahdollisuuksia perustaa yhteisiä välittäviä elimiä, tiettyjä rahastoja (EAKR ja ESR) varten tarvittavia yksittäisiä hallintoviranomaisia tai yhteisiä seuranta- ja valintakomiteita, määritellä yhteisiä perusteita tai järjestää yhteisiä tai synkronoituja ehdotuspyyntöjä. Yksi menetelmä on se, että rahastot sopivat niiden kumppanuuksien tunnustamisesta, jotka voivat saada tukea eri rahastoista joko yhtenä yhteisenä pakettina tai vaiheittain.

Kuten aiemmin todettiin, jos edellä mainittuja koordinoitimekanismeja ei ole tai ne eivät toimi tehokkaasti, on vaarana, että kumppanuuksien velvoittaminen käyttämään useasta rahastosta saatavaa rahoitusta lisää monimutkaisuutta ja vetää paikallisia kumppanuuksia eri suuntiin ja aiheuttaa siten haittaa niiden alkuperäiselle päämäärälle.

**Yhden rahaston rahoituksessa** rahastojen välisen koordinoinnin kansallinen tai alueellinen kehys on heikompi ja tilapäisempi. Silti yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa sanotaan, että jäsenvaltioiden on parannettava koordinoitua samoilla osa-alueilla kuin usean rahaston rahoitusvaihtoehdossa: valmiuksien parantaminen (esimerkiksi valmistelutuen ja teknisen avun koordinointi), strategioiden ja alueiden valitseminen ja hyväksyminen (ainakin selkeiden tietojen antaminen ja mahdollisuuksien mukaan aikataulujen, ehdotuspyyntömenettelyjen ja valintaperusteiden yhdistäminen) sekä hallinto- ja valvontajärjestelmät. Koordinoinnin syvyys ja laajuus todennäköisesti kuitenkin vaihtelevat paljon enemmän.

Seuraavassa taulukossa 3 on yhteenveto tärkeimmistä koordinoititoimista usean rahaston rahoituksen ja yhden rahaston rahoituksen vaihtoehdoissa.

**Taulukko 3: Koordinoititoimet usean rahaston ja yhden rahaston rahoituksessa**

	<b>Koordinointi usean rahaston rahoituksessa</b>	<b>Koordinointi yhden rahaston rahoituksessa</b>
Toimien soveltamisala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sovitaan rahastojen välillä alueiden ja hankkeiden tyypeistä.</li> <li>• Sovitaan päärahaston perusteista, jos tätä vaihtoehtoa käytetään.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varmistetaan ohjelmien alusta lähtien tiedotus siitä, mitä rahoitusta on saatavilla, mitä tarkoitusta varten ja milloin.</li> </ul>
Valmiuksien parantaminen, strategioiden ja alueiden valitseminen ja hyväksyminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhteiset valmistelutukea koskevat ehdotuspyynnöt.</li> <li>• Yhteinen valmiuksien parantaminen.</li> <li>• Yhteiset strategioita ja alueita koskevat ehdotuspyynnöt.</li> <li>• Sovitut valintaperusteet.</li> <li>• Yhteiset valintamenettelyt.</li> <li>• Yhteiset valintakomiteat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sallitaan valmistelutuen käyttäminen sellaisten strategioiden valmisteluun, jotka kattavat myös muiden rahastojen tuen soveltamisalan.</li> <li>• Yhtenäistetään ehdotuspyyntöjä mahdollisimman paljon ja laaditaan ainakin aikataulu.</li> <li>• Työryhmät koordinoivat valintaperusteita ja -menettelyjä.</li> <li>• Koordinoidaan valintakomiteoiden välistä tiedonkulkua.</li> </ul>
Rahoituksen hallinnointi ja valvonta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hankkeiden valintaa varten sovitut tukikelpoisuusperusteet. LAG-ryhmien yhteiset toiminnot hankkeiden valinnassa.</li> <li>• Hallintoviranomaisten yhteiset toiminnot toteutuksessa.</li> <li>• Joillekin rahastoille mahdollisesti yhteiset hallintoviranomaiset.</li> <li>• Yhteiset välittävät elimet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varmistetaan, että kunkin rahaston yleiset tukikelpoisuusperusteet käyvät ilmi asiaankuuluvista asiakirjoista.</li> <li>• Rahaston sisäiset CLLD-työryhmät täydentävyyden, tukikelpoisuusperusteiden ja LAG-ryhmän aseman yhtenäistämistä ja selventämistä varten.</li> <li>• Yhteiset foorumit, tekniset</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhteiset seurantakomiteat tai seurannan alakomiteat.</li> <li>• Yhteiset hallinnon tarkastusmenettelyt.</li> </ul>	<p>työryhmät ja verkostot hyvien käytäntöjen jakamiseen rahastojen välillä (yhteiset tai koordinoituneet kansalliset verkostot).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallinnon tarkastusmenettelyt.</li> </ul>
Seuranta ja arviointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synkronoidut suunnitelmat, joissa erotetaan eri rahastot toisistaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sama kuin usean rahaston rahoituksessa.</li> </ul>

#### Laatikko 29: Alueellisen tason koordinaatio Puolassa

Puolassa CLLD-toiminnan koordinoinnista vastaavat alueelliset (voivodialueen) viranomaiset, joilla on kaksoisrooli: ne toimivat ESR:n ja EAKR:n rahoittamien alueellisten ohjelmien hallintoviranomaisina, ja maaseuturahastosta ja EMKTR:stä vastaava hallintoviranomainen on siirtänyt niille tiettyjä välittävien elimen tehtäviä. Yhteisen lähestymistavan varmistamiseksi valintaprosessia koskevat säännöt ja valintaperusteet vahvistetaan kansallisella tasolla ja ne ovat kaikilla alueilla samat. Alueelliset viranomaiset pystyvät koordinoimaan valmistelutukea ja mahdollisesti yhteistä valintaprosessia, kun alueellisella tasolla on yksi valintakomitea.

Valinnan jälkeen komitea myös koordinoi CLLD:n täytäntöönpanoa alueella.

Useat alueet suunnittelevat tämän vaihtoehdon käyttämistä. Varsinkin Kujawsko-Pomorskien voivodialue on suunnitellut alueelliseen toimenpideohjelmaansa kaksi CLLD-toimintalinjaa (toinen kattaa EAKR:n investointiprioriteetin 9 d ja toinen ESR-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan vi alakohdan). Jos ehdotus hyväksytään, paikalliset toimintaryhmät voisivat yhdistää jommankumman näistä rahastoista maaseuturahaston ja EMKTR:n kanssa ilmoittamalla strategioissaan, mitkä toiminnot rahoitetaan mistäkin rahastosta.

### 6.3 Kaksi skenaariota rahastojen välisestä koordinoinnista paikallisella tasolla.

Paikallisten kumppanuuksien on selvitettävä neljä asiaa, ennen kuin ne voivat päättää, miten rahastojen välistä koordinaatiota pyritään parantamaan paikallisella tasolla.

Kuvassa 20 esitetään, että niiden on ensin selvitettävä, mitkä neljästä mahdollisesta rahastosta tukevat CLLD-toimintaa ja millaisilla alueilla. Toiseksi niiden on selvitettävä, sallitaanko näiden alueiden päällekkäisyyksiä vai pidetäänkö ne täysin erillään toisistaan.

1. Mitkä rahastot + alueet?

2. Erilliset vai päällekkäiset alueet?

3. Useita rahastoja vai yksi rahasto?

4. Päärahasto?

Kuva 20: Usean tai yhden rahaston valinnan vaiheet

Kolmanneksi niiden on selvitettävä, onko harkittu usean rahaston käyttämistä, ja jos ei ole, mitä parannettuja menettelyjä rahastojen väliseen koordinointiin on. Lopuksi niiden on selvitettävä, sallitaanko päärahastovaihtoehto.

Jos CLLD-toimintaa tuetaan vain yhdestä rahastosta ja/tai rahastot, joita CLLD koskee, toimivat erillisillä alueilla, rahastojen väliselle koordinoinnille ei ole mahdollisuutta paikallisella tasolla (vain alueiden välistä yhteistyötä). Toisaalta jos CLLD-toimintaa rahoittaa kaksi rahastoa tai useampi rahasto ja alueet, joilla ne toimivat, ovat päällekkäisiä, on mahdollista parantaa rahastojen koordinointia paikallisella tasolla *myös yhden rahaston skenaariossa*.

Jäljempänä olevassa laatikossa 30 esitetään, että **monen rahaston rahoituksessa** paikalliset kumppanuudet voivat suunnitella yleisluontoisen kehittämisstrategian, joka kattaa kaikkien rahastojen soveltamisalan heti alusta lähtien. Prosessia yksinkertaistaa se, että valmistelutuesta ja päästrategioista tarvitsee järjestää vain yksi ehdotuspyyntö, jossa on samat perusteet ja menettelyt, yksi valintakomitea ja yhteiset hallintoviranomaiset tai välittävät elimet. Hankkeiden valinnassa on oltava myös yhtenäiset perusteet ja kunkin rahaston roolin on oltava selvä. Strategiassa, toimintasuunnitelmassa ja rahoitussuunnitelmassa on kuitenkin osoitettava, mitkä osat mikäkin rahasto rahoittaa, ja seurannan ja raportoinnin on oltava erillistä. Prosessi on yleensä yksinkertaisempi paikallisella tasolla, kunhan nämä koordinointimekanismit on otettu asianmukaisesti käyttöön kansallisella tai alueellisella tasolla. Jos näin ei ole, se voi olla monimutkaisempi.

**Yhden rahaston rahoituksessa** paikalliset kumppanuudet saattavat yhä voida käyttää useita rahastoja paikallisten kehittämisstrategioidensa rahoittamiseen mutta rasite eri rahoituspakettien koordinoinnista on suurempi paikallisella tasolla.

Paikalliset kumppanuudet ovat aina etsineet keinoja täydentää perusrahoitustaan ottamalla vastuulleen lisätoimintoja, joita rahoittavat muut rahastot. Esimerkiksi Irlannissa maaseudun kehittämistä koskevat kumppanuudet hallinnoivat huomattavia sosiaalisen osallistamisen ohjelmia, jotka saavat ESR:ltä rahoitusta, ja monet espanjalaiset kumppanuudet hallinnoivat Equal-kumppanuuksia tai olivat niissä mukana ja hallinnoivat Interreg-hankkeita. Noin 40 prosenttia paikallisista kalastusalan toimintaryhmistä oli myös alun perin Leader-ryhmiä, ja ne hallinnoivat nyt sekä Leader-ryhmiä että EKTR:n toimintalinjaa 4.

Mahdollisuus tähän on hyvin pitkälti kiinni siitä, että ollaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan. Tässä tilanteessa paikallisten kumppanuuksien on turvattava yhdeltä rahastolta saatava perusrahoituksensa ja yritettävä täydentää sitä muista rahoituslähteistä, kun sellaisia tilaisuuksia ilmaantuu.

Koska se vaihtelee, voivatko paikalliset kumppanuudet käyttää muita rahastoja, komissio ehdottaa sovellettavan lainsäädännön puitteissa tiettyä joustavuutta rahastojen välille, jotta paikallisissa kehittämisstrategioissa voitaisiin rahoittaa myös muiden ERI-rahastojen toimivaltaan kuuluvia toimintoja, kunhan ne ovat kyseisten rahastokohtaisten sääntöjen sekä paikallisen kehittämisstrategian ja tukiohjelman tavoitteiden mukaisia. Jos yksi rahasto voi jo rahoittaa useimmat toiminnot, muiden rahastojen käytössä on kyse enemmänkin lisävoimavaroista (jotka voivat sinänsä olla hyvin tärkeitä niukkoina aikoina).

Seuraavassa laatikossa 30 on yhteenveto paikallisten kumppanuuksien EU-rahastojen koordinointia koskevien kahden pääskenaarion vaikutuksista.

**Laatikko 30: Usean rahaston ja yhden rahaston rahoituksen vaikutukset rahastojen koordinointiin paikallisella tasolla**

	<b>Usean rahaston rahoituksen paikalliset vaikutukset</b>	<b>Yhden rahaston rahoituksen paikalliset vaikutukset</b>
Toimien soveltamisala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paikalliset strategiat voivat kattaa koko CLLD-toimintaan osallistuvien rahastojen soveltamisalan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paikalliset strategiat keskittyvät yhteen tiettyyn rahastoon mutta yrittävät saada lisärahoitusta tai koordinoida muiden rahastojen kanssa toimivien kumppanuuksien kanssa. Vaihtoehtoisesti ne saattavat pystyä kehittämään yleisluontoisen strategian ja yrittää houkuttaa siihen rahoitusta eri lähteistä.</li> </ul>
Valmiuksien parantaminen, strategioiden ja alueiden valitseminen ja hyväksyminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaikkien rahastojen yhteinen valmistelutuki.</li> <li>• Valmiuksien parantaminen yhdessä.</li> <li>• Kaikkien rahastojen yksittäiset ehdotuspyynnöt yhdessä.</li> <li>• Yhteiset valintaperusteet.</li> <li>• Yhteiset valintamenettelyt.</li> <li>• Yhteiset valintakomiteat.</li> <li>• Strategiassa, toimintasuunnitelmassa ja rahoitussuunnitelmassa on osoitettava, mitkä osat mikäkin rahasto rahoittaa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erilliset ehdotuspyynnöt, valintaperusteet ja valintakomiteat.</li> <li>• Strategian eri osat saattavat saada tapauskohtaisesti rahoitusta eri rahastoista</li> <li>• ja/tai samalla alueella voi olla yhtä aikaa erilaisia kumppanuuksia ja osa-alueita.</li> <li>• Paikalliselle koordinoinnille on useita vaihtoehtoja (ks. seuraava kohta).</li> </ul>
Rahoitus, hallinnointi ja valvonta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhden tukikelpoisuusehdot hankkeiden valinnassa.</li> <li>• Selvät perusteet ja menettelyt päätettäessä, mitkä hankkeet saavat rahoitusta mistäkin rahastosta.</li> <li>• Paikallisilla toimintaryhmillä samat tehtävät kaikkien rahastojen osalta.</li> <li>• Yhteiset määräykset hallinnon tarkastamiselle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eri tukikelpoisuusehdot ja menettelyt hankkeiden valinnassa.</li> <li>• Ihannetapauksessa kunkin rahaston tukikelpoisuusehdot olisi määriteltävä väljästi ja joustavasti.</li> <li>• Hallinnon tarkastusmenettelyt kullekin rahastolle erikseen.</li> </ul>
Seuranta ja arviointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synkronoidut suunnitelmat, joissa erotetaan eri rahastot toisistaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kullakin rahastolla on oltava oma raportointi, seuranta ja arviointi.</li> </ul>

### Laatikko 31: EU-rahastojen koordinointi Itävallan Tirolissa

Itävallassa Tirolin alueella toimivat kahdeksan paikallista Leader-toimintaryhmää hyötyivät jo kaudella 2007–2013 EU:n rahastojen integroidusta koordinoitimmista, jossa yhdistettiin sekä alhaalta ylöspäin että ylhäältä alaspäin suuntautuvia piirteitä. Paikallisten alueiden odotettiin suunnittelevan ja toteuttavan alueellisten tavoitteiden mukaisia strategioita noudattaen tiettyjä yhteisiä periaatteita (mm. nuoret, sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen, energiahankkeet, tieto- ja viestintäteknikka) ja käyttäen samaa laadunhallintajärjestelmää. Paikallisten toimintaryhmien oli vuorostaan kyettävä soveltamaan kaikkia Leader-periaatteita innovatiivisten paikallisten aloitteiden edistämiseen.

Tirolin aluehallitus hyväksyi maaliskuussa 2013 vuoteen 2020 ulottuvasta aluehallinnosta tehdyt ehdotukset, jotka perustuivat aiempiin kokemuksiin. Tavoitteena on rahoittaa CLLD-kumppanuuksia kolmesta erillisestä ohjelmasta: 5 prosenttia maaseuturahastosta, 16 prosenttia EAKR:n alueellisesta ohjelmasta ja enintään 15 prosenttia myös EAKR:ään kuuluvasta Itävallan ja Italian välisen Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmasta (rajat ylittävä ohjelma). EAKR:n alueellisen ohjelman tapauksessa painopiste on pienissä kaupungeissa ja paikalliskesköksissä, pk-yrityksissä ja innovaatioissa, ilmastonmuutoksessa ja sosiaalisessa osallistamisessa.

Aluehallitus on jo sekä Leaderin että EAKR:n hallintoviranomainen, ja yksi yksikkö toimii keskitettynä asiointipisteenä varmistaen sekä strategisen että hanketason koordinoinnin hallinnon eri osastojen välillä. Kaikilla LAG-hankkeilla on yhteinen seuranta järjestelmä, ja hakemus- ja valvontajärjestelmää pyritään kaikin tavoin yksinkertaistamaan yhteisillä säännöillä ja tarkistuslistoilla.

## 6.4 Miten rahastojen koordinointia voidaan parantaa paikallisella tasolla?

Vaikka EU:n rahoitusmahdollisuuksien rakenne muovaa väistämättä paikallisia kehittämisstrategioita ja kumppanuuksia, keskeinen viesti paikallisille toimijoille on se, että strategioiden lähtökohdaksi on oltava paikalliset tarpeet. Strategiat eivät saa muuttua vain pelkiksi toivomuslistoiksi hankkeista, joita voidaan rahoittaa olemassa olevilla rahoitusjärjestelyillä, vaan niiden on perustuttava siihen, mitä paikallinen yhteisö haluaa muuttaa ja mihin tilanteeseen se pyrkii tiettyyn vuoteen mennessä. Sen sijaan, että paikalliset kumppanuudet pelkästään muokkaisivat itseään ylhäältä alaspäin suuntautuvien kaavojen mukaisiksi, niiden on kehitettävä koordinointimuotoja, jotka sopivat parhaiten niiden olosuhteisiin ja strategioiden tavoitteisiin.

Rahastoja voidaan koordinoita paikallisella tasolla strategian kehittämisen, kumppaniorganisaation, alueen määrittelyn ja hallinnon tarkastusten yhteydessä.

### Laatikko 32: CLLD:n suunnittelukartta

Unkarissa kansallinen maaseutuverkosto on laatinut CLLD:n suunnittelukartan, jonka mallin mukaan paikalliset kumppanuudet voivat käsitellä yhdessä paikallisessa kehittämisstrategiassa hyvinkin erilaisia aiheita, kuten ilmastonmuutosta ja köyhyyttä. Malli on työväline, joka auttaa paikallisia kumppanuuksia hyödyntämään CLLD-prosessia ja usean rahaston rahoitukseen perustuvaa lähestymistapaa parhaalla mahdollisella tavalla.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672)

### *Miten rahastojen koordinoinnilla voidaan vahvistaa paikallisia kehittämisstrategioita*

Rahastojen välinen koordinointi mahdollistaa paikallisten kehittämisstrategioiden integroidumman ja kokonaisvaltaisemman lähestymistavan ja laajentaa niiden soveltamisalaa erityyppisten ongelmien käsittelyyn. Vaikka kussakin yksittäisessä rahastossa voidaan toteuttaa CLLD-toimintaa hyvin joustavasti, rahaston tärkeimmät sidosryhmät todennäköisesti vievät sitä tiettyyn suuntaan. Esimerkiksi maaseudun sidosryhmät eivät todennäköisesti halua, että kaupunki saa kaupungin ja maaseudun välisessä kumppanuudessa suurimman osan maaseuturahaston rahoituksesta, eivätkä kalastusalan organisaatiot todennäköisesti halua, että suuri osa EMKTR:n rahoituksesta käytetään yleisen kehittämisen infrastruktuuriin. Näin ollen eri rahastojen käyttö (yksittäin tai usean rahaston rahoituksen kautta) mahdollistaa yleensä paikallisten kumppanuuksien toiminta-alan laajentamisen ja huomion kiinnittämisen tiettyihin osa-alueisiin ja kysymyksiin, joita niiden olisi vaikea kattaa muuten.

Lisäksi silloin kun paikalliset kumppanuudet ovat vastuussa tavallisesti useasta eri rahastosta rahoitetuista toimista, ne pystyvät varmistamaan paremmin paikalliseen kehittämiseen vaikuttavien keskeisten politiikkojen johdonmukaisuuden. Ne voivat esimerkiksi varmistaa, että (vaikkapa EAKR:n rahoittamaa) pienen mittakaavan infrastruktuuria koskevat päätökset ovat johdonmukaisia elintarvikealan työpaikkojen luomiseen tähtäävien (vaikkapa maaseuturahaston rahoittamien) toimien kanssa.

Kun nämä seikat otetaan huomioon, rahastojen väliseen yhteistyöhön on strategian kehittämisessä pääsääntöisesti kaksi lähestymistapaa:



### 1. Aloitetaan ylhäältä ja siirrytään alaspäin.

Ensimmäisessä lähestymistavassa omaksutaan kokonaisvaltainen lähestymistapa kaikkiin tietyn alueen keskeisiin tarpeisiin ja haasteisiin ja siirrytään sitten alaspäin keskittyen niihin, joiden suhteen on parhaat mahdollisuudet saavuttaa tuloksia paikallisella tasolla käytettävissä olevien eri rahastojen tuella.

Tämän lähestymistavan etuna on se, että siinä luodaan ensin integroidumpi, järjestelmällisempi yleiskuva kaikista asioista ja niiden välisistä yhteyksistä, ja sen jälkeen ne asetetaan tärkeysjärjestykseen paikallisessa kehittämisstrategiassa. Tämän tärkeysjärjestyksen perusteella voidaan kehittää rahoituspaketteja, jotka ovat EU:n eri rahastojen ehtojen mukaisia mutta sopivat silti yhä yhtenäiseen kokonaiskehitykseen. Jos ei käytetä usean rahaston rahoitusta, kumppanuus voi silti edelleen soveltaa samaa kattostrategiaa eri rahastoihin, kun sellaisia mahdollisuuksia ilmaantuu.

#### Laatikko 33: Monialainen suunnittelu Andalusiassa ja Corkissa monen rahaston rahoituksen foorumilla

Espanjan Andalusiassa maaseuturahaston toimintalinjan 4 (Leader) hallintoviranomainen on luonut laajemman alueellisen suunnittelun käytännön tarkoituksenaan varmistaa poliittinen yhtenäisyys ja parantaa eri rahastojen kautta toteutettujen kattavien ja monialaisten paikallisten kehittämisstrategioiden suunnittelu- ja seurantamekanismia. Andalusiassa monilla paikallisilla kumppanuuksilla on käytettävissään EU:n, kansallisia, alueellisia ja paikallisia rahastoja sekä maaseuturahasto. Hallintoviranomainen tukee kunkin Leader-alueen monialaista analyysiä ja laatii myös sen perusteella yleisen toimintasuunnitelman, jossa määritellään kaikki mahdolliset Leader-tukeen oikeutetut toimenpiteet. Sen jälkeen paikalliset kumppanuudet valmistelevat monialaisen analyysin ja yleisen toimintasuunnitelman avulla laajapohjaiset paikalliset kehittämisstrategiansa, jotka vastaavat alueen laajempiin tarpeisiin, ja määrittelevät eri rahoituslähteet. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

#### Corkin SECAD-kumppanuuden monen rahaston rahoitusfoorumi

Irlannin kaakkoisosassa sijaitsevan Corkin alueen etelä- ja itäosien alueellisen kehittämisen paikallinen kumppanuus SECAD (South & East Cork Area Development) käyttää monia eri rahoituslähteitä paikallisen kehittämisstrategiansa eri osien toteuttamiseen. Strategiassa painotetaan neljää pääpilaria: maaseudun kehittämistä (maaseuturahaston sekä Irlannin valtion yhteisrahoitus), sosiaalista osallisuutta (rahoitus ESR:stä ja kansallisesta aloitteesta), liikennettä (rahoitus EU:n (IEE-ohjelma) ja kansallisista lähteistä) ja työmarkkinoiden aktivoimista (rahoitus kansallisista lähteistä). Jotkin strategian toimet, kuten nuorten elokuvatuotantoaloite, turvautuvat näiden rahoituslähteiden yhdistelmään kattaakseen hankkeen erilaisia menoeriä, kuten kuljetukset, laitteiden hankinnat ja hankkeen yleinen hallinnointi.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76)

Tiettyjä riskejä on kuitenkin pyrittävä välttämään. Ensimmäinen on paine suurentaa toimen maantieteellistä mittakaavaa, jotta katettaisiin kaikki ongelmat riittävän hyvin. Koska taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät ongelmat vaikuttavat eri tasoilla, saatetaan kasvattaa alueen kokoa mahdollisimman monen ongelman korjaamiseksi. Toinen on

heikompien sidosryhmien esiin tuomien ongelmien jääminen vähemmälle huomiolle laajemmassa yhteydessä.

Yksi keino välttää tämä on sisällyttää tietyt aiheet, kohderyhmät ja toimintalinjat strategiaan, jota asianomaiset paikalliset sidosryhmät toteuttavat. Näistä toimintaryhmittymistä voi kehittyä ns. etuyhteisöjä, jotka johtavat tiettyjä osia strategiasta ja toteuttavat hankkeita.

Voi myös olla hyödyllistä perustaa strategian eri osille erityisiä valintakomiteoita tai alakumppanuuksia, jotta tietyt ryhmät saisivat äänensä kuuluviin. Esimerkkejä tällaisista lähestymistavoista ovat sellaiset kumppanuudet, jotka toteuttavat Leader-kumppanuuksien maaseudun kehittämisen ja kalatalouden strategioita sekä integroitua strategioita (ks. edellä oleva esimerkki ja IRD Duhallowin esimerkki luvussa 5). Walesilainen Leader-ryhmä Menter Mon perusti myös usean sidosryhmän etuyhteisön, joka työskentelee sen paikallisessa kehittämisstrategiassa määritettyä mahdollisuutta ”tehdä kävelemisestä elinkeino”.

## *2. Integrointi alhaalta ylöspäin*

Vaihtoehtoinen lähestymistapa on aloittaa yhteisön olemassa olevista energian ja aktiivisuuden keskittymistä ja luoda laajempi strategia suuntautuen alhaalta ylöspäin. Jokin yhteisö voi esimerkiksi olla erityisen kiinnostunut nuorten työllistamisestä ja toimia sen edistämiseksi. Strategia aloitettaisiin saattamalla yhteen nuoret ja esimerkiksi koulut, urapalvelut, työvoimatoimistot, urheilu- ja harrastekerhot, sosiaalipalvelut, työnantajat ja kehittämisvirastot. Hankkeet voisivat kattaa erilaisia toimenpidealueita, kuten yrittäjyyden, harjoittelun, sosiaalisen ja kulttuurisen infrastruktuurin ja asumisen. Näin luotaisiin nuorisosoasioissa aktiivisten paikallisten ihmisten ja muiden aiheeseen liittyvien asioiden parissa toimivien välille yhteyksiä, joista saattaisi puolestaan muodostua laajempia yhteisön toiminnan ja hankkeiden keskuksia (ks. esimerkiksi luvussa 5 mainittu Urbact-hanke ”My Generation on Youth” ja luvussa 3 mainitut paikalliset romanien integroimishankkeet (Alba Iulia, Romania, Urbact-ohjelman Nodus-verkosto, sekä Udine, Italia, Urbact-ohjelman Romanet-verkosto).

Tätä lähestymistapaa sovellettiin kaudella 2007–2013 esimerkiksi niin, että maaseutualueella jo toimivat Leader-ryhmät hakivat rahoitusta laajennetusta EKTR:stä kattaakseen toimintoja, joiden kohteena olivat niiden alueella tai vieressä olevat rannikko- ja kalastusyhteisöt (ks. jäljempänä esitetty esimerkki Itä-Almerian Leaderin LAG-ryhmästä Espanjan Andalusiassa, missä strategiaa kehitettiin ja siihen saatiin rahoitusta EKTR:n toimintalinjasta 4).

Kaudella 2014–2020 on mahdollista ottaa nämä seikat huomioon heti alusta lähtien ja kartoittaa paljon järjestelmällisemmin paikallistasolla jo toimivat politiikat ja organisaatiot. Esimerkiksi Ranskan viranomaiset ovat kartoittaneet EU:n rahastojen moninaiset toimenpiteet eri alueilla. Se ansiosta paikalliset organisaatiot voivat muodostaa yhtenäisempiä liittoutumia ja sopia eri rahastojen käytöstä aiempaa huomattavasti tehokkaammin.

### *Miten rahastojen koordinoinnilla voidaan vahvistaa paikallisen kehittämisen kumppanuuksia*

Yksi suurimmista esteistä rahastojen välisen koordinoinnin parantamiseen on se, että sidosryhmät vastustavat sitä ja pelkäävät päätös- ja vaikutusvallan, voimavarojen ja viime kädessä omien työpaikkojensa menettämistä uudelleenorganisoinnin seurauksena. Sen vuoksi ne vastustavat kaikkia muutoksia tai puuttumista niiden vaikutuspiiriin. Tällaiseen oman edun puolustamiseen sekoittuu usein aito huoli siitä, että oman organisaation arvot ja prioriteetit

jäävät vähemmälle huomiolle integroiduttaessa muiden (vaikutusvaltaisempien) elinten kanssa. Näitä huolia on kaikilla tasoilla EU:sta kansallisiin ja alueellisiin elimiin ja tietysti myös paikallistasolla.

Vakiintuneiden sidosryhmien oman edun puolustamisen ja niiden päätavoitteiden hämärtymisestä koskevien oikeutettujen huolien voittaminen on äärimmäisen arkaluonteinen tehtävä, joka on suoritettava suurella ymmärryksellä, jotta vältetään yhteisön jakautuminen.

Siksi on tärkeää ymmärtää, että koordinoinnin parantaminen ei välttämättä aina tarkoita sulautumisia tai aineellisten tai inhimillisten voimavarojen leikkauksia. Monet vaihtoehtoiset lähestymistavat voivat johtaa paikallisten organisaatioiden ja sidosryhmien välisiin laajoihin järjestelyihin, joissa vastuut ja tehtävät jaetaan tehokkaammin ja kaikki voittavat. Seuraavassa esitetään joitakin keskeisiä organisatorisia mahdollisuuksia rahastojen koordinoinnin parantamiseen:

- *Integrointi yhteiseen oikeudelliseen rakenteeseen.*

Monet Leader-ohjelmasta tai EKTR:n toimintalinjasta rahoitetut paikalliset kumppanuudet ovat muodostaneet itsenäisen oikeussubjektin. Yleisin muoto on voittoa tavoittelematon järjestö, mutta on myös esimerkkejä säätiöistä ja yleishyödyllisistä yhtiöistä sekä muista voittoa tavoittelemattomista yhtiöistä. Oikeusmuodosta riippumatta tämän lähestymistavan periaatteena on, että yksi organisaatio – yleensä ensimmäiseksi perustettava – ottaa vastuulleen toisen rahaston rahoittaman strategian suunnittelun ja täytäntöönpanon.

Kuten edellä jo mainittiin, alun perin Leaderin paikallisina toimintaryhminä aloittaneet kumppanuudet ovat suunnitelleet noin 40 prosenttia EKTR:n toimintalinjasta 4 rahoitetuista paikallisista strategioista ja hallinnoivat niitä nyt. Nyt on kuitenkin yhtä lailla mahdollista, että paikalliset kalastusalan toimintaryhmät alkavat johtaa toimia, joita rahoittaa ESR, EAKR tai maaseuturahasto.

Muut olemassa olevat kumppanuudet kuin ESR:n tai EAKR:n rahoittamat LAG- tai FLAG-ryhmät voivat tehdä samoin, kunhan ne noudattavat CLLD:n paikallisten toimintaryhmien periaatteita. Kaikissa näissä tapauksissa paras tapa varmistaa, että kunkin rahaston ydinarvoja ja tavoitteita noudatetaan, on muodostaa erilliset alakomiteat, jotka vastaavat strategian eri osista ja hankkeiden valinnasta.

#### **Laatikko 34: FLAG- ja LAG-ryhmien koordinointi Itä-Almeriassa Espanjassa**

Itä-Almerian Leader-ohjelman LAG-ryhmä vastasi vuonna 2009 Andalusiassa paikallisia kalastusalan toimintaryhmiä koskevaan ehdotuspyyntöön. Se laati Carbonerasin ja Garruchan kalastusyhteisöille paikallisen kehittämisstrategian, joka saattoi eri sidosryhmät yhteen. Alueen kalastuksesta ja vesiviljelystä vastaava virasto hyväksyi sen yhdessä hiljattain muodostetun kumppanuuden kanssa. Leaderin LAG-ryhmä määriteltiin ”maaseudun ja kalatalouden kehittämisryhmäksi”, joka jatkaa toimintaa oikeussubjektina ja jonka johtajan vastuulla kumpikin ohjelma on. FLAG-ryhmällä on kuitenkin erikseen nimetty toiminnan edistäjä, erillinen kirjanpito ja erillinen hallitus, johon kuuluu EKTR:n toimintalinjan 4 mukaisen strategian kannalta olennaisia sidosryhmiä. FLAG-ryhmän hallitus valitsee EKTR:n toimintalinjan 4 hankkeet ja LAG-ryhmän hallitus valitsee Leader-hankkeet.

- *Integrointi yhteiseen vastuuvolliseen elimeen.*

Joissakin maissa ja joillakin alueilla paikallistasolla toimii organisaatioita ja virastoja suorastaan tungokseen saakka. Silloin voi olla haitallista perustaa vielä yksi uusi oikeussubjekti. Toisissa maissa taas kansalaisjärjestöillä ei ole kokemusta tai valmiuksia hallinnoida paikallista kehittämisstrategiaa yksin. Kummassakin tapauksessa yksi ratkaisu on käyttää olemassa olevaa kokenutta paikallista organisaatiota – yleensä kunnallinen elin tai julkisyhteisö – vastuuvollisena elimenä. Vastuuvollinen elin vastaa kaikesta strategian yleisestä hallinnosta, toiminnan johtamisesta ja talouden valvonnasta mutta delegoi sen suunnittelun ja täytäntöönpanon (esimerkiksi hankkeiden valinnan) CLLD:n sääntöjen mukaiselle kumppanuudelle tai valintakomitealle.

Kummassakin tapauksessa, eli integroitaessa yhteiseen oikeudelliseen rakenteeseen tai yhteiseen vastuuvolliseen elimeen, on tärkeää varmistaa, että jokaista strategian osaa toteuttavat ja hankkeita valitsevat ihmiset todella toimivat paikallisen yhteisön etujen mukaisesti ja estävät kyseisen strategian osan jäämisen huomiotta. Kuten aiemmin mainittiin, tämä voidaan toteuttaa luomalla erilliset alakumppanuudet tai hankkeiden valintakomiteat.

**Kuva 21: Yksi vastuuvollinen elin koordinoi neljää rahastoa**



Kun vastuuvollinen elin on jokin julkinen elin, on varmistettava, että taloushallinto ja talouden valvonta eivät johda tilanteeseen, jossa julkisen sektorin edut ovat strategiassa tai kumppanuudessa etualalla.

**Laatikko 35: LAG- ja FLAG-ryhmien hallinnointi yhden elimen kautta – Pays, Ranska, sekä paikalliset kehittämistoimistot Kreikassa**

Ranskassa "Pays" ovat kuntien välisiä elimiä, jotka toimivat usein sekä LAG-ryhmien että FLAG-ryhmien oikeussubjektina. Tällainen on esimerkiksi Pyrénées Méditerranée Pays, joka hallinnoi yhtä LAG-kumppanuutta ja yhtä FLAG-kumppanuutta, joilla on kummallakin oma hankkeiden valintakomiteansa. Lähes 50 prosenttia FLAG-ryhmän valintakomitean jäsenistä edustaa kalastusalaa, joka näin ollen ohjaa vahvasti FLAG-ryhmän työtä. Oikeussubjektina Pays takaa näiden kahden ohjelman vakaan hallinnoinnin ja varmistaa niiden strategioiden välisen koordinoinnin. Paysin puheenjohtaja allekirjoittaa kaikki oikeudelliset asiakirjat FLAG- ja LAG-ryhmän puolesta.

Kreikassa LAG- ja FLAG-ryhmiä hallinnoivat paikalliset kehittämistoimistot, jotka ovat osakkaidensa muodostamia yksityisiä yrityksiä. Paikalliset kehittämistoimistot ovat oikeudellisesti vastuussa paikallisten kehittämisstrategioiden hallinnosta ja toteutuksesta. Paikallisen kehittämistoimiston osakkaat ja muut sidosryhmät muodostavat LAG- ja FLAG-ryhmän yleiskokouksen, ja näiden ryhmien hallitukset toimivat oman ohjelmansa päätöksentekuelimenä ja raportoivat paikalliselle kehittämistoimistolle.

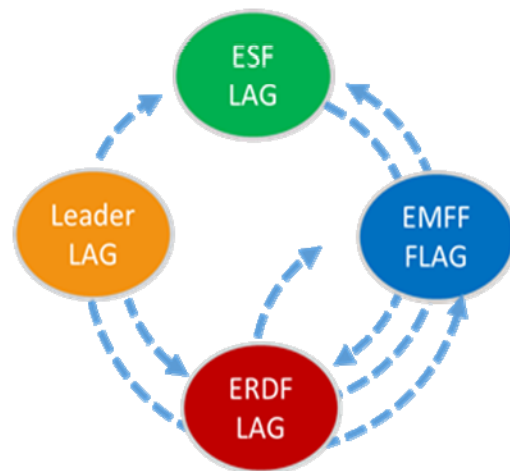
- Muut organisaatioiden koordinoinnin muodot

Eri EU-rahastojen hallinnointi yhden katto-organisaation avulla on täydellisin ja varmin koordinointimuoto, olipa se sitten erillinen oikeussubjekti tai yhteinen vastuuvollinen elin. On kuitenkin monia muita koordinointimuotoja, joihin ei liity tällaista organisaatioiden yhdistämistä.

Periaatteessa on mahdollista, että eri paikalliset organisaatiot sopivat ensin yleisstrategiasta, johon sisältyy eri rahastojen tukemia temaattisia tai kohderyhmäkohtaisia toimintalinjoja, ja delegoivat sitten kunkin toimintalinjan päivittäisen hallinnoinnin ja päätöksenteon erillisille kumppanuuksille. Tässäkin tapauksessa kumppanuuksien pitäisi kuitenkin osoittaa, että päällekkäisyyksiä ei ole ja että eri osat täydentävät toisiaan. Tämä voidaan toteuttaa jollakin seuraavista menetelmistä.

Kuva 22: Eri rahastoista tuettavien LAG-ryhmien hallitusten erilaisia suhdemalleja

- ✓ Kunkin organisaation edustajat voivat olla virallisesti toistensa hallitusten ja päätöksentekoelementtien jäseniä.
- ✓ Niillä voi olla säännöllisiä strategisia ja teknisiä koordinointikokouksia.
- ✓ Ne voivat sopia hankkeiden perusteista, menettelyistä ja neuvontajärjestelmistä.
- ✓ Ne voivat käyttää yhteistä kenttähenkilöstöä ja hanketukea.
- ✓ Ne voivat käyttää yhteistä hallinto- ja varainhoitohenkilöstöä ja -järjestelmiä.
- ✓ Ne voivat käyttää yhteisiä toimitiloja.



#### Laatikko 36: Tekniset koordinoitukomiteat Jerten laaksossa Espanjassa

Espanjalainen Leader-ryhmä Jerten laaksosta on perustanut teknisen koordinoitukomitean, johon kuuluu kumppanuuden omia työntekijöitä sekä työntekijöitä kaikista muista sosiaaliseen integrointiin, kouluihin, terveyteen, ympäristönsuojeluun ja aluesuunnitteluun liittyvistä paikallisista hankkeista. Puolalainen Leader-ryhmä Dolina Karpia toimii FLAG-ryhmän kanssa samalla alueella, ja niillä on yhteiset toimitilat ja verkkosivut. Koordinoinnin varmistamiseksi suomalaisten ja irlantilaisten Leader-ryhmien jäseniä on usein omien alueidensa kanssa päällekkäisten FLAG-ryhmien hallituksissa.

#### Miten rahastojen koordinoinnilla voidaan parantaa paikallisten alueiden määrittelyä

Kuten aiemmin todettiin, kaksi syytä saattaa johtaa siihen, että rahastojen välisen yhteistyön parantaminen voi johtaa suurempiin toiminta-alueisiin. Ensimmäinen on se, että taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät prosessit toimivat maantieteellisesti eri tasoilla. Helpoin tapa kattaa ne kaikki on valita suurin yhteinen nimittäjä (eli alue, joka kattaa ne kaikki).

Samaan aikaan saattaa olla paineita pienentää täytäntöönpanokustannuksia julkisten määrärahojen vähenemisen vuoksi.

On kuitenkin suuri vaara, että liian suuri alue saattaa vaarantaa CLLD:n keskeisen hyödyn eli yhteisen edun, identiteetin ja läheisyyden tunteen. Sitä tarvitaan, jotta yhteisö voisi aidosti johtaa prosessia.

Siksi paikallisten toimijoiden ja alueellisten ja kansallisten hallintojen on oltava tietoisia siitä, että rajojen määrittelyyn voidaan käyttää useita vaihtoehtoja, joihin ei välttämättä liity jatkuva laajentumista. Edellä mainitut erimuotoiset kumppanuudet voivat käyttää näitä vaihtoehtoja.

- *Rahastoilla täysin tai lähes samat rajat*

Jos kahden tai useamman rahaston avulla käsiteltävät ongelmat jakautuvat samalle alueelle, CLLD-strategioiden rajat voivat myös olla suunnilleen samat. Esimerkiksi Puolassa joillakin ja Latviassa kaikilla Leaderin paikallisilla toimintaryhmillä on paikallisten kalastusalan toimintaryhmien kanssa samat rajat.

Tämä on selkein ja yksinkertaisin vaihtoehto. On kuitenkin tärkeää huomata, että rajojen ei tarvitse olla täsmälleen samat. Ei esimerkiksi kannata jättää jonkin rahaston ulkopuolelle jotakin merkittävää köyhää tai taloudellisesti aktiivista aluetta pelkästään yhtenäisyyden vuoksi.

Kuva 23: LAG- ja FLAG-ryhmällä on samat rajat



Pääperiaatteen on aina oltava se, että rajat ovat strategian täytäntöönpanon kannalta tarkoituksenmukaiset.

- *Rajaaminen*

Tämä on toinen suhteellisen yksinkertainen vaihtoehto, jota voidaan soveltaa esimerkiksi silloin, kun rannikolla tai sen läheisyydessä toimivia hankkeita rahoittaa EMKTR ja sisämaan maaseudun hankkeita rahoittaa maaseuturahasto. Strategian voisi panna täytäntöön kaksi saman kumppanuuden valintakomiteaa tai kaksi tiivistä yhteistyötä tekevää kumppanuutta.

Kuva 24: Alueen rajaaminen



**Laatikko 37: Italian LAG- ja FLAG-ryhmien käyttämä rajaamiseen perustuva lähestymistapa täydentäviin strategioihin**

Italiassa kaudella 2007–2013 tietyillä alueilla rajaaminen perustui siihen, että Leader-ryhmän kattamat kunnat eivät olleet oikeutettuja EKTR:n toimintalinjan 4 rahoitukseen. Esimerkiksi Abruzzossa Costa dei Trabocchin paikallinen kalastusalan toimintaryhmä toimii Chietin provinssin rannikkokunnissa, kun taas Maiella Verden Leader-toimintaryhmä kattaa sisämaan naapurikunnat. Nämä kaksi ryhmää huolehtivat strategioidensa koordinoinnista ja täydentävyydestä. LAG-ryhmä esimerkiksi keskittyy alueen kaukaisimpiin osiin ja hyvin pieniin käsiteollisuuden tuottajiin, ja FLAG-ryhmän tavoitteena on integroida kalastusyhteisöt laajempaan alueelliseen kehittämisprosessiin.

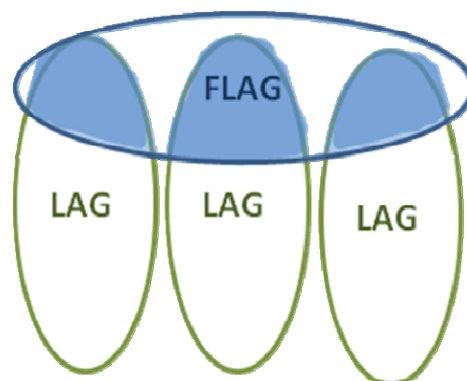
Ks. lisätietoja [FARNET Magazine, Fisheries Communities at the Heart of Local Development](#) -lehti, sivu 9.

- *Yhteiset maantieteelliset raja-alueet tai haasteet*

Tällainen tilanne ilmenee, kun eri alueilla on yhteinen raja-alue esimerkiksi niin, että useat maaseutualueet rajoittuvat samaan rantaviivaan, suistoalueeseen, jokeen tai vuoristoon tai jos ne sijaitsevat kaupunkikeskuksen rajalla.

Silloin saattaa olla järkevää, että jokaisella maaseutualueella on oma maaseuturahaston rahoittama strategiansa tai toimintalinjansa ja niillä on yhdessä sovittu jostakin muusta, yhdestä tai useammasta, rahastosta (esimerkiksi rannikolla EMKTR ja kaupungissa EAKR ja ESR) rahoitettava strategia yhteistä raja-aluetta varten.

Esimerkiksi Irlannissa kaikki kuusi paikallista kalastusalan toimintaryhmää rajoittuvat rannikkoon ja ovat päällekkäisiä usean Leader-toimintaryhmän alueen kanssa. Kuten aiemmin todettiin, koordinoinnin varmistamiseksi LAG-ryhmän hallituksen jäsenet ovat myös FLAG-ryhmän hallituksessa.



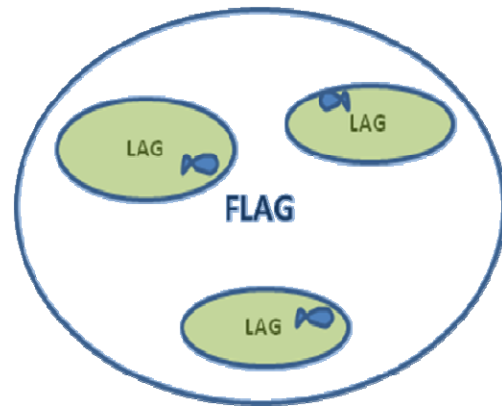
**Kuva 25: Yhteiset maantieteelliset raja-alueet**

- *Yhteisiä asioita koskeva yhteistyö*

**Kuva 26: FLAG- ja LAG-tyhmät tekevät yhteistyötä yhteisissä asioissa**

Tämä voi olla kätevä tapa säilyttää alueet, jotka ovat riittävän pieniä yhteisön osallistamisen kannustamiseen, ja samalla sallia CLLD-strategioiden kasvu riittävän suuriksi, jotta pystytään puuttumaan laajempaa aluetta koskeviin kysymyksiin.

Tämä lähestymistapa kehitettiin alun perin Suomessa Leader-ohjelman kattamilla maaseutualueilla hajallaan sijaitsevien kalastusyhteisöjen ongelmien ratkaisemiseen.



Periaatteessa yksi maaseudun paikallisista toimintaryhmistä toimii kalastusalueiden yhteisen strategian vetäjänä, ja muut alueet osallistuvat siihen. Tällaista lähestymistapaa voivat käyttää esimerkiksi monet maaseuturahaston ja EMKTR:n rahoittamat maaseudun tai kalatalouden ryhmät kehittääkseen yhteisen strategian, joka koskee tiettyä EAKR:n tai ESR:n rahoittamaa taloudellisen toiminnan ryhmittymää tai työmarkkina-aluetta. Myös kaupunginosat voisivat käyttää sitä tiettyjen yhteisten kaupunginlaajuisten ongelmien ratkaisemiseen.

**Laatikko 38: FLAG- ja LAG-ryhmien yhteistyö Itä-Suomessa**

Itäsuomalainen FLAG-ryhmä kattaa 11 Leader-aluetta osittain siksi, että FLAG-alueen identiteetti perustuu Saimaan vesistöön, joten vesistö oli sisällytettävä alueeseen kokonaisuudessaan. Toiseksi strategiaan saatiin näin mukaan kalastajien kriittinen massa. Kaikki 11 Leaderin LAG-ryhmää ovat FLAG-kumppanuuden jäseniä ja tekevät siksi kalatalousstrategian tukemaa työtä. Yksi Leaderin LAG-ryhmä, Rajupusu, toimii myös Itä-Suomen FLAG-ryhmän oikeussubjektina.



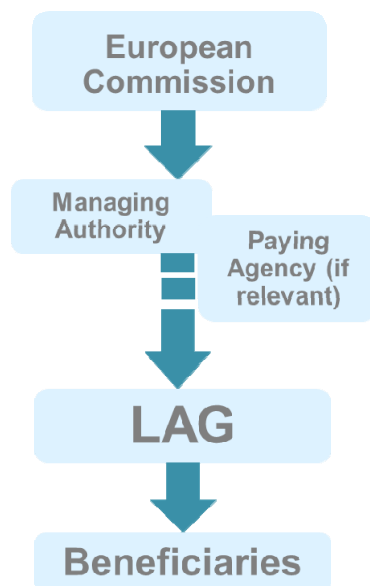
## Luku 7. Miten CLLD voitaisiin muuttaa paikallisille toimintaryhmille turvallisemmaksi, nopeammaksi ja helpommaksi?

### 7.1 Johdanto

Vaikka tämä opas on tarkoitettu ensisijaisesti paikallisille toimintaryhmille ja muille paikallisille toimijoille, tämä luku voi olla erityisen hyödyllinen hallintoviranomaisille, kun ne suunnittelevat CLLD:n kannalta tarkoituksenmukaisia toteutusjärjestelmiä.

ERI-rahastoihin sovellettavassa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa määritellyissä toteutusjärjestelmissä CLLD:n erityisin piirre on se, että strategian laatimisen ja hankkeiden suunnittelun lisäksi paikallisyhteisö todella osallistuu toteutukseen eli prosessiin, jossa hankkeet valitaan, hyväksytään ja rahoitetaan. Valtavirran toteutusjärjestelmissä täysi vastuu hankkeiden arvioinnista ja valinnasta sekä rahoituksen hyväksymisestä on yleensä hallintoviranomaisella tai maksajavirastolla. CLLD on oleellisesti erilainen: LAG-ryhmän tehtävä ei ole pelkästään neuvoa-antava vaan LAG-ryhmät tosiasiaassa valitsevat toiminnot ja päättävät niille annettavan tuen määrästä. Ne voivat jopa tehdä viralliset päätökset tuettavista toiminnoista.

Kuva 27: CLLD:n toteutusjärjestelmä



CLLD:n perustoteutusjärjestelmän vaiheet ovat seuraavat: Euroopan unionin toimielimet määrittävät kunkin rahaston yhteiset tavoitteet ja periaatteet. Kansallinen tai alueellinen hallintoviranomainen laatii ohjelman täytäntöönpanon perussäännöt. Hallintoviranomainen käynnistää ehdotuspyyntöprosessin LAG-ryhmien valitsemista varten. LAG-ryhmä julkaisee ehdotuspyynnön ja vastaanottaa, arvioi ja valitsee paikallisen strategian tavoitteiden saavuttamiseksi tuettavat toiminnot. Edunsaajat toteuttavat hankkeet ja vastaanottavat rahoituksen.

Kullakin ERI-rahastolla on oma rakenteensa, kulttuurinsa ja varainhoitokäytäntönsä. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistetaan yleiset puitteet, mutta jäsenvaltioissa käytetään monia erilaisia järjestelmiä. Se, onko hallintoviranomainen kansallisen tai alueellisen tason viranomainen, riippuu maan koosta, kyseisestä rahastosta ja muista tekijöistä, kuten siitä, miten hajautettua tai keskitettyä hallinto on.

Hallintoviranomainen suunnittelee toteutusjärjestelmän ja määrittelee, kuka tekee mitäkin. Asetuksissa vahvistetut LAG-ryhmien vähimmäistehtävät on kuvattu kohdassa 3.3.2.

Toteutusjärjestelmän suunnittelutapa vaikuttaa huomattavasti LAG-ryhmän toimintaan ja siihen, millaisia hankkeita loppujen lopuksi tuetaan.

Jos toteutusjärjestelmää ei ole mukautettu CLLD-lähestymistapaan, lähestymistavan monet edut saattavat jäädä osittain tai kokonaan hyödyntämättä. Esimerkkejä näistä eduista ovat LAG-ryhmän paikallisen päätöksenteon nopeus, paikallistuntemuksen hyödyntäminen hankkeiden valinnassa sekä paikallisen kumppanuuden omistajuuden ja vastuun tunteen synnyttämä motivaatio ja sitoutuminen. Ne voivat heikentyä, jos hallintoviranomainen tai maksajavirasto hoitaa näitä päätöksentekotehtäviä päällekkäisesti. Mahdollisten eturistiriitojen ratkaisemiseksi ja paikalliseen päätöksentekoprosessiin osallistuvien toimijoiden tehtävien erottamiseksi on kuitenkin oltava käytettävissä asianmukaiset menettelyt.

LAG-ryhmien arvokkainta työtä on yhteisöaloitteiden toiminnan edistäminen. Tämä koskee erityisesti monimutkaisempia hankkeita, joihin osallistuu useita kumppaneita. Nämä hankkeet ovat usein innovatiivisimpia, ja niillä on suurimmat mahdollisuudet saada aikaan muutoksia. Siksi on tärkeää varmistaa, että LAG-ryhmät eivät keskity ensisijaisesti hallintotyöhön, koska se vähentää ryhmän valmiuksia edistää toimintaa. CLLD:n toteutuksen erityisyys tarkoittaa myös, että rahoitusmekanismeja saatetaan joutua mukauttamaan (muun muassa kansallinen maksuosuus ja ennakkomaksut), jotta LAG-ryhmät ja niiden edunsaajat (usein kansalaisjärjestöjä, pk-yrityksiä tai epävirallisia elimiä) voivat toteuttaa hankkeensa.

Seuraavissa kohdissa esitellään keinoja, joilla CLLD:n tuottamia etuja voidaan lisätä ja nämä ongelmat välttää. Tässä luvussa käsitellään seuraavia aiheita:

- rahoitusratkaisut, jotka on mukautettu LAG-ryhmien ja niiden edunsaajien tarpeisiin, kuten ennako- ja välimaksut ja julkiset yhteisrahoitusmekanismit (kohta 7.2)
- hallinnollisen rasitteen vähentäminen käyttämällä pienhanke- ja kehysmallien kaltaisia mekanismeja (kohta 7.3)
- hankkeiden arvioinnin ja valvonnan yksinkertaistaminen (kohta 7.4)
- raportoinnin yksinkertaistaminen ja paperityön vähentäminen soveltamalla yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja (kohta 7.5).

## **7.2 Rahoituksen saannin helpottaminen paikallisella tasolla**

LAG-ryhmät ovat usein yksityisiä elimiä (yhdistyksiä tai voittoa tavoittelemattomia yrityksiä tai eivät lainkaan oikeussubjekteja), joiden vastuulla on jonkin julkisen palvelun tuottaminen. CLLD:n julkisen rahoituksen mekanismeissa pitäisi ottaa tämä huomioon. Lisäksi pitäisi ottaa huomioon niiden monien paikallisten edunsaajien erityispiirteet, joiden hankkeita LAG-ryhmä tukee. Paikallisten toimijoiden rahoituksen saantia voidaan helpottaa monilla tavoilla:

## Yhteisrahoitus

**Kansallisen julkisen yhteisrahoitusosuuden asettaminen saataville** alkuvaiheessa: on suositeltavaa, että CLLD-toimintaan annetaan vastuullisen ministeriön tai alueviranomaisen tarjoamaa kansallista julkista rahoitusta samanaikaisesti kuin EU:n tukea. Tällaiset ratkaisut lisäävät toteutusjärjestelmän yksinkertaisuutta ja avoimuutta ja asettavat kaikki LAG-kumppanit samalle lähtöviivalle.

Yksi CLLD:n tärkeä periaate on, että kumppanuuden olisi tiedettävä etukäteen kokonaisbudjettinsa mukaan luettuna kansallinen julkinen yhteisrahoitusosuus, jotta voitaisiin valita strategian kannalta merkittävimpiä hankkeita ja edistää niiden toteutusta.

Useissa jäsenvaltioissa kansallista julkista rahoitusta, jota vaaditaan täydentämään EU-rahoitusta, tarjoaa alueellinen tai paikallinen viranomainen, hyvin usein hankekohtaisesti. Tämä voi olla perusteltua esimerkiksi suurissa infrastruktuurihankkeissa tai merkittävässä yritysinvestoinneissa mutta ei välttämättä CLLD:ssä. Muita ongelmia voi syntyä, jos paikallishallinto on vastuussa kansallisen julkisen rahoituksen kohdentamisesta hankekohtaisesti, koska silloin sillä on enemmän vaikutusvaltaa päätöksentekoprosessissa ja se luo epäsymmetrisiä valtasuhteita LAG-kumppanuuteen.

Monilla edunsaajilla ei ole kovin suuria rahoitus- ja kassavirtoja. Siksi niiden voi olla vaikea odottaa tuen saamista siihen asti, kunnes hanke on saatu päätökseen ja tilitetty. Sama voi koskea joitakin LAG-ryhmiä toimintakustannusten ja toiminnan edistämiskustannusten suhteen. Tällaisia ongelmia voidaan ratkaista väli- tai ennakkomaksuilla, joille on vaadittaessa annettava vakuudet.

## Välimaksut

**Välimaksut tai vaiheittaiset maksut:** Suuret hankkeet voidaan jakaa vaiheisiin, jolloin on mahdollista pyytää tietty osa maksusta, kun kukin vaihe saadaan päätökseen ja siitä raportoidaan. Näin edunsaajan ei tarvitse odottaa maksua siihen asti, kun koko hanke on päättynyt ja tilitetty, mikä auttaa vähentämään kassavirtaongelmia. Tätä ratkaisua on käytetty monissa jäsenvaltioissa kaudella 2007–2013.

## Ennakkorahoitusmekanismit

**Ennakkorahoitusmekanismit,** kuten ennakkomaksut: Tällä keinolla LAG-ryhmät ja muut edunsaajat voivat saada heti hankkeen hyväksymisen jälkeen rahoitusta voidakseen aloittaa sen toteuttamisen. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen kattamissa rahastoissa kukin ohjelma saa komissiolta ennakkomaksun, sen jälkeen välimaksuja menoilmoitusten perusteella ja lopuksi loppumaksun. Jäsenvaltiot voivat halutessaan hyödyntää näiden ennakkomaksujen tarjoamaa joustavuutta esimerkiksi maksamalla kansallisista rahastoista ennakkomaksuja CLLD-strategioita toteuttavien LAG-ryhmien toimintakustannuksien kattamiseksi. Maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa<sup>78</sup> ja EMKTR-asetuksessa<sup>79</sup> on erityisesti vahvistettu jopa 50 prosentin ennakkojen maksaminen julkisista tuista, jotka liittyvät toimintakustannuksiin ja toiminnan edistämiskustannuksiin. EMKTR-asetuksessa säädetään myös mahdollisuudesta maksaa edunsaajille tällainen ennakkomaksu investointeihin liittyvistä

---

<sup>78</sup> Maaseuturahastoa koskevan asetuksen 42 artiklan 2 kohta.

<sup>79</sup> EMKTR-asetuksen 62 artiklan 2 kohta.

tuista<sup>80</sup>. Ennakkomaksujen saamiseksi LAG-ryhmien ja edunsaajien on annettava asiaankuuluvat vakuudet.

Jos ennakkomaksuja ei ole käytettävissä, edunsaajat saattavat hakea rahoitusta rahoituslaitoksilta kattaakseen hankkeensa kustannukset ennen kuin saavat EU:n rahoitusta. Edunsaajan omaa hankeosuutta varten saatetaan myös tarvita lainaa. Siksi on tärkeää, että LAG-ryhmä luo hyvät suhteet alueensa rahoituslaitoksiin (esimerkiksi paikallisiin pankkeihin tai luotto-osuuskuntiin) helpottaakseen lainan ja vakuuksien saamista CLLD-hankkeita varten.

#### Laatikko 39: CLLD-toimintaan mukautettuja rahoitusratkaisuja Puolassa

Puolassa kansallinen osuus rahoituksesta on niputettu EU-rahoituksen kanssa yhteen. Kun hanke on läpäissyt hyväksyntäprosessin, se saa varmasti rahoituksen EU:n ja kansallisen osan yhtä aikaa. EU-rahoitusta täydentävän yhteisrahoituksen varmistaminen on yksi valtion talousarvion keskeisistä periaatteista, mikä on ymmärrettävää, koska Puola on yksi koheesiorahaston suurimmista edunsaajista ja kaudella 2007–2013 koko sen alue oli lähentymisaluetta.

Puolassa EKTR:n toimintalinjasta 4 tukea hakevilla kalatalousalueilla sekä FLAG-ryhmät että edunsaajat saavat ennakkomaksuja jopa 100 prosenttia hankkeen kokonaissummasta. Nämä ennakot rahoitetaan valtion talousarviosta.

Yksi Puolan FLAG-ryhmistä (Odra-Warta) on luonut paikallisen osuuspankin kanssa järjestelyn lainojen tarjoamiseksi kansalaisjärjestöille, jotka hakevat tukea kalatalouteen liittyviin hankkeisiin. Lainaehdot ja päätösten ajoitus mukautetaan toimintalinjan 4 edunsaajien tarpeisiin, ja FLAG-ryhmä on onnistunut löytämään lisärahoitusta, jolla edunsaajat saavat takaisin puolet maksamistaan lainojen koroista.

**Nopeassa päätöksentekoprosessissa** paikalliset toimintaryhmät ja hankkeet voivat saada rahoitusta mahdollisimman nopeasti, mikä on paikallisen kehittämisen kassavirran parantamisen kannalta erittäin tärkeää. Parhaita käytäntöjä noudattavat hallintoviranomaiset suorittavat maksut kolmen päivän kuluessa maksupyynnöistä, ja jotkin jopa samana päivänä. Pahimmissa tapauksissa maksut kestävät yli 12 kuukautta, mikä voi aiheuttaa huomattavaa kuormitusta kassavirralla organisaatioissa, joiden on maksettava palkkoja ja muita maksua säännöllisesti joka kuukausi. Paras ratkaisu on vakaa ja nopea hallinto ja tehtävien selvä määrittely. Seuraavassa esimerkissä Suomesta määräaika on kolme kuukautta – mihin kaikkien jäsenvaltioiden pitäisi pyrkiä.

#### Laatikko 40: Suomen ELY-keskukset – tehokas hallinto ja toimivaltuuksien erottaminen paikallisen kalastusalan toimintaryhmän (FLAG) kanssa

Suomalainen kalastusalan CLLD:n toteutusketju on erittäin tehokas. Tyypillinen hanke voidaan hyväksyä kuuden viikon kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Tehokkuus perustuu kahdenlaisiin organisaatioihin. Valtionhallinnon suorassa alaisuudessa toimivat 12 ELY-keskusta käsittelevät tukikelpoisuuteen, hyväksyntöihin, sopimuksiin ja maksuihin liittyvät asiat, kun taas FLAG-ryhmät valitsevat tukikelpoiset hankkeet ja osallistuvat tekeillä olevien hankkeiden kehittämiseen toimintasuunnitelman laatimiseksi.

Viralliset hankehakemukset lähetetään ELY-keskukselle, vaikkakin useimmista hankkeista on

<sup>80</sup> Maaseuturahastoa koskevan asetuksen 45 artiklan 4 kohta.

oltu epävirallisesti yhteydessä FLAG-koordinaattoriin. ELY-keskus toimittaa hakemuksen eteenpäin FLAG-työryhmälle. FLAG-alakomitea kokoontuu kaksi viikkoa ennen hallituksen kokousta. Päätös tehdään joko varsinaisessa kokouksessa tai sähköpostitse kirjallisena menettelyinä. Päätöksen vahvistaa FLAG-ryhmän hallitus, ja se lähetetään takaisin ELY-keskukselle. Jos paperityöt on saatu valmiiksi, tarjouskirje lähetetään hakijalle kuuden viikon kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta ELY-keskuksessa.

ELY-keskus hylkää harvoin FLAG-ryhmän valitsemissa hankkeissa, koska FLAG-ryhmän henkilöstö tarkastaa hankeideoiden tukikelpoisuuden heti alussa ja koska ELY-keskus tietää, mitä hankkeita FLAG-ryhmät valmistelevat. Näin ollen tukikelpoisuusongelmat tunnistetaan yleensä jo ennen kuin on kehitetty kovin pitkälle hanketta, joka ei olekaan tukikelpoinen.

Hankkeen saa aloittaa hakemuksen jättöpäivänä, mutta tuensaajan omalla riskillä. Maksut suoritetaan kolmen kuukauden kuluessa maksuhakemuksen vastaanottamisesta.

### 7.3 Hallinnollisen rasitteen vähentäminen pienhanke- ja kehysmallien avulla

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään selvästi, että LAG-ryhmät päättävät, mitä hankkeita rahoitetaan ja miten paljon rahoitusta ne saavat (34 artiklassa säädetään, että LAG-ryhmä arvioi tukihakemukset, valitsee toimet ja vahvistaa tuen määrän). Hallintoviranomaisen (tai sen nimeämän välittävän elimen) vastuulla on varmistaa, että LAG-ryhmien valinta on avointa ja että LAG-ryhmä ja edunsaaja ovat täyttäneet kaikki pakolliset vaatimukset. Tietyin, luvussa 5 kuvatuin ehdoin ja kansallisen ja EU:n lainsäädännön säännöksiä noudattaen hallintoviranomaiset voivat myös delegoida LAG-ryhmille muita tehtäviä, kuten hankkeiden lopullisen hyväksymisen (jopa avustussopimuksen allekirjoittamisen) tai rahoituksen siirtämisen edunsaajille.

Tämä kaksivaiheinen hankkeiden hyväksyntäprosessi ei välttämättä tee siitä hitaampaa: jos kaikki toimijat ovat selvillä tehtävistään ja käytettävissä on menettelyjä ja välineitä (esimerkiksi tarkistuslistoja) päätöksenteon helpottamiseksi, prosessi voi sujua juohevasti. Sitä voidaan kuitenkin yksinkertaistaa vielä enemmän käyttämällä tiettyjä mekanismeja, kuten pienhanke- ja kehysmalleja.

**Hallintoviranomaisten luomissa pienhankemalleissa** hankkeet, joiden arvo on tiettyä summaa (esimerkiksi 5 000 euroa) pienempi ja joiden hankerahoituksen käyttötarkoitus saattaa joskus olla rajoitettu, käyvät läpi yksinkertaistetun hakemus- ja hyväksyntäjärjestelmän (vaaditaan lyhyempi hakemuslomake ja vähemmän asiakirjoja; esimerkiksi kustannusten kohtuullisuutta ei välttämättä tarvitse todistaa, kun on kyse pienistä summista). Tämän etuna on se, että vähemmän kokoneiden edunsaajien (pienien kansalaisjärjestöjen tai yksittäisten henkilöiden) on helpompi saada rahoitusta, ja samalla summan tai käyttötarkoituksen rajoittaminen pienentävät riskejä. Pienhankemalleja käytettiin kaudella 2007–2013 useissa jäsenvaltioissa.

**Kehysmalleja** käytetään LAG-ryhmien keinona jakaa pieniä avustuksia (esimerkiksi alle 3 000 euroa) tiettyntyyppisille edunsaajille (kuten pienille kansalaisjärjestöille tai yrityksille, tietyille alalle tai tiettyntyyppisille yrityksille). Tällaisissa tapauksissa LAG-ryhmä toimii hankkeen vetäjänä ja hakee tiettyä rahoituspakettia, jonka se jakaa pieninä avustuksina alueensa edunsaajille. Ne poikkeavat pienhankemalleista siinä, että yleensä LAG-ryhmä toimii

hallintoviranomaisen näkökulmasta avustuksen hakijana ja vastaanottajana sekä huolehtii maksuista, tarkastuksista ja valvonnasta.<sup>81</sup>

Koska hakijoita/edunsaajia on yksi, kehushanketta voidaan käsitellä yhtenä toimena. Tämä lähestymistapa vähentää tuki- ja maksuhakemusten hallinnollisia tarkastuksia.<sup>82</sup>

Vaikka tällä lähestymistavalla on etuja, suunnittelussa on oltava huolellinen. Kehushankkeet voivat mahdollistaa ohjelmiin pääsyn pienille organisaatioille, yrityksille ja yksityisille henkilöille ja tehdä sen niille yksinkertaisemmaksi, nopeammaksi ja helpommaksi, kun taas perinteiset toteutusketjut on suunniteltu pienelle määrälle suuria hankkeita ja niillä on taipumusta aiheuttaa huomattavasti hallinnollisia rasitteita. Raportoinnista vastaa se organisaatio (yleensä LAG-ryhmä), jolla on kokemusta julkisia menoja koskevasta kirjanpidosta. LAG-ryhmän vastuulla on pitää yllä yksityiskohtaista luetteloa avustusta saaneista elimistä kirjausketjun tarkastamista varten.

Suunnitellessaan kehushankkeita LAG-ryhmien on seurattava tiiviisti kehushankkeen edunsaajien toimintaa, jotta vältetään riski, että menot eivät olekaan tukikelpoisia. Toiseksi, jotta voidaan välttää se, että kehushankkeisiin sisältyy useita toimintoja, jotka eivät kaikki liity läheisesti kokonaistavoitteeseen, hankkeiden olisi keskityttävä tarkoin määriteltyihin ja samankaltaisiin toimintoihin CLLD-toiminnan strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavassa (laatikko 41) kuvatussa Skotlannin esimerkissä on kyse matkailujärjestön jäsenyydestä.

#### **Laatikko 41: Esimerkkejä kehysmalleista Skotlannista (Yhdistynyt kuningaskunta), Suomesta ja Ruotsista**

Skotlannin Angusissa Taysiden maaseudun LAG-ryhmässä kehysmallia on käytetty matkailuhankkeisiin. Yksi niistä kattaa kustannukset aamiaismajoituspalvelujen hyväksymisestä tärkeiden matkailujärjestöjen jäseneksi. Jäsenyyuskustannuksista 40 prosenttia maksetaan Leader-avustuksesta, 50 prosenttia kansallisista varoista paikallisviranomaisen kautta ja 10 prosenttia maksaa aamiaismajoituspalvelu itse. Jäsenyyuskustannukset ovat yleensä noin 800 euroa, ja noin 30 jäsenyyden kokonaiskustannukset olivat 23 000 euroa.

Toisessa Leader-ohjelman alaisessa skotlantilaisessa esimerkissä kehysmallin avulla myönnettiin pieniä, enintään 5 750 euron avustuksia sosiaalisten yritysten käynnistämiseen. Tarjolla oli myös samansuuruinen jatkokehittämisen rahoitusavustus. Mallin kokonaiskustannukset olivat 100 000 euroa, josta EU:n rahoituksen osuus oli 40 prosenttia. Tukikelpoiset kustannukset kattoivat liikeidean kehittämiseen liittyvän neuvonnan ja rahoituksen (esimerkiksi liiketoiminnan suunnittelu, markkinointivälineet, rahoitus, tietotekniikka, lakipalvelut, tuotteet ja palvelun kehittäminen), koulutuksen, tiedotuksen, opasteet, kumppanuuksien muodostamisen ja hyvien käytäntöjen jakamisen.

Ruotsissa kehysmallia käytetään maaseutualueiden nuorisohankkeisiin. Edunsaajia ovat pääasiassa nuorisoryhmät, pienet yhteisöryhmät ja kulttuurijärjestöt. Tukikelpoisia toimia ovat muun muassa toteutettavuustutkimukset, nuorisofestivaalit, opintokäynnit ja jopa pienet investoinnit. Yleensä avustuksen yläraja on noin 3 000 euroa.

<sup>81</sup> Kehysmallin hankkeet kuuluisivat useimmiten vähämerkityksisen tuen piiriin.

<sup>82</sup> Kehushankkeet eivät välttämättä vähennä paikan päällä tehtävien tarkastusten aiheuttamaa hallinnollista rasitetta (ne koskevat viittä prosenttia rahastosta maksetusta summasta), koska tarkastuksissa ei aina voida pitäytyä kehystasolla vaan ne on kohdistettava lopulliseen edunsaajaan.

Suomessa käytetään ns. koordinoitihankkeiden mekanismia useiden pienten hankkeiden rahoittamiseen yhdistämällä ne yhdeksi hankkeeksi. Näihin koordinoitihankkeisiin voi sisältyä kovia ja pehmeitä toimenpiteitä. LAG-ryhmän hallitus valitsee ehdotukset avoimen ehdotuspyynnön jälkeen. Esimerkiksi LAG-ryhmässä ”Joutsenten reitti” valittiin 23 hakemuksen joukosta toteutettavaksi 13 hanketta. Näitä 13:a mikrohanketta, joihin kuului muun muassa kylätalon maalaaminen, tuettiin yhteensä 50 000 eurolla. LAG-ryhmä teki sopimuksen kunkin 13 edunsaajan kanssa ja valvoi hankkeiden kustannuksia ja tuotoksia.

Monissa paikallisissa hankkeissa nopeus on hankkeen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaiseva tekijä, joten pienhanke- ja kehysmallit voivat olla tärkeitä. Kun mietitään delegoinnin tasoa, nopeus ei kuitenkaan ole ainoa huomioon otettava seikka. Toinen muistettava asia on, että CLLD:n toteutusjärjestelmän on kannustettava paikalliseen vastuuseen ja edistettävä omistajuuden tunnetta ja paikallista motivaatiota.

#### 7.4 Selvennystä tukikelpoisuutta koskeviin kysymyksiin

EU:n asetuksissa kielletään tietyn tyyppisten kustannusten rahoittaminen tietystä rahastosta, ja hallintoviranomaiset lisäävät usein vielä omia rajoituksiaan. Tarkoituksena on antaa LAG-ryhmille ja edunsaajille opastusta ja sulkea tuen ulkopuolelle menot, jotka eivät hallintoviranomaisen mukaan kuulu tuettaviin prioriteetteihin tai jotka voisivat olla kirjanpidon, tarkastuksen ja valvonnan näkökulmasta ongelmallisia.

Kokemukset osoittavat, että yritykset määritellä kaikki tukikelpoiset kustannukset liian tarkasti (esimerkiksi julkaisemalla yksityiskohtainen luettelo hyväksyttävistä menoista) johtaa väistämättä loputtomiin kysymyksiin ja tulkintaongelmiin siitä, onko jokin tietty meno käytännössä tukikelpoinen vai ei. Tämä puolestaan voi pidentää hankkeen hyväksymisprosessia varsinkin, jos päätökseen osallistuu LAG-ryhmän yläpuolella olevia hallintotasoja.

Siksi on suositeltavaa varmistaa, että tukikelpoisuuden määritelmässä on asetuksissa kuvatuissa rajoissa otettu huomioon kaikki mahdollinen, jotta se kattaa erilaiset paikalliset tilanteet eikä aiheuta tarpeettomia kiistoja yksittäisistä menoeristä. Hallintoviranomainen voi myös ohjata LAG-ryhmiä, jotta ne eivät tue epätarkoituksenmukaisia asioita, laatimalla luettelon menoista, jotka **eivät ole tukikelpoisia**.

Perustelujen hankkeen tai sen osan tukikelvottomuudelle on oltava **täysin avoimia ja niistä on tiedotettava hyvin**, jotta kaikki osapuolet ovat tietoisia niistä etukäteen ja voivat ottaa ne huomioon hankkeiden valmistelussa. LAG-ryhmien olisi erityisen huolellisesti selvitettävä nämä säännöt ja tiedotettava niistä hankkeiden vetäjille. Lisäksi ryhmien pitäisi olla säännöllisesti yhteydessä ohjelman tukikelpoisuustarkastuksista vastaavaan hallintohenkilöstöön (ellei näitä tarkastuksia ole delegoitu LAG-ryhmälle itselleen) sen varmistamiseksi, että heillä on **sama käsitys** näistä säännöistä.

Eryisiä tukikelpoisuus kysymyksiä, jotka vaativat erityistä huomiota, ovat arvonlisävero, pankkitakaukset ja luontoissuoritukset.

**Arvonlisävero:** Arvonlisäveroa koskevien sääntöjen tulkintaongelmat ovat aiheuttaneet aiemmin viivästyksiä maksuissa, ja siksi on tärkeää, että LAG-ryhmät ja hallintoviranomaiset selvittävät säännöt ajoissa. Koska arvonlisävero kuuluu kansalliseen toimivaltaan, tulkinta siitä, mitkä organisaatiot voivat saada arvonlisäveron palautuksia, vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa. Jos arvonlisävero voidaan palauttaa, LAG-ryhmän tai edunsaajan maksamaa arvonlisäveroa ei saa sisällyttää maksuhakemukseen. Jos LAG-ryhmät tai edunsaajat eivät kansallisen lainsäädännön mukaan voi saada palautusta, se voi olla tukikelpoinen meno. Jos arvonlisävero on tukikelpoista, se on sisällytettävä hankebudjettiin sekä maksuhakemukseen.

**Pankkitakaukset:** Joissakin tapauksissa asetusten mukaiset ennakkomaksut on turvattava pankkitakauksella. Se voi olla erityinen ongelma LAG-ryhmille ja edunsaajille, jotka ovat kansalaisjärjestöjä tai sosiaalisia yrityksiä. Esimerkiksi Puolassa pankkitakauksen tyypillinen kustannus oli arviolta noin 1 000 euroa. Jotkin LAG-ryhmät pystyivät kiertämään ongelman, kun kunta antoi takauksen. On syytä selvittää tämä asia ajoissa ja etsiä muita, halvempia ratkaisuja.

**Luontoissuoritukset:** CLLD-toimintaan kuuluu tyypillisesti palkatonta työtä tai joidenkin etujen saamista ilmaiseksi, mikä voi tuottaa huomattavaa lisäarvoa. Monissa tapauksissa tämä osoittaa LAG-kumppanuuden jäsenten ja muiden paikallisten ihmisten sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Aiemmillä kausilla jotkin hallintoviranomaiset eivät pitäneet niitä tukikelpoisina kustannuksina (eli eivät sallineet niiden vähentämistä hankkeen siitä rahoitusosuudesta, joka LAG-ryhmän tai edunsaajan olisi maksettava), minkä vuoksi monia arvokkaita aloitteita ja panoksia saatettiin jättää hyödyntämättä. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 69 artiklan 1 kohdan mukaan luontoissuoritukset ovat tukikelpoisia, jos kyseisen artiklan edellytykset täyttyvät ja rahaston ja ohjelman erityissäännöt sallivat sen. LAG-ryhmien on tarkistettava, onko tämä vaihtoehto mahdollinen niiden tapauksessa. Luontoissuoritukset voivat olla tärkeä keino laajentaa mahdollisten edunsaajien joukkoa, ja ne voivat myös lisätä LAG-ryhmän valmiuksia rahoittaa omia toimintojaan.



## 7.5 Yksinkertaistettujen kustannusten käyttö

### Taustaa

Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käytettiin kaudella 2007–2013 pääasiassa ESR:ssä, ja vuoteen 2011 mennessä noin puolet jäsenvaltioista oli ottanut ne käyttöön<sup>83</sup>. EAKR:ssä erityisesti välillisiin kustannuksiin on sovellettu vuodesta 2010 entistä enemmän kiinteitä määriä. Noin 45 ohjelmassa on käytössä kiinteät määrät.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa 2012 todetaan, että ESR:n otoksesta ei löytynyt yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin liittyviä virheitä. Tämä osoittaa, että hankkeet, joiden kulut ilmoitetaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen mukaisesti, eivät ole yhtä virhealttiita kuin muut. Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön lisäämisen pitäisi siis vähentää virheitä<sup>84</sup>.

Näiden kokemusten perusteella yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen mahdollisuutta on kehitetty kaikissa ERI-rahastoissa, ja se on vahvistettu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67–68 artiklassa. Asetuksessa säädetään kolmenlaisista yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehtoista: vakioyksikkökustannukset, kertakorvaus ja kiinteämääräinen rahoitus (ks. laatikko 42).

### Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tyypit

Yksinkertaistettujen kustannusten avulla voidaan lyhyesti sanottuna keskittyä maksuissa toiminnassa saavutettuihin tuotoksiin ja tuloksiin pikemminkin kuin panoksiin.

#### Laatikko 42: Kolme yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tyyppiä

Yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon tyyppi	Määritelmä asetuksessa	Kuvaavia esimerkkejä paikallisen kehittämisen yhteydessä
Vakioyksikkökustannukset	Kaikki tukikelpoiset kustannukset tai osa niistä lasketaan toiminnan, tuotosten tai tulosten määrän perusteella kerrottuna <b>ennalta määritellyillä</b> vakioyksikkökustannuksilla.	Vakioyksikkökustannuksia on käytetty esimerkiksi yhden koulutettavan koulutuskustannusten, valmennussuunnitelman toteuttamiskustannusten tai yritysneuvojan tuntikustannusten vahvistamiseen. Vakioyksikkökustannukset voivat kattaa myös luontoissuoritukset.  Esimerkiksi Itävallassa vahvistettiin EAKR:n rahoittamaan tutkimus- ja innovointihankkeeseen osallistuvien itsenäisten ammatinharjoittajien tuntihinnaksi 30 euroa.

<sup>83</sup> Metis ja Wiiw (2012). *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*.

<sup>84</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2012, kohta 6.23, EUVL C 331, 14.11.2013, s. 175.

Kertakorvaukset	<p>Kaikki tukikelpoiset kustannukset tai osa niistä korvataan <b>yhden ennalta vahvistetun summan</b> (julkisen maksuosuuden on oltava alle 100 000 euroa) perusteella toimintaa ja/tai tuotoksia koskevien etukäteen määriteltyjen sopimusehtojen mukaisesti.</p> <p>Varoitus: Kertakorvaukset ovat kaksitahoinen järjestelmä. Jos sovitut toiminnot ja/tai tuotokset toteutuvat, ennalta vahvistettu summa maksetaan. Jos ne eivät toteudu, maksua ei suoriteta. Tämä järjestelmä toimii paremmin hankkeissa, joissa on vain yksi toimitus (esim. järjestetään yksi konferenssi).</p>	<p>Kokoukselle annettava tukisumma voidaan määritellä niin, että se kattaa kokoustilojen, ruokailujen ja virvokkeiden sekä audiovisuaalisen tuen kustannukset. Summa voi perustua vastaavien hankkeiden aiempien kustannusten arviointiin. Maksu perustuu hankkeen toteutumiseen eli näyttöön siitä, että kokous on pidetty. Jotkin LAG-ryhmän koordinoititehtävään liittyvät kustannukset voivat perustua tietyistä sovitusta tehtävistä maksettaviin kertakorvauksiin.</p>
Kiinteämääräinen rahoitus	<p>Tietyn lajin tukikelpoiset kustannukset lasketaan etukäteen soveltamalla tiettyä prosenttiosuutta tukikelpoisten kustannusten yhteen tai useaan lajiin. Sen avulla voidaan laskea välilliset kustannukset tai muuntyyppiset kustannukset.</p> <p>Eniten kiinteämääräisen rahoituksen muotoa käytetään välillisten kustannusten laskemiseen.</p>	<p>Kiinteämääräistä rahoitusta käytetään usein määriteltäessä kustannuksia, joita voi olla vaikea todentaa ja jotka ovat syntyneet muissa kustannuslajeissa. Esimerkki tästä ovat paikallisen asuinalueyksikön välilliset toimintakustannukset (vuokra, puhelimet, toimistotarvikkeet, lämmitys), jos se toimii jaetuissa toimitiloissa.</p> <p>Saksassa useimpien ESR-ohjelmien hankkeiden välilliseksi kustannuksiksi vahvistettiin seitsemän prosenttia suorista kustannuksista kaudella 2007–2013.</p> <p>Kiinteämääräinen rahoitus vähentää edunsaajien hallinnollista rasitetta huomattavasti, mutta menetelmä kohdistuu silti enemmän panoksiin (suorat kustannukset on dokumentoitava) kuin vakioyksikkökustannukset ja kertakorvaukset.</p>

### **Miksi yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja kannattaa käyttää CLLD:n yhteydessä?**

- LAG-ryhmien hallinnollinen rasite on pienempi: kun LAG-ryhmät voivat käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja esimerkiksi kaikille toimintakustannuksille ja toiminnan edistämiskustannuksille tai osalle niistä, se vähentää hallinnollista rasitetta huomattavasti, koska arkistoitavia asiakirjoja on vähemmän.
- Viranomaisten hallinnollinen rasite on pienempi: laskujen tarkastamiseen kuluva aika vähenee ja valvonnassa voidaan painottaa paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, jolloin voidaan keskittyä enemmän rahoitettujen hankkeiden laatuun syntyneiden menojen sijaan.
- Pienempi virheiden riski: ks. edellä esitetyt Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätelmät vuodelta 2012.

### **Mihin pitäisi kiinnittää huomiota suunniteltaessa CLLD:n yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja?**

CLLD:n yhteydessä on vältettävä pienten organisaatioiden rahoitusongelmien riskiä, joka voi syntyä, jos niiden rahoitustilanne vaikeutuu. Jos käytetään yksinkertaistettua kustannusvaihtoehtoa, se on valittava ja sitä on sovellettava harkiten.

#### *Vakioyksikkökustannukset*

Kun suunnitellaan yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon käyttöä, on mietittävä tarkasti, miten se perustellaan. Jos siis yksikkökustannukseksi määritellään koulutuskustannus tunnissa koulutettavaa kohti, yksikkökustannuksen käyttö edellyttää, että jokainen koulutettava allekirjoittaa osallistumislomakkeen jokaisesta tunnista. Jos taas yksikkökustannus on koulutuskustannus todistuksen saanutta koulutettavaa kohti, se tarkoittaa, että yksikkökustannus on todennettu koulutettavan rekisteröityessä alussa ja saadessa lopuksi todistuksen.

#### *Kertakorvaukset*

LAG-ryhmät tai hankkeet voivat olla vaarassa menettää avustuksen, jos ne eivät aivan saavuta haluttua tulosta (esimerkiksi kertakorvaukseen perustuvassa lähestymistavassa sijoitetaan työpaikalle yhdeksän harjoittelijaa, kun tavoite on kymmenen). Kertakorvausten maksamisen perustuu selvään jakoon: jos tuotos tai tulos saavutetaan, maksu suoritetaan, ja jos sitä ei saavuteta, maksua ei suoriteta. Tämä kertakorvausten kaksitahoisuus aiheuttaa suuren riskin edunsaajille, joten niitä pitäisi käyttää vain hyvin määritellyissä ja tarkkaan kohdennetuissa olosuhteissa, joissa tuotokset ja tulokset voidaan ennakoita hyvin (esimerkiksi tutkimuksen saattaminen päätökseen). Muissa tapauksissa voidaan käyttää jotain muuta, joustavampaa tai vaihteellisempaa yksinkertaistettua kustannusvaihtoehtoa, kuten vakioyksikkökustannuksia.

”Stärken vor Ort” oli ESR:n voimaannuttamisohjelma, joka toteutettiin 280 paikallistoimiston kautta eri puolilla Saksaa. Siinä maksettiin paikallistoimistoille kertakorvauksia hallinnosta (ks. laatikko 43).

”Stärken vor Ort” oli voimaannuttamisohjelma, joka toteutettiin vuosina 2009–2012 Saksassa paikallistetun kohderyhmälähestymistavan avulla ja jonka painopiste oli nuorissa ja naisissa. Kokonaisarvoltaan yli 71 miljoonan euron ohjelman rahoitti ESR, sitä toteutettiin eri puolilla Saksaa ja sitä hallinnoi välittävä elin liittovaltion perhe-, vanhus-, nais- ja nuorisoasioita käsittelevän ministeriön puolesta.

Ohjelma toteutettiin 280 paikallishallintoyksikön kautta. Ohjelmassa tuettiin kolmen vuoden aikana 9 000:tta mikrohanketta, joiden arvo oli enintään 10 000 euroa, ja se tavoitti 235 000 nuorta ja naista.

Rahoitus: Ohjelmassa annettiin yksittäisten asuinalueiden mikrohankkeille enintään 100 000 euron ja tietyille isommille alueille enintään 150 000 euron rahoitus. Itse mikrohankkeet saivat koko rahoituksensa ESR:stä, mutta paikallisviranomaisen oli maksettava lisäksi 15 prosenttia kustannuksista paikallisen koordinoitumistomiston (joka on määritellyt liittovaltion ESR-rahastojen välilliseksi edunsaajaksi) henkilöstökustannuksina.

Kertakorvaus: Hallinnon yksinkertaistamiseksi ja virheiden vähentämiseksi paikallisille koordinoitumistomistoille maksettiin kertakorvaus muista toimintakustannuksista kuin henkilöstökustannuksista. Nämä menot kattoivat tiedotuskampanjat, hallintokustannukset, pienlaitteet ja huoltotyöt.

Kertakorvaus laskettiin aiempien tietojen perusteella prosenttiosuutena ESR:n tuen kokonaisarvosta, ja se oli 14 prosenttia ESR:n kokonaisavustuksesta. Enintään 100 000 euroa tukea saaneiden alueiden kertakorvaus oli enintään 14 000 euroa (asuinalueet), ja enintään 150 000 eurolla tuettujen alueiden kertakorvaus oli enintään 21 000 euroa.

Tämän kertakorvauksen saadakseen paikallisten koordinoitumistomistojen oli täytettävä tietyt ehdot:

- Ohjelmaan liittyvät paikallistason paikalliskomiteat oli perustettu.
- Vähintään yksi paikallinen tiedotuskampanja oli käynnistetty.
- Vähintään yksi paikallisen koordinoitumistomiston edustaja oli osallistunut liittovaltion verkostoitumisryhmiin tai -tapahtumiin.
- Vähimmäismäärä suunnitelluista mikrohankkeista oli toteutettu ja mikrohankkeiden varoja oli hallinnoitu asianmukaisesti.

Laskentamenetelmä perustui ESR-asetukseen N:o 396/2009 ja siihen liittyvään komission valmisteluasiakirjaan<sup>85</sup>. Ohjelma päättyi vuoden 2011 lopussa, ja se arvioitiin vuonna 2012. Toinen vaihtoehto olisi ollut kiinteämääräisen rahoituksen käyttö.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Komissio suosittelee, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen laskentamenetelmät olisi määriteltävä yhdessä kaikkien sidosryhmien, kuten LAG-ryhmien ja tarkastusviranomaisten, kanssa, jotta kaikki hallinto- ja valvontajärjestelmien toimijat ymmärtävät ja hyväksyvät uuden järjestelmän.

<sup>85</sup> COCOF 09/0025/04-EN, 28.1.2010 (Euroopan komissiossa valmistellaan asiakirjan päivitystä).

## **7.6 Tarkastus ja valvonta**

Toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat ja valvovat CLLD-toimia toimivaltuuksiensa ja vastuidensa mukaisesti, kuten yhteisrahoitettujen ERI-rahastojen hankkeiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevassa EU:n lainsäädännössä edellytetään.

On äärimmäisen tärkeää, että heti alusta lähtien luodaan oikeudenmukaiset ja avoimet menettelyt, joissa määritellään selkeästi kaikkien toimijoiden tehtävät ja vastuu. Edunsaajien on oltava tietoisia kaikista velvollisuuksistaan niin varhaisessa vaiheessa hanketta kuin mahdollista.

CLLD-prosessin moitteettoman hallinnon varmistamiseksi menettelyihin on sisällytettävä tehokkaat ja toimivat tarkastukset, jotta voitaisiin muun muassa pienentää riskejä, jotka liittyvät mahdollisiin eturistiriitoihin, toimintojen päällekkäisyyksiin tai epäselviin kelpoisuusehtoihin.

CLLD-toimien toteuttamisessa on otettava huomioon mahdollisia virheitä aiheuttavat riskit erityisesti varmistamalla, että kustannukset ovat kohtuullisia ja että esimerkiksi julkisia hankintamenettelyjä noudatetaan.

## **7.7 Loppuhuomautukset**

Kuten edellä todettiin, monet edellä esitetyt suositukset on tarkoitettu ensisijaisesti hallintoviranomaisille, jotka ovat vastuussa tehokkaiden toteutusmekanismien suunnittelusta. LAG-ryhmien pitäisi kuitenkin tiedostaa eri toteutusvaihtoehtojen mahdolliset hyödyt ja seuraukset ja keskustella aktiivisesti hallintoviranomaisten kanssa CLLD-toimintaan soveltuvien toteutusmekanismien kehittämisestä. LAG-ryhmien keskinäinen verkostoituminen ja kokemusten vaihto muilla alueilla toimivien ja/tai muita rahastoja käyttävien LAG-ryhmien kanssa voi olla tärkeä tiedon ja inspiraation lähde, ja se voi auttaa LAG-ryhmiä toteutusta koskevilla keskusteluilla hallintoviranomaisten kanssa.

CLLD-toiminnan toteutusta voidaan yksinkertaistaa, nopeuttaa ja helpottaa kaikkien osapuolien kannalta, mutta se edellyttää hallintoviranomaisilta hyvää ennakkosuunnittelua ja paljon valmistelutyötä, kuten toteutusketjun kaikkien toimijoiden kouluttamista ja tietoisuuden lisäämistä. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä alusta lähtien hyvien viestintäkanavien luomiseen LAG-ryhmien ja hallintoviranomaisten välille.