

Olli-Pekka Viinamäki, Esa Hyyryläinen,
Arttu Vainio & Riia Metsälä

Kohden kevyempää hallinnointia LEADER- toimintatavassa

Vertailututkimus Hollannin, Irlannin,
Itävallan, Ruotsin, Suomen, Tanskan ja
Viron LEADER-hallinnoinnin haasteista
ja kehittämisvaihtoehtoista

4

2013

Olli-Pekka Viinamäki, Esa Hyyryläinen,
Arttu Vainio & Riia Metsälä

Kohden kevyempää hallinnointia LEADER- toimintatavassa

Vertailututkimus Hollannin, Irlannin, Itävallan, Ruotsin,
Suomen, Tanskan ja Viron LEADER-hallinnoinnin haasteista
ja kehittämisvaihtoehdoista

Julkaisusarja:
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 4/2013

Julkaisija:
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR

Ulkoasu:
John Zetterborg

Taitto:
Paula Karjalainen/Juvenes Print

Paino:
Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere 2013

ISSN 1238-6464
ISBN 978-952-227-765-7 (painettu)
ISBN 978-952-227-766-4 (verkkojulkaisu)

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	7
Sammandrag	8
Summary	9
Esipuhe	11
1. Johdanto	12
1.1. Tutkimuksen eteneminen, kysymyksenasettelu ja rakenne	12
1.1.1. Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma	12
1.1.2. Tutkimuksen aineistot ja menetelmät	14
2. LEADER-toimintatapa	18
2.1. Toiminnan laajentuminen	18
2.2. Toimintaa koskevat periaatteet	20
2.3. Hallinnointiin osallistuvien organisaatioiden keskeiset tehtävät	21
2.3.1. Paikalliset toimintaryhmät	21
2.3.2. Hallintoviranomaiset	21
2.3.3. Maksajaviranomainen	22
3. Tiivis nykytilan kuvaus	23
3.1. Toimintaa kuvaavia tavoitteita	24
3.2. Hallinnollisten rakenteiden keskeiset ratkaisut ja piirteet	27
3.2.1. Vertailumaissa on erilaisia hallintorakenteita	27
3.2.2. Toimintaryhmien koko ja resurssit	29
3.2.3. Hallitustyöskentely paikallisissa toimintaryhmissä	31
3.2.4. Toimintaryhmät ja kunnat	32
3.3. Näkemyksiä hallinnoinnin nykytilasta	33
3.3.1. Hallinnoinnin nykytilaa kuvaavia asioita ja havaintoja hallinnointiperiaatteiden toteutumisesta	33
3.3.2. Ruohonjuuritason organisointiin liittyviä arvioita	36
4. Yksityiskohtaiset tulokset	41
4.1. Organisointi	41
4.1.1. Toimintatapaa kuvaavia asioita	41
4.1.1.1. Toimivalta	41
4.1.1.2. Hallinnointia kuormittavat asiat	42
4.1.2. Organisoinnin haasteet ja niistä koituvia ongelmia	46
4.1.3. Eräitä keinoja organisoinnin keventämiseksi	48
4.2. Ohjaus ja valvonta	52
4.2.1. LEADER-toimintatavan hallinnollinen koordinointi	53
4.2.2. Ohjauksen ja valvonnan instrumentit	54
4.2.2.1. Viranomaisohjeistus	54
4.2.2.2. Seurantajärjestelmät	54
4.2.2.3. Arvioinnit	55
4.2.2.4. Tarkastukset	55
4.2.3. Tutkimustulosten näkymä: ohjaavat asiat ja seurannan painotukset	55
4.2.3.1. Asiakirjojen ohjaava vaikutus	55
4.2.3.2. Viranomaisohjauksen vaikutus	57
4.2.3.3. Paikallisten toimintaryhmien hallitusten ohjaus	60
4.2.4. Näkemyksiä ohjauksen sujuvuudesta	61

4.3. Yhteistyö ja viestintä.....	64
4.3.1. Yhteistyö.....	64
4.3.2. Viestintä.....	67
4.4. Kehittämisen painopisteitä	69
4.4.1. Kehittämisehdotuksia	72
5. Yhteenveto	76
5.1. Keskeisten tulosten summaus: "samankaltaiset erilaiset"	76
5.2. Nykytilasta uudistuksiin.....	78
5.3. Pohdintaa ja jatkotutkimuksen evästyttä.....	79
Lähteet.....	81
Asiantuntijahaastattelut seitsemässä maassa.....	85
LEADER-toimintatavan hallinointiin liittyvää kirjallisuutta ja aineistoa.....	87

Kuviot

Kuvio 1.	Tutkimuksen etenemisen logiikka: lähtökohdat ja tulos – 7 maan vertailu	13
Kuvio 2.	Kyselyvastauksien jakauma maittain: lukumäärä ja prosentuaalinen jakauma	14
Kuvio 3.	Vastausprosentit tutkimukseen valituissa seitsemässä maassa (%)	15

Taulukot

Taulukko 1.	Tutkimuksen tiedolliset tavoitteet, tutkimuskysymykset ja hyödyt Suomen järjestelmän kehittämiseen – seitsemän maan vertailu	13
Taulukko 2.	Kyselyyn vastanneiden työkokemus LEADER-toimintatavasta (vuotta / prosenttia vastaajista)	15
Taulukko 3.	Faktoja LEADER-toimintatavan laajentumisesta EU-tasolla	19
Taulukko 4.	Paikallisten toimintaryhmien (LAGs) lukumäärät Euroopan unionissa	23
Taulukko 5.	Tutkimuksen kohteena olevat viranomaistahot ja toimintaryhmät maittain	24
Taulukko 6.	Maaseudun kehittämiseen varatut varat tutkimusmaittain: maaseudun kehittämisohjelmat ja LEADER ohjelmakaudella 2007–2013	24
Taulukko 7.	Paikallisten toimintaryhmien toimintaa kuvaavia asioita: toimintaryhmien näkemykset rooleistaan	25
Taulukko 8.	Paikallisten toimintaryhmien omat henkilöstöresurssit keskimäärin vertailumaissa	29
Taulukko 9.	Montako kuntaa yksittäisen toimintaryhmän toimialue kattaa?	32
Taulukko 10.	Paikallisten toimintaryhmien näkemykset LEADER-toimintatavan hallinnoinnin nykytilasta	34
Taulukko 10a.	LEADER-hallinnointi: alhaalta ylös periaatteen toteutuminen maittain	35
Taulukko 10b.	LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien tyytyväisyys resurssitilanteeseen maittain	35
Taulukko 10c.	LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä maittain	35
Taulukko 10d.	LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä suhteessa työkokemukseen	36
Taulukko 11.	Paikallisten toimintaryhmien näkemyksiä omaan organisointiin liittyvistä asioista	37
Taulukko 11a.	Paikallisten toimintaryhmien näkemys organisoinnista: paikallisten tarpeiden huomiointi toimintaryhmän organisoinnissa maittain	38
Taulukko 11b.	Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: toimialueiden selkeys toimintaryhmien välillä	39
Taulukko 11c.	Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: toimialueen laajentaminen edesauttaisi vaikuttavampia hankkeita	39
Taulukko 11d.	Toimintaryhmien arviot yhteistyökumppaneiden sitoutumisesta LEADER-toimintatapaan maittain	40
Taulukko 11e.	Toimintaryhmien arviot sitoutumisesta suhteessa toiminnanjohtajien työkokemukseen LEADERista	41
Taulukko 13.	Maakohtaiset erityispiirteet: paikallisten toimintaryhmien organisaatiota kuormittavat asiat	46
Taulukko 14.	Paikallisten toimintaryhmien organisointiin liittyviä haasteita	48
Taulukko 15.	Paikallisten toimintaryhmien edustajien esittämiä vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi	50
Taulukko 16.	Paikallisten toimintaryhmien perustehtäviä joustavoittavia ja keventäviä keinoja	51
Taulukko 17.	Maaseutuverkosto-organisaatiot ja verkostojen organisatorinen sijoittuminen	54
Taulukko 18.	Paikallisten toimintaryhmien arvioita: hallituksen ja kehittämissuunnitelman ohjaava vaikutus	57
Taulukko 18a.	Toiminnanryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta maittain	58
Taulukko 18b.	Toimintaryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta suhteessa työkokemukseen LEADERin parissa	58
Taulukko 18c.	Toimintaryhmien vetäjien arviot kansallisen ohjelma-asiakirjan ohjausvaikutuksesta maittain	59
Taulukko 19.	Paikallisten toimintaryhmien arvioita: Viranomaistahojen ohjaus	59
Taulukko 19a.	Paikallisten toimintaryhmien arviot maittain hallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä	60
Taulukko 19b.	Paikallisten toimintaryhmien arviot valtion aluehallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä maittain	60
Taulukko 20.	Toimintaryhmien arviot hallitustensa ohjausvaikutuksesta	61
Taulukko 21.	Koetteko ohjauksen ja käytännön toiminnan välillä ristiriitaisuuksia? Toimintaryhmien näkökulma	63
Taulukko 21a.	Tulkintaerot tukikelpoisista kustannuksista: maakohtaiset toimintaryhmien arviot	63

Taulukko 21b.	Hallintoviranomaisten ohjeistus: toimintaryhmien arviot ohjeistuksen ristiriitaisuudesta maittain.....	64
Taulukko 22.	Paikallisten toimintaryhmien arvioita eri tahojen merkityksestä yhteistyön ja verkottumisen lisäämisessä.	66
Taulukko 23.	Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito eri toimijoihin.	68
Taulukko 23a.	Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito naapurina toimiviin toimintaryhmiin.....	70
Taulukko 24.	Kehittämisen painopistealueita toimintaryhmien näkökulmasta.....	71
Taulukko 25.	Kolme maaryhmää: tärkeimpiä erityispiirteitä.....	78
Taulukko 26.	LEADER-toimintatavan hallinnoinnin rakenteiden ja tehtävien nykytila ja tavoitellut uudistuskohdet.....	79

Lyhenteet

ALMA	Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma
AUT	Itävalta
CEC	Euroopan komissio (Commission of European Community)
DEN	Tanska
DFFE	Direktoratet for FodevareErhverv / Danish Food Industry Agency
DG	AGRI Directorate-General for Agriculture and Rural Development
ELYkeskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ENRD	European Network for Rural Development
EST	Viro
EU	Euroopan unioni
FIN	Suomi
IFUL	Institut For Forskning og Udvikling I Landdistrikter, Danish Institute of Rural Research and Development
LAG	Paikallinen toimintaryhmä (Local Action Group)
LEADER	Liaison Entre Actions du Développement de l'Économie Rural
MA	Hallintoviranomainen (Managing Authority)
MAVI	Maaseutuvirasto
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NDP	Kansallinen kehittämisohjelma (National Development Plan)
NET	Hollanti
OLAF	Euroopan petostorjuntavirasto (European Anti-Fraud Office)
PA	Maksajaviranomainen (Paying Agency)
POMO+	Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma
PRIA	Pöllumajanduse Registratie ja Informatsiooni Amet
RDP	Rural Development Policy
SVL	Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen
SWE	Ruotsi
UWD	Umweltdachverband
ÖAR	Regionalberatung GmbH

Tiivistelmä

Julkaisija

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

Julkaisun nimi

Kohden kevyempää hallinnointia LEADER-toimintatavassa: Vertailututkimus Hollannin, Irlannin, Itävallan, Ruotsin, Suomen, Tanskan ja Viron LEADER-hallinnoinnin haasteista ja kehittämisvaihtoehtoista

Julkaisusarja

4/2013

Ilmestymisajankohta

Toukokuu 2013

ISSN

1238-6464

ISBN

978-952-227-765-7 (painettu)

ISBN

978-952-227-766-4 (verkkojulkaisu)

Kokonaissivumäärä

90

Tekijä

Olli-Pekka Viinamäki, Esa Hyyryläinen,
Arttu Vainio & Riia Metsälä

Avainsanat

LEADER, maaseudun kehittäminen, hallinnointi, yhteistyö, ohjaus, paikallinen toimintaryhmä.

Julkaisun kuvaus

LEADER-toimintatavan hallinnointia on kritisoitu raskaaksi ja byrokraattiseksi. Kaikissa EU-maissa on pohdittu sitä, ovatko hallinnointiin liittyvä ongelmat uniikkeja ja esiintyykö vastaavia haasteita myös muissa maissa. Onko hallinnoinnin ongelmat ”itse luotuja”? Millaisia vaihtoehtoja muista EU-maista löytyy hallinnoinnin keventämiseksi?

Uuden ohjelmakauden (2014–2020) suunnittelu ja valmistelu ovat käynnissä. Tämän tutkimuksen tavoite on ollut tuottaa vertailutietoa ja käytännön kehittämisvaihtoehtoja Suomen LEADER-toiminnan hallinnoinnin keventämiseksi ja tehostamiseksi. Tutkimuksessa on vertailtu seitsemän EU-maan – Hollannin, Irlannin, Itävallan,

Ruotsin, Suomen, Tanskan ja Viron – LEADER-toimintatavan hallinnointia. Maavertailun toteuttamiseksi seitsemästä maasta kerättiin laajajako dokumenttiaineisto, kyselyaineisto ja asiantuntijahaastattelumateriaali.

Tärkein tutkimustulos on vertailumaiden samankaltaisuus LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyvissä ongelmissa ja kehittämistyön painopisteissä. Yhteisiksi ongelmiksi seitsemässä maassa osoittautuivat 1) alituiset muutokset ohjeistuksessa ja säännöissä, 2) pitkät käsittelyajat maksatuksien käsittelyssä ja hakemusten viranomaishyväksynnässä, 3) toimintarahan hankkeistus, 4) toimintaryhmien liian yksityiskohtainen valvonta ja seuranta sekä 5) yhteistyötahojen ja toimintaryhmien hallituksien jäsenten sitouttaminen koko ohjelmakauden ajaksi.

Sammandrag

Utgivare Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen		Publikation Mot en lättare administration av LEADER-metoden: Jämförande undersökning om utmaningarna och utvecklingsalternativen i LEADER-administrationen i Holland, Irland, Österrike, Sverige, Finland Danmark och Estland.	
Seriens nummer 4/2013		Utgivningsdatum Maj 2013	
ISSN 1238-6464	ISBN 978-952-227-765-7 (häftad) ISBN 978-952-227-766-4 (PDF)		Sidantal 90
Forfattare Olli-Pekka Viinamäki, Esa Hyryläinen, Arttu Vainio & Riia Metsälä		Nyckelord LEADER, utveckling av landsbygden, administration, samarbete, styrning, lokal aktionsgrupp	
Beskrivning av publikationen			
LEADER-administrationen har kritiserats för att vara tung och byråkratisk. I varje EU-land har man funderat på om problemen med administrationen är unika och om det förekommer motsvarande utmaningar också i andra länder. Är administrationsproblemen "självskapade"? Vilka alternativ hittar vi i andra EU-länder för att göra administrationen lättare? Planeringen och beredningen av den nya programperioden (2014–2020) pågår. Målet för denna undersökning har varit att producera jämförande information och praktiska utvecklingsalternativ för att lätta upp och effektivisera administrationen av LEADER-verksamheten i Finland. I undersökningen jämfördes administrationen av LEADER-metoden i sju EU-länder – Holland, Irland,			
Österrike, Sverige, Finland, Danmark och Estland. För genomförandet av jämförelsen mellan länderna samlades in ett rätt omfattande dokument-, enkät- och expertintervjumaterial från sju länder. Det viktigaste undersökningsresultatet är att jämförelseländerna är likartade i fråga om de problem som är relaterade till administrationen av LEADER-metoden och i prioriteringarna för utvecklingsarbetet. Gemensamma problem i de sju länderna visade sig vara 1) ständiga förändringar i anvisningar och regler, 2) långa behandlingstider i behandlingen av utbetalningar och myndighetsgodkännandet av ansökningar, 3) projektfokuserade verksamhetspengar, 4) alltför detaljerad övervakning och uppföljning av aktionsgrupperna samt 5) svårigheten att engagera samarbetsparternas och aktionsgruppernas styrelsemedlemmar för hela programperioden.			

Summary

Publisher Rural Policy Committee		Publication Streamlining the administration of the LEADER approach: A comparative study of the challenges and development options for the administration of LEADER in the Netherlands, Ireland, Austria, Sweden, Finland, Denmark and Estonia	
Serial number 4/2013		Date of publication May 2013	
ISSN 1238-6464	ISBN 978-952-227-765-7 (Printed) ISBN 978-952-227-766-4 (PDF)		Number of pages 90
Author Olli-Pekka Viinamäki, Esa Hyyryläinen, Arttu Vainio & Riia Metsälä		Keywords LEADER, rural development, administration, cooperation, steering, Local Action Group (LAG)	
Description of the publication Administration of the LEADER approach has been criticised for its cumbersome and bureaucratic nature. All EU member countries have been pondering whether such issues are unique to them, or whether they are being experience by other countries. Or are these problems self-inflicted? What alternatives can other EU member countries offer for streamlining administration? Planning and preparation for the next programme period (2014–2020) has already been launched. The goal of this study is to generate comparative data and practical development options for streamlining and enhancing the administration of Finland’s LEADER activities. The study has compared the administration of actions implemented under the LEADER approach in		 Ireland, Austria, Sweden, Finland, Denmark, Estonia and the Netherlands. A relatively extensive collection of data, including documents, a questionnaire and specialist interviews, has been gathered for the purposes of making a comparison between these seven countries. The study’s key findings are the similarities identified in all of the countries, in a comparison covering development priorities and problems in the administration of LEADER. The problems shared by all seven countries are: 1) continuous changes in guidelines and rules, 2) long processing times of payments and approvals of applications by the authorities, 3) project-based allocation of funds, 4) excessive control over and monitoring of LAGs, and 5) requiring the commitment of board members of cooperation bodies and LAGs for the entire programme period.	

Esipuhe

Käsillä olevassa tutkimushankkeen loppuraportissa on vertailtu seitsemän maan LEADER-toimintatavan hallinnointia. Fokuksemme on ollut hallinnointiin liittyvissä haasteissa ja ongelmakohdissa sekä potentiaalisten kehittämisvaihtoehtojen löytämisessä. Siten raportin sisältö noudattaa maavertailun ja vertailututkimuksen perinnettä eli mitä muista maista voitaisiin oppia ja miten oman maan hallintokäytäntöjä voitaisiin parantaa muiden maiden esimerkkien avulla.

Tutkimusaiheelle on ollut selvä ja konkreettinen tarve. LEADER-toimintatapaan on latautunut paljon odotuksia. Toimintatapa on ollut useiden muiden EU:n rahoitusinstrumenttien ja kehittämisvälineiden kokeilukenttä. LEADER edustaa selvästi alhaalta ylöspäin suuntautuvaa, osallistavaa ja yhteisöllisyyttä korostavaa maaseudun ja alueiden kehittämistä, ja se sisältää laajan repertuaarin konkreettisia toimenpiteitä.

Silti LEADER-toimintatavan hallinnointia on kritisoitu raskaaksi ja byrokraattiseksi. Kaikissa EU-maissa on pohdittu sitä, ovatko hallinnointiin liittyvä ongelmat uniikkeja ja esiintyykö vastaavia haasteita myös muissa maissa. Onko hallinnoinnin ongelmat ”itse luotuja”? Lisäksi hallinnoinnin kehittämiseen on useita vuosia kaivattu kokemuksia ja näkemyksiä muista EU-maista: miten tietty ongelmakohta on ratkaistu muissa maissa, ja mitä uutta ja innovatiivista voitaisiin käyttöönottaa kussakin maassa?

Tämä raportti on laadittu osana Vaasan yliopistossa toteutettua tutkimushanketta ”Kohden kevyempää hallinnointia LEADER-toimintatavassa”. Varat tutkimushankkeen toteuttamiseksi myönnettiin maa- ja metsätalousministeriöstä, maatilatalouden kehittämisrahastosta (MAKERA) Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) esityksestä. Tutkimusrahoitus on mahdollistanut laajan empiirisen aineiston keräämisen seitsemästä EU-maasta. Tutkimushankkeen ohjausryhmä on edesauttanut raportin laadintaa asiantuntijakommenteillaan. Ohjausryhmään kuuluivat ylitarkastaja Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä ja yliopistonlehtori Ilkka Luoto Vaasan yliopistosta.

Vaasassa 13. toukokuuta 2013

Olli-Pekka Viinamäki, Esa Hyryläinen, Arttu Vainio & Riia Metsälä

1. Johdanto

LEADER-toimintatavan hallinnointia on kritisoitu ras-
kaaksi¹. Siksi nykyisessä tilanteessa, jossa suunnitel-
laan ja valmistellaan uutta ohjelmakautta vuosiksi
2014–2020, on tarpeellista selvittää ja analysoi-
da vaihtoehtoja hallinnoinnin kehittämiseksi. Jos
LEADER-toimintatapa laajennetaan myös muihin
maaseudun kehittämisen toimintalinjoihin, on varmis-
tettava hallinnoinnin sujuvuus, parhaiden käytösten
soveltaminen ja oikeat valinnat kehittämisvaihtoehtojen
joukosta.

Maaseutuohjelmien ja rakennerahasto-ohjelmien
tulevan ohjelmakauden 2014–2020 suunnittelutyö
on alkanut vuoden 2011 aikana. Euroopan komissio
julkaisi tulevaa kautta koskevat asetusehdotukset
vuoden 2011 lokakuussa.

LEADER-toimintatavalla on Suomessa yli 15 vuoden
historia. Siten kokemuksia toimintaan osallistuneille
tahoille on kertynyt runsaasti ja toteutuneiden oh-
jelmakausien kuluessa on opittu tekemisen kautta
toimintatavasta paljon. Suomessa, kuten useissa
muissakin Euroopan unionin jäsenmaissa, LEADER-
toimintatapaan osallistuneet tahot ovat jakaneet
kokemuksia eri foorumeilla niin kansallisesti kuin
kansainvälisesti.

Tarkoitus on, että tämän tutkimustyön tuloksia voi-
daan välittömästi soveltaa valtakunnallisesti uu-
den rahastokauden suunnittelussa sekä paikallisesti
LEADER-toimijoiden omien organisointitapojen ja
alueellisten kehittämissuunnitelmien laatimisessa.
Tulosten perusteella on mahdollista arvioida nykyisen
LEADER-toimintatavan organisointia, toimintaryhmien
määrää sekä toiminnalle asetettujen tavoitteiden
osuvuutta ja realistisuutta.

Toki LEADER-toimintatapaa on jo tutkittu, mutta tä-
män tutkimushankkeen fokusoituminen hallinnointiin,
organisointiin ja koordinointiin edustaa uudenlais-
ta, toistaiseksi vähän esillä ollutta lähestymistapaa.

¹ LEADER on lyhenne ranskankielisistä sanoista Liaison Entre
Actions du Développement de l'Économie Rural. Sen voi suomentaa
maaseudun taloudellisen toiminnan yhdyssiteiden vahvistamiseksi
(Hyryläinen 2007, s. 2). Hallinnoinnin ”raskautta” ja turhaa by-
rokraattisuutta on raportoitu mm. Sito (2007), Shucksmith (2012)
ja Viinamäki (2004 ja 2005).

Toimenpiteiden vaikuttavuuden, osuvuuden ja re-
levanssin lisäämisessä oikeanlaiset organisatoriset
järjestelyt ja hallinnointitavat ja -prosessit ovat avain-
asemassa. Löytämällä relevantit kehittämis ehdotukset
ja -vaihtoehdot hallinnointiin voidaan välttää tilan-
teet, joissa toimenpiteiden sisältö ja tavoitteet ovat
oikeat, mutta hallinnointikoneisto on liian raskas tai
epätarkoituksenmukainen.

1.1. Tutkimuksen eteneminen, kysymyksenasettelu ja rakenne

Tutkimuksen tavoite on tuottaa vertailutietoa ja käy-
tännön kehittämisvaihtoehtoja Suomen LEADER-
toiminnan hallinnoinnin keventämiseksi ja tehos-
tamiseksi. Tiedot kerätään vertailemalla seitsemän
EU-maan – Hollannin, Irlannin, Itävallan, Ruotsin,
Suomen, Tanskan ja Viron – LEADER-toimintatavan
hallinnointia. Vertailun avulla kyetään tuottamaan
suomalaiseen LEADER-toimintatavan soveltamiseen
uudenlaisia vaihtoehtoja, ratkaisumalleja ja kehittä-
mispolkuja sekä vältetään keskittyminen pelkästään
omasta hallinnointijärjestelmästä saatuihin koke-
muksiin.

1.1.1. Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma

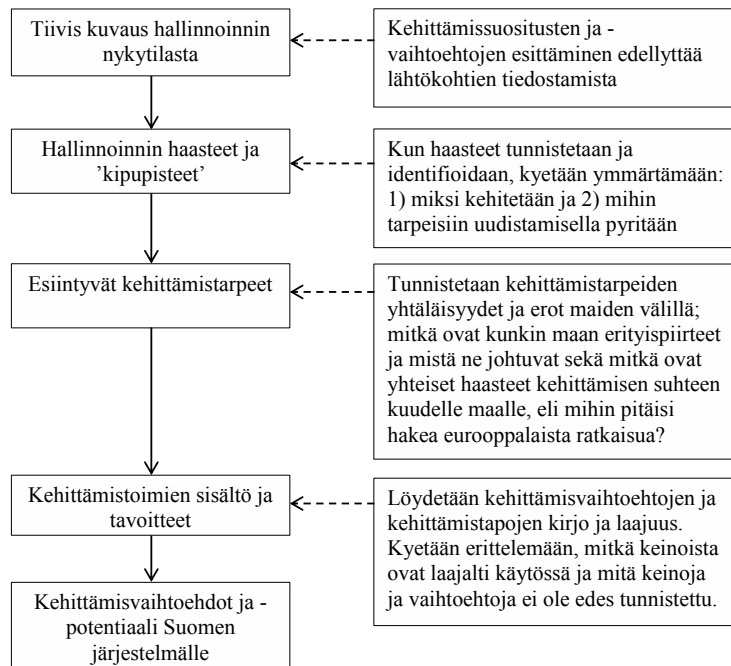
Taulukkoon 1 on tiivistetty tutkimushankkeen tavoit-
teista johdetut tutkimuskysymykset ja asiat, joihin
oletamme tutkimuksen antavan vastauksia.

Kuvioon 1 on puolestaan tiivistetty tutkimuksen
etenemisen logiikka. Alkuun tuotetaan tiivis kuvaus
hallinnoinnin nykytilasta sekä organisatorisista jär-
jestelyistä ja toimivaltasuhteista. Tämän jälkeen eri-
tellään empiirisen aineiston perusteella kohtia, joissa
voidaan tunnistaa hallinnointiin liittyvät 1) ”kipupisteet
ja 2) haasteet seitsemässä vertailumaassa. Näiden
identifiointista edetään kohden kehittämistarpeiden
tunnistamista. Mitä yhtäläisyyksiä maiden välillä esiin-
tyy ja mitä erilaisia kehittämistarpeita vertailumaissa
on? Tavoite on, että tunnistamisen pohjalta pystytään
esittämään joukko toteutettuja kehittämistoimia – mitä
näistä voitaisiin soveltaa Suomessa ja miten muiden
kokemuksista voitaisiin oppia? Tutkimuksen loppupuolella
esitetään joukko kehittämis ehdotuksia Suomen
järjestelmän kehittämiseksi maavertailun perusteella.

Taulukko 1. Tutkimuksen tiedolliset tavoitteet, tutkimuskysymykset ja hyödyt Suomen järjestelmän kehittämiseen – seitsemän maan vertailu.

Tietotavoite	Tutkimuskysymykset – seitsemän maata	Mitä saadaan Suomen järjestelmän kehittämiseen?
Hallinnoinnin nykytila (tiivis deskriptio)	- Miten hallinnointi on organisoitu? - Millaiset vastuut ja ohjaussuhteet toteuttavilla organisaatioilla ovat?	- Vaihtoehtoja toiminnan organisoimiseksi seuraavalla ohjelmakaudella. - Vastuurakenteiden selventäminen ja yksinkertaistaminen.
Hallinnoinnin haasteet ja 'kipupisteet'	- Mitkä keskeiset haasteet ovat tunnistettavissa? - Mistä asioista haasteet ja hallinnoinnin 'kipupisteet' johtuvat?	- Tunnistetaan helpommin Suomen järjestelmässä olevat potentiaaliset ongelmat ja haasteet. - Tunnistetaan, ovatko samat asiat ongelmia myös Suomessa.
Hallinnoinnin kehittämistarpeet	- Millaisia tarpeita maissa esiintyy hallinnoinnin kehittämiseksi? - Miksi näitä tarpeita painotetaan? - Mitä yhtäläisiä tarpeita maissa esiintyy? - Mitä maakohtaisia kehittämistarpeita on?	- Kyetään jäsentämään kehittämistarpeita. - Lisätään tietoa potentiaalisista kehittämiskohteista. - Avataan keskustelua, onko Suomessa kehittämistarpeita vastaavissa asioissa ja toimissa.
Toteutettujen kehittämistoimien sisältö ja tavoitteet	- Millaisia kehittämistoimia on havaittavissa? - Mitkä keskeiset tavoitteet ovat tunnistettavissa kehittämistoimissa?	- Oppia muiden maiden kokemuksista ja uudistusten fokusoinnista. - Täsmentää kotimaisia kehittämiskeinoja muiden maiden kokemusten perusteella.

Kuvio 1. Tutkimuksen etenemisen logiikka: lähtökohdat ja tulos – 7 maan vertailu.



1.1.2. Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Tutkimuksen toteuttamiseksi on koottu monipuolinen aineisto. Tällä menettelyllä on pyritty saavuttamaan mahdollisimman luotettavat ja validit tulokset sekä laatimaan luotettavat tutkimuksen johtopäätökset. Tämä tutkimusraportti perustuu kolmeen erilliseen aineistoon: 1) tutkimusaihetta ja -tematiikkaa koskevaan dokumenttiaineistoon, 2) internet-lomakkeella toteutettuun seitsemän maan paikallisten toimintaryhmien (Local Action Group, LAG) toiminnanjohtajille kohdistettuun kyselyyn sekä 3) laajaan asiantuntijahaastatteluiden avulla koottuun materiaaliin seitsemästä maasta.

Dokumenttiaineiston tiivis kuvaus

Tutkimuksen dokumenttiaineisto koostuu:

- Hallinnointiin, erityisesti EU-ohjelmien ja toimintapiteiden hallintoon ja hallinnointiin keskittyvästä tieteellisestä materiaalista. Näitä ovat mm. referoidut artikkelit hallintotieteen ja aluetieteen kansainvälisissä ja kansallisissa julkaisuissa ja jurnaleissa sekä aihetta koskevat monografiat.
- LEADER-toimintatavan arvioinneista, ohjelma-asiakirjoista, kansallisista maaseudun kehittämishojelmien dokumenteista
- Hallinnointiin osallistuvien organisaatioiden ohjeistuksista ja aihetta koskevasta kansallisesta ja EU-tason säädöksistä
- LEADER-toimintatavan hallinnointiin osallistuvien organisaatioiden kansallisista ja EU-tason esitteistä, info-materiaalista sekä internet-sivuilä olevista esitteistä ja materiaalista.

Tutkimushankkeessa on koottu laaja materiaali seitsemästä maasta. Lisäksi materiaalia muista EU-maista on hyödynnetty siltä osin, kun ne ovat edesauttaneet tulkintojen tekemistä. Tutkimuksen loppuun on kerätty aihepiiriä - LEADER-toimintatavan hallinnointia – koskevaa kirjallisuutta ja materiaalia erillisenä luettelona.

Kyselyn toteutus ja vastaajat

Tutkimuksen toteuttamiseksi kerättiin seitsemää vertailumaata koskeva laajahko empiirinen materiaali. Määrällinen aineisto koostuu seitsemän maan paikallisten toimintaryhmien toiminnanjohtajille suunnatun kyselyn vastauksista. Tavoite oli, että kysely tuottaa

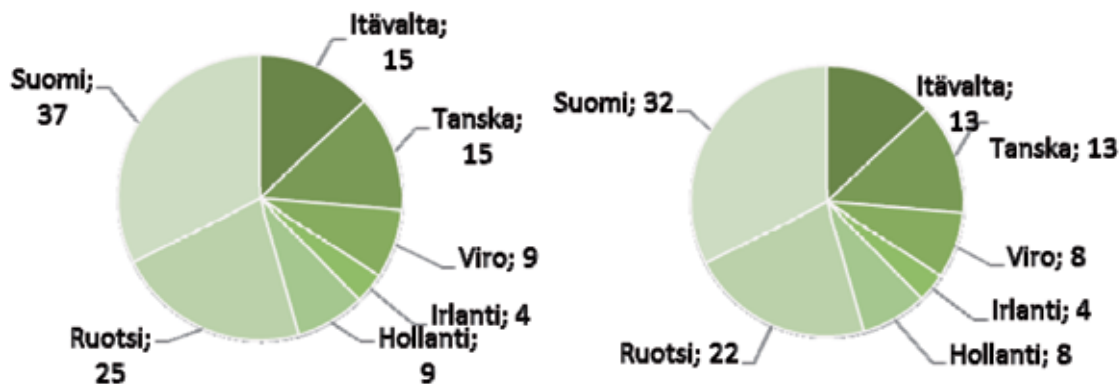
kokonaiskuvan LEADER-toiminnan toteuttamisesta asiakaspinnassa ja paikallisella tasolla. Kyselyssä keskityttiin siihen, miten hallinnoinnissa on onnistuttu, mitä ”kipupisteitä” hallinnoinnissa esiintyy ja mistä tekijöistä niitä syntyy, mitä kehittämistarpeita on vastaajien mukaan havaittavissa sekä mitkä kehittämistoimet koettiin tarpeellisiksi.

Kysely toteutettiin internet-pohjaisella Eduix Oy:n lomake ohjelmistolla. Kyselylomake oli englanninkielinen. Suomeen teimme suomenkielisen lomakkeen. Lomake sisälsi hallinnoinnin tilaa sekä kehittämistarpeita ja ongelmakohtia koskevia kysymyksiä. Lomake sisälsi monivalintakysymyksiä sekä ns. vapaita kenttiä, joihin vastaajat saivat vastata omalla äidinkielellään, jos halusivat. Ainoastaan hollantilaisia kehoitimme vastaamaan vapaakenttiin englanniksi.

Kysely lähetettiin kaikille toimintaryhmien vetäjille seitsemässä maassa. Yhteensä potentiaalisia vastaajia oli 349 kappaletta ja kyselyyn vastasi 114 toiminnanjohtajaa/toimintaryhmien vetäjää. Seitsemän vertailumaan välillä vastauksien jakauma on esitetty kuviossa 2. Kuviossa 3 puolestaan on eritelty vastausprosentit maittain. Kyselyssä vastausprosentti oli 32,8 prosenttia. Vastausprosentti on varsin hyvä ja se asettuu internet-kyselyissä keskivertotasoon. Vastaajista 56 prosenttia (64 henkilöä) oli naisia ja 44 prosenttia (50 henkilöä) miehiä.

Kuten kuviosta 3 ilmenee, Suomessa ja Ruotsissa pääsimme hyvään vastausprosenttiin. Tanskassa, Virossa ja Hollannissa vastausprosentit ovat kohtuulliset. Irlannin vastausprosentti jäi huonoksi. Toteutetut lisätoimintapiteet vastausprosentin nostamiseksi eivät tuottaneet tuloksia Irlannin osalta. Itävallassa vastauksien määrä oli sinänsä kohtuullinen, mutta toimintaryhmien suuri määrä (86 kpl) heikentää vastausprosenttia. Vastausprosenttiin vaikuttaa myös se, että osassa Itävallan paikallisista toimintaryhmistä toiminnanjohtaja on sama kahdella tai useammalla toimintaryhmällä.

Kyselyyn vastasi varsin kokenut joukko henkilöitä (taulukko 2). Kyselyyn vastanneista paikallisten toimintaryhmien toiminnanjohtajista yli puolet omasi työkokemusta LEADER-toimintatavasta edelliseltä ohjelmakaudelta. Lisäksi noin kolmannes on työskennellyt LEADERin parissa jo kolme ohjelmakautta. Vastaajat edustavat siten vankkaa kokemusta



Kuvio 2. Kyselyvastauksien jakauma maittain: lukumäärä ja prosentuaalinen jakauma.

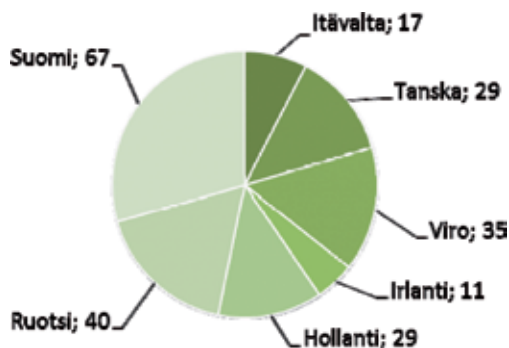
LEADER-toimintatavasta. Kokemuksen voi olettaa heijastuvan myös kyselyn vastauksissa ja nostavan tutkimustulosten luotettavuutta. Vastaavasti hieman alle puolet on aloittanut edellisen ohjelmakauden lopussa tai tämän ohjelmakauden kuluessa. Vastaajista ainoastaan vajaat kymmenen prosenttia on työskennellyt alle kaksi vuotta LEADERin parissa.

Asiantuntijahaastattelut

Toinen tärkeä empiirisen aineiston keruumenetelmä tässä tutkimuksessa oli asiantuntijahaastattelut. Haastattelut noudattavat laadullisen tutkimuksen periaatteita ja toteutustapaa.

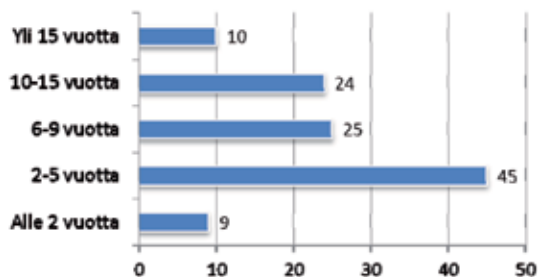
Toteutimme tutkimushankkeessa yhteensä 51 asiantuntijahaastattelua. Haastateltavia asiantuntijoita on jokaisesta seitsemästä valitusta maasta. Kyse on kattavasta ja hallinnointia eri näkökulmista pohtivasta asiantuntijajoukosta. Saimme valikoiduilla asiantuntijoilta näkemykset ja ruohonjuuritason kokemukset: 1) hallinnoinnin kokonaiskuvasta ja nykytilasta, 2) yksittäiskohtaisia havaintoja ja näkemyksiä hallinnoinnin kehittämisen sisällöistä sekä 3) ongelmakohtista, niihin johtaneista syistä ja sovelletuista ratkaisukeinoista.

Haastatteluihin valitsimme paikallisia toimintaryhmiä seuraavien kriteerien mukaan. Pyrimme ensiksikin siihen, että toimintaryhmiä olisi sekä suurien kau-



Kuvio 3. Vastausprosentit tutkimukseen valituissa seitsemässä maassa (%).

Taulukko 2. Kyselyyn vastanneiden työkokemus LEADER-toimintatavasta (vuotta / prosenttia vastaajista).



punkien lähettäviltä, mutta myös harvaan asutulta seudulta. Toiseksi, valitsimme maantieteellisesti toimintaryhmiä eri puolilta kutakin vertailumaata. Kolmanneksi pyrimme siihen, että toimintaryhmissä olisi vähintään 50 rahoitettua hanketta eli että toimintaryhmän toiminnassa olisi tietynlainen volyymitaso. Asiantuntijahaastatteluita toteutimme seuraavien ryhmien edustajille:

1. Hallintoviranomaisten edustajien haastattelut, yhteensä 7 henkilöä. Jokaisesta maasta haastateltiin yksi hallintoviranomaisen edustaja. Haastatteluista saatiin kokonaiskuva hallinnon tilasta ja haasteista sekä maassa tehdyistä keskeisistä hallintouudistuksista LEADER-toimintatavassa.
2. Maksajaviranomaisten edustajien haastattelut, yhteensä 7 henkilöä. Jokaisesta seitsemästä maasta valittiin yksi asiantuntija. Haastatteluiden pohjalta rakennettiin analyysi tukien maksatukseen ja rahoituksen kanavoinnista ja käyttöön liittyvistä haasteista sekä kehittämisvaihtoehdoista.
3. Paikallisten toimintaryhmien vetäjät, yhteensä 30 haastateltavaa. Toimintaryhmien vetäjiä haastateltiin kaikista seitsemästä maasta. Haastateltavien valinta on perusteltu jäljempänä. Lähes kaikki omasivat pitkän työkokemuksen LEADER-toimintatavan parissa, yleensä pari ohjelmakautta. Näillä haastatteluilla saatiin täsmällinen kuva "ruohonjuuritason" toiminnasta, ongelmakohdista ja kehittämistarpeista.
4. Kansallisten LEADER-verkoston (maaseutuverkoston) edustajat, yhteensä 7 haastateltavaa.

Jokaiselle edellä mainitulle ryhmälle laadittiin omat teemahaastattelukysymyspatteristot. Patteristojen teemat olivat samat jokaisessa patteristossa, mutta haastattelukysymykset personoitiin ryhmän mukaan. Patteristot sisälsivät kysymyksiä seuraavasti:

1. Hallintoviranomaisten kysymyspatteristo sisälsi 11 haastattelukysymystä.
2. Maksajaviranomaisten kysymyspatteristo sisälsi 10 kysymystä.

3. Paikallisten toimintaryhmien kysymyspatteristo oli laajin, koska he edustivat ruohonjuuritason (myös subsidiariteetti-periaate) hallinnointia. Kysymyksiä patteristossa oli 15 kappaletta.
4. Kansallisten LEADER-verkoston (kansallisten maaseutuverkoston) edustajien / asiantuntijoiden haastattelujen kysymyspatteristo sisälsi 8 kysymystä.

Lähetimme haastattelukysymykset ja saatekirjeen jokaiselle haastateltavalle etukäteen, noin kaksi viikkoa ennen haastattelua. Haastateltavat olivat tutustuneet kysymyksiin etukäteen ja kokemuksemme mukaan tämä tuotti syvempää tietoa haastatteluissa.

Haastattelut toteutettiin Suomessa suomeksi ja kaikissa muissa maissa englanniksi. Muutamissa kohdin ruotsalaiset ja tanskalaiset käyttivät vastauksissa äidinkieltään. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin tekstiksi. Yhteensä litterointi tuotti hieman yli sata sivua kirjoitettua tekstiä rivinväli yhdellä (fonttikoko 11).

1.1.2. Vertailumaiden valinta ja vertailumetodiikka

Tässä tutkimushankkeessa sovellettiin vertailumetodia, erityisesti maavertailua koskevaa tiedonhankintaa ja hallinnon kehittämistapaa. Yksi maavertailun keskeisistä motiiveista on tarkoitus oppia muista, ja muiden kautta itsestään. Tämän motiivin puolesta voi argumentoida vertailumetodiikan klassikon, Woodrow Wilsonin tunnetulla lauseella *"niin pitkään kun tunnemme vain itsemme, emme tiedä itsestämme mitään"*.²

Tyypillinen maavertailututkimus on vertaileva analyysi eroista ja yhtäläisyyksistä kahden tai useamman hallinnollisen järjestelmän välillä. Varsin usein analyysi yrittää vertailun avulla selittää tai tulkita hallinnollisia ilmiötä eroista ja/tai yhtäläisyyksistä tehtyjä havaintoja hyödyntäen. Näin toimitaan myös tässä tutkimuksessa – tutkimuksessa haetaan systemaattisesti eroja ja yhtäläisyyksiä LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa.

² Wilson (2007, s. 26)

Vertailussa liikutaan aina oman järjestelmän ja maan ulkopuolella, esimerkiksi oman hallinnon, organisatorisen rakenteen tai hallinnointitapojen ulkopuolella. Tällöin yleensä kaikki mikä on tuttua, muuttuu tuntemattomaksi ja kaikki mikä on vakioitu, muuttuu vakioimattomaksi. Oman järjestelmän ulkopuolelle siirtyminen nimenomaan luo mahdollisuuden oppia itsestä muiden kautta³.

Maavertailu on tutkimuksellinen keino osoittaa hallinnollisten toimien, mallien ja rakenteiden samankaltaisuus tai erilaisuus. Hallinnossa ja tutkimuksessa haetaan jatkuvasti benchmarking-tapauksia, pyritään oppimaan kumppaneiden käytänteistä tai siirtämään hyviä käytänteitä alueelta tai maasta toiseen. Vertailu on myös keino suhteuttaa kansalliset ratkaisut, toimintatavat ja uudistukset kansainväliseen keskusteluun ja uudistuksiin: mikä on todella uutta ja innovatiivista, ja mikä taas varsin tavanomaista kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tämän *”suhteuttamistehtävän”* koemme erittäin tarpeellisenä. Useissa käytännön kannanotoissa ja keskusteluissa on arvuuteltu Suomen erityislaatuisuudesta, ja erityisesti LEADER-toimintatavan hallinnointia koskevien ongelmien ja haasteiden *”sisäsyntyisyydestä”*. Toisin sanoen vertailu on keino tässä tutkimuksessa osoittaa joko haasteiden ja ongelmien ainutlaatuisuus tai niiden samankaltaisuus vertailumaiden välillä.

Tässä tutkimushankkeessa on valittu vertailtavaksi LEADER-toimintatavan hallinnointi seitsemässä EU-maassa. Maat ovat Hollanti, Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Suomi, Tanska ja Viro. Näiden seitsemän maan valintaa voi perustella hyvällä vertailtavuudella. Oletuksemme vertailtavuudesta perustuu ainakin kahteen perusasiaan: 1) maiden välillä on tiettyjä yhtäläisyyksiä, mutta myös tietynasteista eroavaisuutta sekä 2) maista on saatavissa suhteellisen hyvin tutkimukseen soveltuvaa materiaalia tutkimusryhmän hallitsemilla kielillä. Hyvä vertailtavuus lisää tutkimustulosten soveltamiskelpoisuutta ja luotettavuutta. Jos haemme vertailumaat Suomen näkökulmasta kovin *”eksoottisista”* vaihtoehtoista, on vaarana kehittämissuositusten heikko relevanssi ja osuvuus. Seitsemän maan vertailua perustelee se, että maissa toteutetaan LEADER-toimintatapaa: vertailtava ilmiö on samankaltainen ja tietoa haetaan samasta asiasta.

Siten periaatteessa myös LEADER-toimintatapaan liittyvät organisaatiot ovat samankaltaisia. Joka maassa on nimetty hallintoviranomaiset (Managing Authority), maksajaviranomaiset (Paying Authority) ja paikalliset toimintaryhmät (Local Action Groups, LAGs). Näiden toimijoiden/organisaatioiden rooli pysyy vakiona maasta toiseen, ja tämä lisää vertailtavuutta. Maat ovat lisäksi kooltaan pieniä.

Myös maakohtaisesti löytyy perusteluita. Hollanti ja Irlanti erottuvat aktiivisina EU-varojen käyttäjinä. Maista Hollannilla, Irlannilla ja Tanskalla on pitkä historia EU:n rakennerahastovarojen ja maaseuturahastojen hyödyntämisestä. Viro taas edustaa uutta jäsenvaltioiden sukupolvea. Suomi, Ruotsi ja Tanska edustavat pohjoismaista hallintomallia. Itävalta puolestaan on kompakti esimerkki liittovaltorakenteesta ja sen mahdollisista vaikutuksista hallinnointiin.

³ Hyyryläinen & Viinamäki (2009), Peters (1996, s. 14) ja Jreisat (2005).

2. LEADER-TOIMINTATAPA

LEADER-toimintatavan käyttöönotto tapahtui Euroopan unionissa ns. yhteisöaloitteena. Yhteisöaloitteet olivat Euroopan komission ohjeistamia rakennepoliittikan instrumentteja, ja joita rahoitettiin osin EU:n varoilla. LEADER-toiminnasta voidaan erottaa kolme yhteisöaloitesukupolvea ennen nykyistä ohjelmakautta: a) LEADER I vuosina 1991–1993, b) LEADER II vuosina 1994–1999 ja c) LEADER+ vuosina 2000–2006. Nykyisellä ohjelmakaudella 2007–2013 yhteisöaloitteita ei enää ole, vaan LEADER-toiminta rahoitetaan osana EU:n maatalous- ja maaseutupoliittikkaa.

Voi perustellusti sanoa, että LEADER on toiminut vuodesta 1991 alkaen uudenlaisen toimintakulttuurin sekä kehittämistapojen ja -toimien kehittelyalustana. LEADERin yleisenä tavoitteena on alusta saakka ollut löytää innovatiivisia toimintatapoja ja testata niitä sekä integroida toimintatapoja kestäväan maaseudun kehittämiseen (sustainable rural development). Käytännöllisemmin tämä on tarkoittanut mm. paikallisten maaseudun kehittäjien ja toimijoiden kannustamista pidemmän aikavälin suunnitteluun ja potentiaalisten menestystekijöiden paikantamiseen toiminta-alueellaan⁴. LEADER on ollut myös toimintojen vuorovaikutuksen ja toimijoiden kumppanuuden rakentamista⁵. Maaseutualueita on kannustettu etsimään uusia tapoja alueiden kilpailukykyyn lisäämiseksi tai ylläpitämiseksi sekä vastaamiseksi esimerkiksi väestön ikääntymiseen, palvelujen harvenemisen ja työllisyysmahdollisuuksien vähenemisestä koituviin haasteisiin⁶.

Alussa toimintatapaa ja kehittämistyötä leimasi enemmän ylhäältä alaspäin -metodi ja kehittäminen kohdistui pääosin maatalouteen⁷. Jo 1990-luvun alkupuolella koettiin tarpeelliseksi uudistaa toimintatapaa erityisesti eurooppalaisen maaseudun kehittämiseksi. Uudistuspaineet koskivat etenkin monialaisuuden ja sektorien välisen yhteistyön parantamista sekä kumppanuuden, yhteisöllisyyden ja osallisuuden li-

säämistä kehittämistoimissa⁸. Näiden lisäksi niin sanotun Corkin julistuksen nähdään vaikuttaneen LEADER-toimintatavan muotoutumiseen, Sen mukaan maaseudun kehittämispoliitikassa tulisi noudattaa subsidiariteetti-periaatetta ja kehittämisen tulisi perustua kumppanuuteen, painottaa osallistumista ja alhaalta ylös -lähestymistapaa. Maaseudun kehittämisen tulisi olla paikallista ja erilaisten yhteisöjen ohjaama.⁹ Suomessa Hyyryläinen (2007, 2) on määritellyt LEADER-toimintatavan siten että se on *”maaseudun paikallisen kehittämisen henkisen ja sosiaalisen pääoman hallinnan ja käyttämisen tapa, jossa käytetään ja luodaan tietoa siitä, miten maaseudun niukoista voimavaroista luodaan kestävää kehitystä”*.

LEADER on siis alusta saakka tarjonnut Euroopan unionin maaseutuyhteisöille välineet, joiden avulla eri toimijat ovat voineet osallistua oman alueensa elinkeinojen ja yhteisöjen kehittämiseen ja muovaamiseen. Nykyisellä ohjelmakaudella 2007–2013 LEADER ei ole enää erillinen ohjelma tai yhteisöaloite, vaan se on sisällytetty kaikkiin kansallisiin ja/tai alueellisiin maaseudun tai kalatalouden kehittämisohjelmiin.

2.1. Toiminnan laajentuminen

Vuonna 2007 LEADER-toimintatapa integroitiin osaksi EU:n maaseutupoliittikkaa (EU Rural Development Policy, RDP). Yksinkertaistetusti tämä tarkoittaa, että LEADER sisältyy EU:n tukemiin kansallisen ja alueellisen tason yleisiin maaseutupoliittisiin toimenpideohjelmiin sekä kalastuspolitiikan toimenpiteisiin¹⁰. Nykyiset LEADER-toimet rahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahastosta).

Yksi tapa tarkastella LEADER-toiminnan laajentumista on katsoa toteuttamiseen osallistuvien organisaatioiden, toiminta-alueen sekä rahoituksen määriä EU-tasolla. Tämä on tiivistetty taulukoon 3. Samalla kun pai-

4 Commission of the European Communities (CEC) (2000).

5 Hyyryläinen (2007, s. 2).

6 Euroopan komissio (2006).

7 Euroopan komissio (2006, s. 6).

8 EU:n komission parlamentille antama linjaus vuodelta 1988, ”The Future of Rural Society”. Alhaalta ylös -metodin käyttöön kannusti myös vuonna 1986 käynnistyneestä LEDA (Local Employment Development Action) -työllisyysohjelman toteuttamisesta saadut hyvät kokemukset.

9 The European Conference on Rural Development 1996. Ks. myös Nousiainen (2011).

10 CEC (2005). Council Regulation No. 1698/2005 of 20 September 2005.

Taulukko 3. Faktoja LEADER-toimintatavan laajentumisesta EU-tasolla*.

LEADER-kausi	Paikallisten toimintaryhmien lukumäärä	Toiminta-alue	EU-rahoitus
LEADER I	217	367 000 km ²	442 milj. €
LEADER II	998	1 375 144 km ²	1 755 milj. €
LEADER+	893	1 577 386 km ²	2 105.1 milj. €
LEADER, toimintalinja 4	2 325	N / A	5 500 milj. €

* Tiedot poimittu lähteestä: Euroopan komissio (2006) ja European Network for Rural Development (ENRD) verkoston internet-sivustolta sekä European Commission (2006). Taulukossa 3 ei ole ilmoitettu toiminta-aluetta nykyisen LEADER-toimintatavan osalta, koska osassa EU-maita toimintaryhmien toimialue on vielä osin määrittelemättä tai toiminta-alueissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

kallisten toimintaryhmien (Local Action Groups, LAGs) lukumäärä on noussut, on sekä LEADER-toiminnalla katettu pinta-ala että LEADER-toimintaan osoitetut varat nousseet. Esimerkiksi LEADER II -ohjelmakaudella toiminnalle oli varattu 1 755 miljoonaa ecua, LEADER+-toimenpiteisiin noin kaksi miljardia euroa EU-rahoitusta. Nykyiselle ohjelmakaudelle on budjetoitu pelkästään EU-varoja noin 5,5 miljardia euroa, joka on noin kuusi prosenttia EU:n maatalouspolitiikan varoista.

Taulukossa 3 esitetyt paikalliset toimintaryhmät ovat keskeinen osa LEADER-toimintatapaa. Ne ovat toimeenpanevia organisaatioita. Pääsääntöisesti toimintaryhmät ovat yhdistyksiä tai ns. voittoa tavoittelemattomia yrityksiä. Eri EU-maissa paikallisten toimintaryhmien asema vaihtelee paljon. Vaihtelua on mm. siinä, miten itsenäisiä ne ovat suhteessa kuntiin, maakunnallisiin viranomaisiin, valtion alue- ja keskushallinnon organisaatioihin, ministeriöihin sekä alueen yrityksiin ja muihin yhdistyksiin. Toimintaryhmien lukumäärä vaihtelee maittain paljon. Variaatiota toimintaryhmien toiminnassa ja resursseissa on jopa jäsenvaltioiden sisällä, ja toimintaryhmien organisointi ei seuraa välttämättä samaa logiikkaa jäsenvaltion sisällä tai niiden välillä.

Taulukon 3 sisältöön vaikuttaa paljon EU:n itälaajentuminen. Vuonna 2004 EU:iin liittyi 10 uutta jäsenmaata. Romania ja Bulgaria kasvattivat jäsenmaiden määrän 27:ään vuonna 2007. Luonnollisesti laajentuminen lisäsi toimintaryhmien määrää, LEADER-toimintatavan piiriin kuuluvaa toiminta-aluetta sekä toimintaan kanavoitua EU-rahoitusta. Itälaajentuminen tapahtui kesken LEADER+-ohjelmakauden.

Tämän vuoksi EU:iin liittyneet maat eivät välittömästi osallistuneet LEADER+-ohjelman toteuttamiseen. Silti lähes kaikki uudet EU-maat ns. pilotoivat vuosina 2004–2006 LEADER-toimintatapaa ja laativat esimerkiksi kansalliset kehittämisohjelmat (National Development Plan, NDP).

Pohjoismaissa toimintaryhmien määrä ohjelmakausien välillä on kasvanut Ruotsissa ja Tanskassa. Manner-Suomessakin määrä on periaatteessa kasvanut, sillä varsinaisia LEADER-toimintaryhmiä oli 25 ohjelmakaudella 2000–2006, ja nykyisellä toimintaryhmiä on 55 kappaletta. Ruotsissa toimintaryhmien määrä nousi edellisen ohjelmakauden 12:sta reiluun 60:een ja Tanskassa 12:sta 56:een. Tosin Suomessa edellisellä ohjelmakaudella toimi yhteensä 58 toimintaryhmää: 25 LEADER-toimintaryhmää (näiden rahoitus tuli LEADER+-yhteisöaloitteesta), lisäksi 7 toimintaryhmää rahoitettiin kansallisesta POMO+-ohjelmasta ja 20 toimintaryhmää rahoitettiin ALMA-ohjelmasta (alueellinen maaseudun kehittämisohjelma) sekä kuusi toimintaryhmää rahoitettiin Pohjois- ja Itä-Suomen Tavoite 1 -ohjelmasta¹¹. Eri rahoituslähteet aiheuttivat painotuseroja toimintaryhmien toimintaan, mutta pääosin LEADER-periaatteita sovellettiin kaikissa ryhmissä.

11 Nousiainen (2011, s. 20).

2.2. Toimintaa koskevat periaatteet

LEADER-toimintatavan tavoitteena mainitaan usein sosiaalisen pääoman vahvistaminen ja sen kerryttäminen¹². Tavoitteeksi mainitaan myös se, että toiminnan tulisi tuottaa maaseutualueiden asukkailla mahdollisuuksia vastata globaalin kilpailun haasteisiin, taloudellisten resurssien vähenemiseen sekä sosiaalisen epätasa-arvoisuuden ongelmiin. Yleisenä tavoitteena on alueille ominaisten resurssien tunnistaminen ja hyväksikäyttö aluekehittämisessä sekä alueellisten identiteettien vahvistaminen. Tavoitteistossa vahva sija on kokemusten ja innovaatioiden siirtämisellä alueelta toiselle, ja täten oppiminen muiden kokemuksista sekä benchmarkingin hyödyntäminen.¹³

LEADERiin toimintatapana sisältyy ajatus vaihtoehtoisesta ja erilaisesta tavasta tehdä kehittämistyötä. LEADER-toimintatavassa alusta alkaen tavoitteita ja toimintaa on määritelty muutamilla periaatteilla. Periaatteina yleensä nähdään kahdeksan seuraavaa¹⁴:

1. *Alueperustaisuus*; Maaseutualueille suunnatut aluekohtaiset kehittämisstrategiat; konkreettisemmin kehittämissuunnitelma, joka perustuu esimerkiksi toimintaryhmän alueen nykytilanteen, vahvuuksien, heikkouksien ja mahdollisuuksien kartoitukseen sekä jäsentämiseen.
2. *Paikallinen kumppanuus*; Paikallinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus sekä yhteistyösapuolista muodostuva toimintaryhmä; kumppanuus konkretisoituu toimintaryhmien hallituksissa, jotka muodostuvat yleensä alueen asukkaiden, yhdistysten, yritysten, kuntien ja valtion viranomaisten edustajista.
3. *Alhaalta ylös -lähestymistapa*; Alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa, jossa paikallisten kehittämisstrategioiden laatimista ja täytäntöönpanoa koskeva päätöksentekovalta kuuluu paikallisille toimintaryhmille; lähestymistapa konkretisoituu mm. siinä, että toimintaryh-

mällä on yleensä tietty toimivalta alueellaan sekä paikallisten toimijoiden suora ja välitön osallistuminen hankkeisiin.

4. *Sektorien välinen integraatio*; Monialainen strategian suunnittelu ja täytäntöönpano, joka perustuu paikallisen elinkeinoelämän eri alojen toimijoiden ja hankkeiden väliseen vuorovaikutukseen.
5. *Innovatiivisuus ja uuden luominen*; Innovaatiivisten lähestymistapojen täytäntöönpano (pilottiluonteisuus); kehittämisstrategiassa tulisi painottaa esimerkiksi keinoja, joiden avulla pyritään uudenalaiseen kestäväan kehitykseen, hankkeiden uutuusarvoon ja uuden luomiseen.
6. *Yhteistyöhankkeiden täytäntöönpano*; Osallistetaan esimerkiksi alueiden rajat ylittävät ja kansainväliset hankkeet sekä niiden toteuttaminen.
7. *Paikallisten kumppanuuksien verkottaminen*; Esimerkiksi kansalliset verkostoyksiköt ja kansainvälinen verkostoyksikkö, joita käytetään paikallisissa toimintaryhmissä saatujen kokemusten ja tietotaidon vaihtoon sekä välittämiseen maaseudun kehittämiseen osallistuville tahoille.
8. *Hajautettu hallinto ja rahoitus*; Esimerkiksi yksittäinen toimintaryhmä saa rahoitusta paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason julkisista varoista, sekä yksityisiltä organisaatioilta (hankkeiden toteuttajien panos).

Periaatteet on nähty eri jäsenvaltioissa usealla eri tavalla käytännön toimien yhteydessä ja siten niiden toimeenpanossa on toisistaan poikkeavia tapoja. Jäsenvaltioissa on myös annettu toimintaryhmille toisistaan poikkeavasti toimivaltaa toteuttaa periaatteita ja tulkita niitä. Huomattakoon, että kahdeksatta periaatetta edellä olevassa listassa ei ole mainittu neuvoston asetuksessa LEADER-toiminnasta. Siten voi olettaa, että jäsenvaltioissa esiintyy enemmän variaatiota.

¹² Esimerkiksi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 ennakoarviointi (2006, s. 96).

¹³ Shucksmith (2005, s. 2) ja Ray (1998, s. 80).

¹⁴ Ks. esimerkiksi Konsala (2012) ja Hyyryläinen (2007, s. 3) sekä Euroopan unionin virallinen lehti 21.10.2005, s. 25 ja Nousiainen (2011, s. 16–17).

2.3. Hallinnointiin osallistuvien organisaatioiden keskeiset tehtävät

Tämä tutkimus kohdistuu LEADER-toimintatavan hallinnointiin seitsemässä EU-maassa. Hallinnointi on varsin monimutkainen kokonaisuus. Hallinnointiin ja toteuttamiseen osallistuu lukuisa joukko erilaisia organisaatioita. Siksi seuraavassa on eritelty tämän tutkimuksen keskeiset organisaatiot ja niiden tehtävät LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa.

2.3.1. Paikalliset toimintaryhmät

Nousiainen tiivistää Suomen paikallisten toimintaryhmien (Local Action Groups, LAGs) toimintalogiikan kolmeen ”järkeilytapaan”, jotka kuvaavat asioita, joita yksittäinen toimintaryhmä yleensä tekee, ja miten se pyrkii tavoitteisiinsa. Nämä kolme asiaa on yleistettävissä myös pitkälti muihinkin eurooppalaisiin toimintaryhmiin. Kolme erottuvaa asiaa ovat: 1) rahanjako, 2) toimijuuden kehittäminen ja 3) uuden kokeilu¹⁵. Rahoitustehtävä toteutuu yleisesti siten, että toimintaryhmät rahoittavat alueensa näkökulmasta yleishyödyllisiä ja elinkeinotoimintaa edistäviä hankkeita sekä yritystukia. Toimintaryhmien tehtäviin kuuluu myös paikallisväestön neuvonta, innostaminen ja osallistuminen koulutuskehittämistyöhön sekä tuen hakijoiden neuvonta hakemusten valmistelussa ja hankkeiden toteuttamisessa¹⁶.

Paikallisten toimintaryhmien keskeisin tehtävä kaikissa EU-maissa on laatia omalle alueelleen kehittämissuunnitelma (nimitys vaihtelee ja käytössä on mm. paikallinen kehittämisohjelma, kehittämisstrategia jne.). Kehittämissuunnitelma on keskeisin väline LEADER-toimintatavan toteuttamisessa. Kehittämissuunnitelma voidaan tulkita ohjaavan viranomaisen (esim. hallintoviranomaisen tai ministeriön) väliseksi sopimukseksi, jossa toimintaryhmä sitoutuu suunnitelmaan kirjattuihin tavoitteisiin ja toimintatapoihin¹⁷. Kehittämissuunnitelma ohjaa toimintaryhmän rahoituspäätösten tekoa ja toimintaryhmälle myönnettyä valtuutta sille osoitettujen varojen käyttämisessä.

¹⁵ Ks. tästä lisää Nousiainen (2011, s. 93–94).

¹⁶ Hyyryläinen (2007, s. 3)

¹⁷ Hyyryläinen (2007, s. 5).

Yksinkertaistaen paikallisten toimintaryhmien organisaatio koostuu yleensä kahdesta tahosta:

1. Toimintaryhmän omasta henkilöstöstä, johon kuuluvat esimerkiksi toiminnanjohtaja, hankekoordinaattori, toimisto-/hallintosihteeri.
2. Toimintaryhmän hallituksesta, joka koostuu lähes kaikissa maissa toimintaryhmän alueeseen kuuluvien kuntien ja valtionhallinnon edustajista, asukkaista, yhdistyksien sekä yritysten edustajista.

2.3.2. Hallintoviranomaiset

Hallintoviranomaisena (Managing Authority) toimii useimmissa maissa ministeriö, jonka toimivaltaan maaseudun kehittäminen kuuluu. Toki maiden välillä on hieman variaatiota hallintoviranomaisten suhteen, erityisesti rakennerahasto-ohjelmissa. Osassa Euroopan maista hallintoviranomaisten tehtävät on ensisijaisesti keskitetty keskushallinnon tasolle, osassa maista nämä tehtävät ovat aluetason viranomaisten vastuulla.

Kun katsotaan EU:n viittätoista vanhempaa jäsenvaltiota, hallintoviranomaisstatukseen oikeutettujen organisaatioiden lukumäärä vaihtelee kolmesta reiluun 30:een. Eroja selittää se, miten paljon hallintoviranomaistehtäviä on keskitetty ministeriöihin tai hajautettu aluetasolle. Kun status on ministeriötasolla, organisaatioiden lukumäärä on vähäinen. Vastaavasti määrä on suurehko, mikäli status on aluetason tai itsehallintoalueiden organisaatioilla. Suurimmat hallintoviranomaisluvut löytyvät Espanjasta, Portugalista ja Italiasta. Maat ovat delegoineet osan hallintoviranomaistehtävistä itsehallinnollisille alueilleen. Yleisesti maan koko tai ohjelmiin sidotut varat eivät merkittävästi vaikuta hallintoviranomaisten määrään.

Esimerkiksi tähän tutkimukseen valituista maista hallintoviranomaisista LEADER-toimenpiteessä ministeriöitä on Itävallassa, Irlannissa, Suomessa ja Tanskassa. Vastaavasti Ruotsissa hallintoviranomaistehtävät on delegoitu valtion keskushallinnon virastolle, Jordbruksverketille. Muita esimerkkejä statuksen delegoinnista löytyy esimerkiksi Ranskasta, jossa status on sekä Ranskan maatalousministeriöllä sekä viidellä prefektuurilla/regionilla. Saksassa on menty

delegoinnissa vielä pidemmälle. Hallintoviranomais-tehtävän koordinoinnista valtakunnan tasolla vastaa Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ja osavaltiotasolla status on delegoitu kaikkiaan 14:n osavaltion hallintoelimelle. Samalla tavoin Italiassa hallintoviranomais-tehtäviä on jaettu 21:lle alueviranomaiselle (Regione). Espanjassa hallintoviranomais-tehtävät on delegoitu 18:lle alueviranomaiselle.

Edellä mainittu variaatio hallinnointia koskevissa rakenteellisissa ratkaisuissa on seurausta mm. siitä, että EU-asetuksissa ei ole määritelty kansallisia viranomaisia, vaan päätösvalta viranomaisen nimeämisestä on jätetty jäsenvaltioille.

Hallintoviranomaisilla on merkittävä rooli EU:n aluepolitiikassa ja alueiden kehittämisessä. Näille viranomaisille on määritelty vastuu rahoituksen hallinnoinnista sekä ohjelmien täytäntöönpanosta ja koordinoinnista.

Hallintoviranomaisen tehtäviin kuuluvat mm.:

- Kansallisen ohjelmatyön valmistelu, toteuttaminen ja koordinointi
- Tilasto- ja rahoitustietojen kokoaminen ohjelmien toteuttamisen, seurannan ja tulosten arvioinnin edistämiseksi
- Rahoitettavaksi valittujen hankkeiden läpikäynti vähintään siltä osin, että ne täyttävät maaseutuohjelman kriteerit
- Asiakirjojen ja tietojen valmistelu seurantakomiteoiden kokouksiin sekä varojen uudelleen allokointia koskevien ehdotuksien valmistelu
- Toimiminen ohjelmien seurantakomiteoiden sihteeristönä
- Yhteistyö Euroopan komission kanssa
- Ohjelmien seuranta ja valvonta sekä seuranta-järjestelmien käyttö
- Toimeenpanon ohjeistus, ohjelma-arviointien järjestäminen sekä varmistaminen, että maksajaviranomaisilla on tarvittava informaatio maksujen hyväksymiseksi.

LEADER-toimintatavan täytäntöönpanon oppaassa DG AGRI on ohjeistanut hallintoviranomaisia siten, että niiden tulisi keskittyä tehtäviin, joilla helpotetaan paikallisten toimintaryhmien työtä paikallistasolla. Konkreettisemmin tämä tarkoittaa mm. sitä, että

hallintoviranomaisten on tarjottava paikallisille toimintaryhmille niiden tarvitsemat täytäntöönpanopuitteet (esim. rahoituskehys) ja valvontajärjestelmät täytäntöönpanon seuraamiseksi.¹⁸

2.3.3. Maksajaviranomainen

Maksajaviranomaisten (Paying Agency) kohdalla on samankaltainen tilanne kuin edellä hallintoviranomaisten organisoinnissa. Jäsenvaltiot nimeävät maksajaviranomaisena toimivat organisaatiot. Useassa maassa maksajaviranomaisena LEADER-toimenpiteissä toimii joko valtionhallinnon virasto, esimerkiksi Suomessa Maaseutuvirasto (MAVI), Ruotsissa Jordbruksverket, Tanskassa FødevareErhverv, Virossa Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) ja Itävallassa AgrarMarkt Austria. Irlannissa maksajaviranomaisena toimii ministeriö (Department of Agriculture, Fisheries and Food).

Keskeisiä maksajaviranomaisen tehtäviä ovat esimerkiksi:

- Tarkastaa ja vahvistaa hakemusten tukikelpoisuus sekä tuen jakamisen menettelyiden yhdenmukaisuus yhteisön sääntöjen kanssa ennen tukien määräämistä maksettavaksi
- Valvoo, että tarkoituksenmukaiset ja kattavat seuranta- ja kirjanpitovelvoitteet on täytetty ennen maksatuksia
- Varmistaa, että tarvittavat tarkastukset yhteisön lainsäädännön mukaisesti on suoritettu

¹⁸ DG AGRI:n laatima maaseuturahastosta 2007–2013 rahoitettavien maaseudun kehittämisohjelmien LEADER-toimintalinjan soveltamisopas. Maaseudun kehittämiskomitealle 8.3.2011 esitetty tarkistettu versio, valmistunut 25.3.2011.

3. TIIVIS NYKYTILAN KUVAAUS

Kuten edellä tuli ilmi, LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa peruskaava on yksinkertainen. Paikallisella tasolla hallinnoinnista vastaavat paikalliset toimintaryhmät (Local Action Groups, LAGs). Voi siis sanoa, että paikallinen toimintaryhmä on LEADER-toimintatavan perusyksikkö. Jäsenvaltiotasoisesta hallinnoinnista ja koordinoinnista vastaa yksi tai useampi hallintoviranomainen. Yleensä hallintoviranomaiset ovat joko ministeriöitä tai ministeriöt ovat voineet delegoida toimivallan esimerkiksi osavaltiotason viranomaisille (esim. Saksassa Länder) tai kuten Ruotsissa keskusvirastolle. Maksajaviranomainen puolestaan huolehtii ja vastaa rahaliikenteestä ja maksatuksista. Hallinnollisesti maksajaviranomaisen järjestely seuraa samoja periaatteita kuin hallintoviranomaisen.

Nykyisin Euroopan unionin alueella toimii yhteensä noin 2 325 paikallista toimintaryhmää. Kokonaiskuvan saamiseksi taulukkoon 4 on koottu toimintaryhmien lukumäärä maittain.

Paikallisten toimintaryhmien lukumäärä on kasvanut jatkuvasti. Lukumääräisesti toimintaryhmiä on eniten Puolassa, Espanjassa, Saksassa, Ranskassa ja Italias-

sa. Puolassa ryhmiä on yli 300 ja jälkimmäisissä noin 200 kappaletta. Vähiten toimintaryhmiä on Belgiassa, Virossa ja Slovakiassa – lukumääräisesti kahdenkymmenen molemmin puolin.

Tutkimukseen valittiin yhteensä 348 paikallista toimintaryhmää. Seitsemän vertailumaan viranomais-tahot ja paikallisten toimintaryhmien lukumäärät on eritelty taulukossa 5. Kuten taulukosta ilmenee, hallintoviranomaiset ovat vertailumaissa ministeriöitä. Maksajaviranomaisten kohdalla maiden välille tulee variaatiota. Kuudessa vertailumaassa maksajaviranomaisina toimivat valtionhallinnon virastot. Irlannissa maksajaviranomaisen status on ministeriöllä.

Taulukossa 6 puolestaan on eritelty LEADER-toimintatavan rahoitusallokaatiot vertailumaittain. Taulukossa on ilmoitettu vain EU-rahoituksen osuus.¹⁹ Kuten taulukosta ilmenee, LEADER-toimintatavan osuus maa-seudun kehittämiseen allokoiduista EU-varoista on pääsääntöisesti alle kymmenen prosenttia.

19 Lähde: Euroopan komissio, Rural Development Memos 2008 maittain sekä lokakuussa 2012 päivitetty RDP Fact Sheets maittain, saatavissa http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-information-sheets/en/rdp-information-sheets_en.cfm

Taulukko 4. Paikallisten toimintaryhmien (LAGs) lukumäärät Euroopan unionissa*.

Maa	LAGt	Maa	LAGt	Maa	LAGt
Puola	337	Romania	81	Bulgaria	35
Espanja	264	Ruotsi	63	Slovenia	33
Saksa	243	Suomi	56	Hollanti	31
Ranska	221	Portugali	53	Slovakia	29
Italia	192	Tanska	51	Viro	26
Tsekki	112	Liettua	51	Belgia	25
Iso-Britannia	108	Kreikka	43	Luxemburg	5
Unkari	96	Latvia	40	Kypros	4
Itävalta	86	Irlanti	36	Malta	3
Yhteensä	2 325				

* Paikallisten toimintaryhmien lukumäärät on poimittu European Network for Rural Development (ENRD) internet-sivustolta. ENRD on LEADER-toimintatavan eurooppalainen verkosto, jonka tehtävänä on integroida ja välittää tietoa LEADER-toimintatavasta

Taulukko 5. Tutkimuksen kohteena olevat viranomaistahot ja toimintaryhmät maittain.

Maa	Hallintoviranomainen	Maksajaviranomainen	LAGien lkm (yht. 348)
Hollanti	Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Dienst Landelijk Gebied	30
Irlanti	Department of the Environment, Community and Local Government	the Department of Community, Rural & Gaeltacht Affairs	37
Itävalta	Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management	AgrarMarkt Austria	86
Ruotsi	Swedish Board of Agriculture/ Jordbruksverket	Swedish Board of Agriculture/ Jordbruksverket	63
Suomi	Maa- ja metsätalousministeriö	Maaseutuvirasto	56
Tanska	Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ved Direktoratet for FødevareErhverv	FødevareErhverv	50
Viro	Põllumajandusministeerium	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)	26

Taulukko 6. Maaseudun kehittämiseen varatut varat tutkimusmaittain: maaseudun kehittämisohjelmat ja LEADER ohjelmakaudella 2007–2013.

Maa	RDP kokonaisrahoitus (milj. €)	LEADERin osuus (milj. €)	LEADER % RDP:stä	LEADER käytetty 31.12.2012 mennessä %
Hollanti	1 100	97	8,8 %	53 %
Irlanti	4 500	428	9,5 %	25 %
Itävalta	8 000	473	5,9 %	44 %
Ruotsi	4 000	264	6,6 %	20 %
Suomi	6 800	261	3,8 %	31 %
Tanska	935	86	11,3 %	36 %
Viro	94	86	9,2 %	33 %

3.1. Toimintaa kuvaavia tavoitteita

Edellä erittelimme LEADER-toimintatapaa ohjaavat kahdeksan periaatetta. Näiden periaatteiden toistaminen on tarpeen, koska periaatteet määrittävät erittäin paljon hallinnointia ja hallinnoinnin painopisteitä. Periaatteita ovat:

1. Alueperustaisuus
2. Paikallinen kumppanuus
3. Alhaalta ylös -lähestymistapa

4. Sektorien välinen integraatio
5. Innovatiivisuus ja uuden luominen
6. Yhteistyöhankkeiden täytäntöönpano
7. Paikallisten kumppanuuksien verkottaminen
8. Hajautettu hallinto ja rahoitus.

Näiden periaatteiden oletetaan luovan puitteet sekä LEADER-toimintatavalle että ohjaavan yksittäisen toimintaryhmän toiminnan tavoitteiden asettamista. Tämän tutkimuksen haastatteluissa ja toimintaryhmille

suunnatun kyselyn avoimissa vastauksissa nämä periaatteet toistuivat varsin tiuhaan. Niihin vedottiin erityisesti, kun kysyttiin sitä, mitkä asiat tai tekijät ohjaavat toimintaa toimintaryhmissä. Myös toimintaryhmien hallitusten oletettiin olevan tietoisia LEADER-toimintatavan periaatteista. Toiseksi, periaatteiden merkitys nousee erityisesti ristiriitatilanteissa. Esimerkiksi alhaalta ylös -periaatteeseen tunnutaan turvautuvan, mikäli esimerkiksi hallintoviranomaisen (yleensä ministeriö) ohjaus tiukkenee tai esimerkiksi toimintaryhmien taloudellinen liikkumavara uhkaa pienenemistä.

Paikallisilla toimintaryhmillä on sekä suoria vaikutustavoitteita että epäsuorasti alueen menestykseen vaikuttavia tavoitteita. Ensimmäisistä tyypillisistä esimerkkejä ovat luodut työpaikat tai uusien asukkaiden houkuttelu alueelle. Jälkimmäisiä edustaa esimerkiksi asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamiskeinojen lisääminen ja vahvistaminen, eri tahojen yhteistyön edistäminen, asenteiden muuttaminen ja huomion kiinnittäminen joko menestystekijöihin tai alueen ongelmakohtiin²⁰.

Kaikissa maissa toimintaryhmien perustehtäviin kuuluu rahoituspäätösten valmistelu ja sitä kautta tukea paikallista kehittämistä erilaisten hankkeiden ja projektien kautta. Samalla toimintaryhmien tavoitteisiin yleensä sisältyvät myös seuraavat²¹:

- Edistää paikallista kehitystä yhteistyöllä ja tuemalla vapaaehtoisten toimijoiden toimintaedellytyksiä rahoituspäätöksiä tekemällä
- Edistää paikallisyhteisöjen, paikallis- ja alueviranomaisten sekä muiden toimijoiden yhteistyötä
- Osallistua aktiivisesti kehittämistoimenpiteisiin
- Ehdottaa ja aloittaa paikallisista tarpeista lähteviä aloitteita ja hankkeita.

Tavoitteita kuvataan usein myös yksittäisillä sanoilla. Paikallisten toimintaryhmien toimintaan liitetään yleisesti sanoja, kuten paikallinen ankkurointi, alhaalta ylös -perspektiivi, uusajattelu, kokemusten siirto ja verkostojen rakentaminen²².

Toimintaryhmien toiminnanjohtajilta kysyttiin kyselyssä sanoja, jotka parhaiten kuvaivat toimintaryhmien toimintaa. Kyselyssä toiminnanjohtajia pyydettiin valitsemaan kolme tärkeintä asiaa. Tulokset on koottu taulukkoon 7. Tätä kautta saa luotua kokonaiskuvan myös "ruohonjuuritason" näkemyksistä: mitkä asiat painottuvat LEADER-toimintatavan tavoitteissa ja millaiset asiat ohjaavat käytännön toimia.

Kuten taulukosta 7 ilmenee, "maaseudun kehittäjä" ja "paikallisuus" ovat useimpien toimintaryhmien toiminnanjohtajien arvioissa ensimmäisinä. Tämä tukee hyvin LEADER-toimintatavan yleiskuvaa ja yleisiä periaatteita. Paikallisuutta yleensä konkretisoitiin esimerkiksi sillä, että *"hankkeen hakijat, yritykset ja yhdistykset kokevat ja kertovat meidän olevan helposti lähestyttäviä"* ja *"meille voi tulla tyhmänkin idean kanssa ... samaa ei välttämättä uskalleta tehdä muiden rahoittajien kanssa"*. Paikallisuus on usein myös sitä, että *"kuljetaan yhdessä ihmisten kanssa ja että toiminta ei ole mitään kovin suurta – ihmisille, hyvin yksinkertaisella ja konkreettisella tasolla."* Samalla tavoin, paikallisen tukijan ja rahoittajan roolit tukevat ainakin alhaalta ylös sekä alueellisuuden periaatteita. "Yhteistyön mahdollistaja" oli yleensä toiminnanjohtajien valinta "numero kaksi" eli useimmiten, kun toiminnanjohtaja valitsi "maaseudun kehittäjän" tai "paikallisuuden", hän valitsi myös "yhteistyön mahdollistajan".

Valinnoista voi päätellä myös sen, että toimintaryhmät näyttävät kaikissa maissa omaksuneen varsin hyvin strategian toteuttajan roolin. Osin tämä kertoo varmasti siitä, että useissa maissa annettiin paikallisen toimintastrategian laatimiselle tärkeä rooli ohjelmakauden alussa. Lisäksi on huomioitava, että useissa maissa toimintaryhmä sai toimintaryhmästatuksen vasta hallintoviranomaisen hyväksyttyä toimintaryhmän laatiman virallisen paikallisen toimintastrategia-asiakirjan.

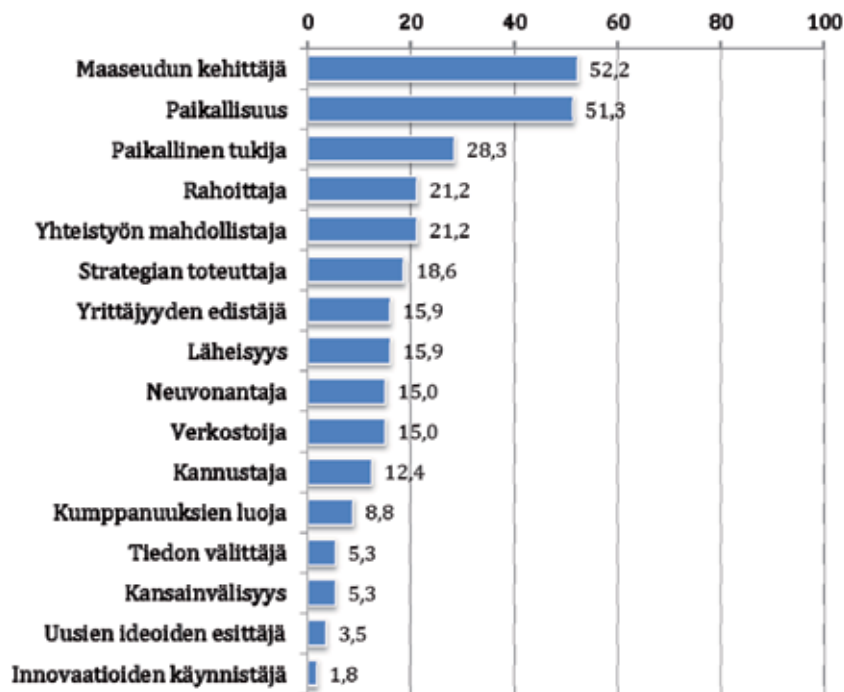
Hieman yllätyksellistä valinnoissa ovat a) läheisyyden, b) neuvonantajan, c) verkostojen roolit. Ennakkoletuksistamme poikkeavaa alhaista painoarvoa voi iihmetellä, sillä nämä ovat kuitenkin toimintaryhmien perustehtäviä: mitä toimintaryhmiltä eri maissa odotetaan ja mitä suurin osa toimintaryhmistä tekee päivittäin. Eräällä tapaa selitystä voi hakea erään suomalaisen toimintaryhmän sitaatista: *" olemme keskittyneet ydintehtäviin ... rahoitus, päätöksen-*

20 Thuesen & Thomsen (2008, s. 19–27).

21 Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (FVM) (2007a). Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (FVM) (2007b).

22 Erfarenheter från LEADER+ arbetet (2001–2008).

Taulukko 7. Paikallisten toimintaryhmien toimintaa kuvaavia asioita: toimintaryhmien näkemykset rooleistaan (% vastaajista valitsi asian).



teko ja maksatus ... jonka johdosta toimintaryhmän valtakunnallisesti kuulutettu aluekehittäjän rooli on jäänyt vähäisemmäksi ... resurssit ei vaan riitä”.

Kyselyn tuloksista poiketen haastatteluissa korostui lähes poikkeuksetta neuvonnan ja ohjauksen tärkeys. Ne koettiin tärkeimmiksi tehtäviksi paikallisissa toimintaryhmissä. Lisäksi läheisyys tukee neuvontaa, ohjeistusta ja viestintää. Useissa kommentteissa toistui ajatus siitä, että *”meidän puoleen on helppo kääntyä asiassa kuin asiassa”* sekä *”ihmiset uskaltavat tehdä meille ns. tyhmiä kysymyksiä, mitä eivät taatusti kysyisi valtion aluehallinnon virkamiehiltä.”*

Toisaalta haastatteluissa korostui paikallisuuden ja läheisyyden merkitys kyselyä vahvemmin. Kyse roolin sijoittumisessa edellä olevassa taulukossa voi pienessä määrin olla vastausten hajautumisesta eri vaihtoehtojen välille. Useat haastattelut viestivät vahvasti, että toimintaryhmien ja LEADER-toimintatavan vahvuus on läheinen yhteistyösuhde ja kanssakäynti paikallisten yritysten, yhteisöjen, yhdistysten

ja ihmisten kanssa. Paikallisuus ja läheisyys yleensä yhdistettiin myös hyvään yritystuntemukseen ja realistisiin näkemyksiin eri toimijoiden kyvystä toteuttaa LEADER-toimintatapa.

Eräs mielenkiintoinen lisä rooleihin tuli haastatteluista. Muutamissa kommentteissa korostui, että LEADER-toimintatapa ja toimintaryhmä on *”konteksti”*, *”toimintapaikka tai kehys”* tai *”platform”*, joka tuo, saattaa ja yhdistää eri toimijat yhteen. Hankeaihioiden ja ideoiden jalostamisen kanssa edellä mainitut asiat koettiin usein onnistuneina. Lisäksi niiden koettiin olevan oleellisia, kun pyritään käynnistämään vaikuttavia hanketoimintoja.

Toinen, ja varsinkin ulkomaisissa haastatteluissa esiin tullut teema oli *”kokemuksellisuuden vahvistajan ja mahdollistajan”* roolit. Tällä viitattiin siihen, että LEADER-toimintatapana sisältää lähes aina konkreettista tekemistä, hankintoja, investointeja ja kokemuksia. Lisäksi kokemuksellisuuden koettiin olevan tärkeä asia uusien asioiden keksimiselle ja löytämiselle.

Kokemuksellisuus ns. *”stimuloi osallistujia ja tekijöitä uusiin asioihin ja antaa oikeanlaista maaperää ideoinnille ja tekemiselle, mikä ei välttämättä heti konkretisoidu tai sitä ei tehdä jonkun hankkeen takia”*. Kokemuksellisuuteen kuuluu osin myös *”kunniantunto”, ”kohonnut itsetunto”* ja *”kunnianhimo”* oman alueen kehittämistyössä. Toisin sanoen onnistumiset ja *”yhdessä tekeminen”* yleensä ruokkivat yhteisöä, edistävät ihmisten vastuunottoa paikallisesta kehittämisestä ja hyvinvoinnista sekä elinkeinoelämän edellytysten parantamisesta.

Omalla tavallaan tavoitteistoa ja siten myös toimintaa leimaa osin taulukossa ilmaistut kaksi viimeistä asiaa: innovaatioiden käynnistäjän ja uusien ideoiden esittäjän roolit. Roolien alhainen sijoittuminen kyselyssä on sikäli yllättävä, että useat lähteet ja viralliset tavoitteet korostavat innovaatioita ja *”uuden keksimistä”* niin toimintatavoissa kuin erilaisissa kanssakäymisen muodoissa.²³ Osin tulos voi kertoa toiminnan logiikasta: toimintaryhmässä korostuu enemmän tukijan ja rahoittajan rooli, ja vastaavasti tuen saajilta ja hankkeiden toteuttajilta odotetaan innovaatioita ja uudenlaisten toimintatapojen käyttöönottoa. Siten toimintaryhmien rooli on olla innovaatioita tukeva.

Edelliseen voi lisätä, että useissa haastatteluissa korostui ajatus tai jopa kehoitus *”suurempaan riskinottokykyyn”* erityisesti hankehakemusten hyväksynnässä. Monet haastateltavista kertoivat, että hankehakemuksen laillisuuden tarkastuksen yhteydessä *”latistetaan villit ja uudet ideat”* ja että *”käsittelyssä pelataan aina varman päälle – mikäli asioita tai jopa yksittäisiä sanoja ei löydy ohjelma-asiakirjasta, päätöstä hankkeen rahoittamisesta ei uskalleta vahvistaa”*. Kyse on innovatiivisuuden toteutumisen, tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusharkinnan sekä toimenpiteiden yhteensopivuudesta ohjelma-asiakirjaan välisestä, varsin tavanomaisesta pohdinnasta.

LEADER-toimintatapaa kuvaavat hyvin myös osallistuminen, osallisuus, innostaminen ja vaikuttaminen. Nämä välittyivät hyvin vahvoina periaatteina ja asioina kaikkien maiden haastatteluissa²⁴. Ne koettiin juuri asioina, jotka luovat erityisyyttä LEADER-toiminta-

tapaan, ja asioiksi, jotka erottavat LEADERin muista EU:n rahoitustavoista ja ohjelmista. Osallistumisella ja vaikuttamisella on useita eri ulottuvuuksia. Esimerkiksi hankkeet perustuvat usein osallistumiseen ja yhdessä tekemiseen. Talkoo- ja vapaaehtoistyö ovat yhteisöjen ja yhdistysten hankkeissa tärkeimpiä toteuttamistapoja. Hallitustyöskentelyyn ja mahdollisesti LEADER-toimintaryhmien jaostotyöskentelyyn osallistuminen antaa mahdollisuuksia linjata ja päättää alueen kehittämisen strategisista painopisteistä. Usein toimintaryhmät ovat myös osallistaneet laajasti eri toimijoita oman strategiansa laatimiseen.

3.2. Hallinnollisten rakenteiden keskeiset ratkaisut ja piirteet

Yleisesti paikalliset toimintaryhmät kattavat maantieteellisesti lähes koko maan lukuun ottamatta muutamia suurimpia kaupunkeja. Seuraavassa esitellään ja analysoidaan seitsemästä vertailumaasta nousevia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa ja hallinnointitehtävien organisatorisissa ratkaisuissa.

On huomattava, että LEADER-toimintatavan hallinnointia viitoittavat yhtenäiset puitteet ja organisatoriset ratkaisut. Jokaisessa EU-maassa on nimetty tietyt viranomaiset tai organisaatiot hoitamaan ja vastaamaan LEADER-toimintatavassa määritellyistä tehtävistä. Tämä eittämättä parantaa maiden vertailtavuutta tässä tutkimuksessa.

3.2.1. Vertailumaissa on erilaisia hallintorakenteita

Maittain hallinnolliset ratkaisut eroavat toisistaan. Esimerkiksi pohjoismaissa kuten myös Virossa LEADER-toimintaryhmät ovat pääsääntöisesti yhdistyksiä. Tanskalainen Thuesen on tutkinut yhdistystoiminnan edellytyksiä ja vaikutuksia LEADER-toimintaryhmissä Tanskassa. Hän toteaa yhdistysperustaisuuden vahvistaneen toimintaryhmien demokraattista perustaa ja siten myös niiden toiminnan oikeutusta omalla seudullaan²⁵.

Edellisistä poiketen, paikallisten toimintaryhmien organisaatiomuotona Irlannissa ja Isossa-Britanniassa

²³ Ks. myös Dargan ja Shucksmithin (2008) artikkeli innovaatioista LEADER-toimintatavassa.

²⁴ Samankaltaisia havaintoja osallisuuden ja kumppanuuden keskeytyksestä Bachen (2010) tutkimuksen kanssa.

²⁵ Thuesen (2010).

on käytetty yritysmuotoa (Ltd) ja seudullisia kehitysyhtiöitä. Pääsääntöisesti kyse on voittoa tavoittelemattomista yrityksistä ja niistä käytetään Irlannissa nimitystä Integrated Local Development Companies (ILDC). Yhtiöt toimivat sopimussuhteella ministeriön kanssa ja niiden käytössä on useita rahastoja/tukiohjelmia. Monirahastoisuudella on tavoiteltu synergiaetuja ja laajempialaista maaseutu- ja aluekehittämistä sekä kevyempää hallinnointia²⁶.

Toimintaryhmät, jotka toimivat yhdistyksinä (esim. Tanska, Ruotsi ja Suomi), koostuvat yleensä 1) yhdistyksen hallituksesta ja 2) yhdistyksen toimintaan rekisteröityneistä jäsenistä sekä 3) toimintaryhmän toimiston henkilöstöstä (esim. toiminnanjohtaja ja taloussihteeri). Yksittäisen yhdistyksen jäsenmäärä vaihtelee muutamasta kymmenestä mutamiin sa-toihin henkilöihin tai organisaatioihin. Esimerkiksi Ruotsissa jäsenmäärä on keskimäärin 40 henkilöä²⁷.

Kaikissa maissa toimintaryhmille on nimetty toiminnanjohtaja – toki titteli vaihtelee maittain. Käytetyimpiä ovat koordinaattori ja toiminnanjohtaja. Toimintaryhmät saavat toimintarahaa koordinaattorin palkkaamiseen. Jokaisessa maassa toimintaryhmällä on pääsääntöisesti toimitila tai konttori.

Yleisesti tässä vaiheessa voidaan nostaa kaksi maata tarkempaan tarkasteluun niissä tapahtuneiden merkittävien muutosten vuoksi. Maista Ruotsi on eritelty seuraavassa tarkemmin, koska se ehkä parhaiten antaa viitteitä Suomelle seuraavan ohjelmakauden organisointiin samankaltaisen hallintorakenteensa, osin myös toimintaympäristönsä ja maantieteen vuoksi. Tanskan uudelleenorganisoinnit taas kuluvalle ohjelmakaudelle antavat mielenkiintoisia ajatuksia Tanskan laajan kuntareformin ja valtion aluehallintouudistuksen myötä.

Ruotsissa maatasoisesta koordinoinnista vastaa Jordbruksverket (hallintoviranomainen). Virasto toimii Landsbygdsdepartementetin alla (ministeriö, joka vastaa maaseutuohjelmasta). Hallinnollisesti jokainen toimintaryhmä on kytketty tiettyyn lääninhallitukseen (Adm. Ansvarig länsstyrelse), ja joka tekee virallisen päätöksen tukikelpoisista kuluista projekteissa, ts. laillisuutta koskevan päätöksen hankkeen rahoit-

tamisesta. Maantieteellisesti toimintaryhmät eivät Ruotsissa seuraa aina läänien tai kuntien rajoja. Yksi toimintaryhmä voi siten kuulua kahteen tai useampaan kuntaan tai lääninhallituksen toimialueeseen. Näissä tapauksissa on erikseen nimetty vastuullinen lääninhallitus.

Edellisellä ohjelmakaudella Ruotsissa toimi vain 12 toimintaryhmää. Nykyisellä ohjelmakaudella toimintaryhmiä on 63. Siksi nykyisen ohjelmakauden valmistelu edellytti merkittävää panostusta. Jordbruksverket aloitti vuonna 2006 kattavan tiedotuskampanjan LEADER-toimintatavasta. Kohteena olivat potentiaaliset, uusien toimintaryhmien perustajat eli mm. sen hetkiset LEADER+-toimijat, lääninhallitukset, maaseudun kehittämisorganisaatiot, kunnat ja paikalliset yhdistykset. Uusien ryhmien perustamiseen kannustettiin, mutta samalla Jordbruksverket linjasi varsin tiukat ehdot uusille toimintaryhmille. Näitä ehtoja olivat mm. seuraavat:

- Vähintään puolet toimintaryhmän hallituksen jäsenistä on tultava yksityiseltä tai yhdistyssektorilta
- Naisten osuus hallituksessa on oltava vähintään 40 prosenttia
- Jokaisella LEADER-alueella saa toimia vain yksi toimintaryhmä ja päällekkäisyyksiä alueissa ei saa olla toimintaryhmien välillä
- LEADER-alueella pitää olla vähintään 10 000 asukasta tai enintään 100 000 asukasta (alle 20 000:en asukkaan taajamat eivät saa LEADER-alueen statusta)
- Toimintaryhmä on rekisteröitävä yhdistykseksi kahden kuukauden kuluttua siitä, kun se on virallisesti tunnustettu Jordbruksverketin toimesta
- Perustetun toimintaryhmän on allekirjoitettava sopimus lääninhallituksen kanssa, joka velvoittaa toimintaryhmän seuraamaan yhteisiä hallintoperiaatteita
- Toimintaryhmän on ennen hyväksymistä esitettävä alustava rahoituskehys, joka sisältää yksityisen ja julkisen rahoituksen.

Tanskassa puolestaan keskeiset muutokset edelliseen ohjelmakauteen verrattuna voi summata seuraavasti. Ensiksikin paikallisten toimintaryhmien määrä nousi merkittävästi 12:sta 56:een. Toiseksi toimintaryhmien toimivalta laajeni kattamaan myös tiettyjä kalastusohjelman ja -politiikan (Fisheries Programme) toimenpiteitä. Toisin sanoen LEADER-toimintatapa

26 Maye, Kirwan & Simpson (2010).

27 Karlsson (2011).

ulotettiin osaan kalastuspolitiikan toimenpanoa. Kolmanneksi muutokset koskivat toimintaryhmien hallituksia. LEADER+-kauden (edellinen ohjelmakausi) aikana toimintaryhmien hallitukset nimitettiin – ei valittu – ja selviä kriteereitä nimityksien tekoon ei ollut. Nykyisellä ohjelmakaudella hallitus valitaan kahdeksi vuodeksi ja valinta tehdään yleisessä ja avoimessa yhdistyksen kevätkokouksessa. Neljäs keskeinen muutos liittyy Tanskassa vuonna 2007 toteutettuun kuntareformiin, jossa kuntien määrä supistui radikaalisti 271 kunnasta 98 kuntaan. Toimintaryhmien tilannetta tämä muutti siten, että nykyisin yksittäinen toimintaryhmä toimii pääsääntöisesti yhden kunnan alueella. Ainoastaan kalastuspolitiikkaan ja kalastuksen rahoitusohjelmassa toimintaryhmät operoivat yhtä kuntaa suuremmalla alueella. Samassa yhteydessä Tanskassa 14 valtion aluehallintoyksikköä korvattiin viidellä uudella alueella (regions), joka osaltaan vaikutti ainakin yhteistyöhön paikallisella tasolla.

Mielenkiintoinen poikkeus muihin vertailumaihin on Hollannin tapa organisoida maksajaviranomaisen tehtävät. Muodollisesti maksajaviranomaisena toimii ministeriön alainen virasto, mutta maksajaviranomais-tehtävät on delegoitu aluetasolle provinssiin. Tämän delegoinnin koettiin helpottaneen erityisesti asioiden selvittämistä, mikäli esimerkiksi maksatuksissa ilmenee ongelmia: toimintaryhmien on helpompi olla yhteydessä alueella toimivaan provinssiin. Lisäksi delegoinnista seurasi maksatuksien käsittelyn parempi resursointi kuin aikaisemmassa keskitetyssä mallissa oli.

Lopuksi voi lisätä, että selvä trendi tehtävien delegoinnissa näkyy maksajaviranomaisen tehtävissä kaikissa vertailumaissa. Jokainen maa noudattaa

samaa kehityspolkua, jossa maksajaviranomaisen tehtävät on siirretty joko olemassa oleviin tai tehtävän hoitamista varten perustettuihin virastoihin. Esimerkkinä käy hyvin Suomen Maaseutuvirasto. Tämä kehitys liittyy selvästi hallintotieteen tutkimuksessa kansainväliseen ns. agency-tutkimukseen, jossa on pohdittu toimivaltasuhteita, ohjaukseen liittyvää problematiikka ja koordinoitua esimerkiksi ministeriö-virasto-suhteissa²⁸.

3.2.2. Toimintaryhmien koko ja resurssit

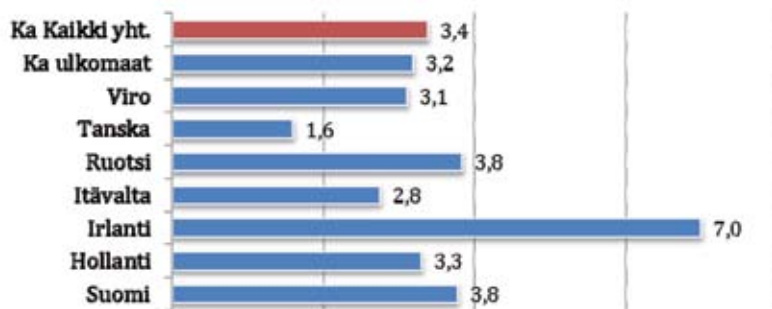
Toimintaryhmien koon ja resurssien arviointi osoittautui yllättäen tässä tutkimuksessa erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. Samanlaisia viitteitä on havaittavissa myös kaikkien maiden LEADER-toimintatapaa koskevissa arviointiraporteissa.

Silti kyselystä saadaan suuntaa-antava kuva paikallisten toimintaryhmien henkilöstöresursseista. Taulukossa 8 on ilmaistu keskimääräinen henkilöstömäärä toimintaryhmissä maittain. Arvio sisältää projektihenkilöstön. Suomessa keskikokoisen toimintaryhmän resurssit ovat 3-4 henkilöä (ka 3.8) ja ulkomaisissa toimintaryhmissä keskiarvo oli 3.2 henkilöä.

Irlannin tapauksessa korkeampi luku johtuu: 1) vähäisestä vastaajamäärästä kyselyyn ja siitä, että 2) osassa toimintaryhmiä LEADER-toimintatapa on vain osa heidän organisaationsa – yrityksiä (Integrated Local Development Companies, ILDC) – toimintaa.

²⁸ Agency ja Agencyfication -tutkimuksesta ja sen vertailevista tuloksista enemmän esimerkiksi Verhoest ym. (2010) ja Salminen ym. (2012).

Taulukko 8. Paikallisten toimintaryhmien omat henkilöstöresurssit keskimäärin vertailumaissa.



Jälkimmäistä konkretisoi lainaus eräästä irlantilaisen haastateltavan toteamuksesta: *”toimitusjohtajana olen vastuussa tämän yrityksen toiminnoista, ja LEADER-toimintatapa muodostaa noin puolet siitä, mitä yrityksemme tekee”*. Lisäksi on muistettava, että Irlannissa toimintaryhmät operoivat useita rahastoja ja ohjelmia/toimenpiteitä, ja tämä on huomioitu resursseissa. Irlannin resursointiin vaikuttaa myös se, että paikallisten toimintaryhmien toimintarahaa nostettiin 15:sta prosentista 20:een prosenttiin jo kuluvan ohjelmakauden alussa.

Toki on huomioitava, että toimintaryhmien henkilöstöresurssi vaihtelee vuosittain jokaisessa maassa. Muutoksia aiheutuu erityisesti ns. omien projektien toteuttamisesta: kun projekteja ei ole, henkilöstömäärä vähenee, ja kun projekteja päätetään toteuttaa, toimintaryhmien henkilöstömäärä nousee.

Muutamissa haastatteluissa ja toimintaryhmien kyselyssä toistui ajatus, että toimiakseen tehokkaasti toimintaryhmä tarvitsee vähintään kolme henkilöä. Perustelut liittyivät asiakaspalveluun (tavoitettavuus), viestintään ja tiedotukseen (vievät paljon aikaa, koska toteutetaan osin esimerkiksi yrityskäynnein paikalla) ja hallinnointiin (raportointi, asiakirjojen ja raporttien valmistelu eri tahoille ja hankeseuranta).

Paikallisten toimintaryhmien pienuudesta seuraa muutamia haasteita, jotka näyttävät olevan yhteisiä kaikille maille:

- Pienet organisaatiot ovat haavoittuvaisia:
 - Esimerkiksi sairauspoissaolot tms. voivat halvaannuttaa toiminnan lähes kokonaan
 - Yhdenkin henkilön siirtyminen muihin tehtäviin voi hidastaa toimintaa merkittävästi
 - Osaaminen ja osaamisen kehittäminen ovat lähes täysin työntekijän omasta motiivista kiinni.
- Usein potentiaaliset tuen hakijatahot tai yhteistyökumppanit ovat sitoutuneet tiukasti yhteen toimintaryhmän henkilöön: kenen kanssa on tehty yhteistyötä tai valmisteltu hanketta. Jos henkilö vaihtuu, valmistelu tai rakennettu yhteistyö, taikka luodut verkostot voivat pahimmillaan loppua kokonaan.
- Muutaman henkilön resursseilla ei synny merkittävää kehittämis- ja innovointipotentiaalia. Vaarana on, että hallinnointi, raportointi ja seuranta vievät suurimman osan työpanoksesta.

- Pieni (1–3 henkilöä) toimintaryhmä on erittäin vahvasti henkilöidensä näköinen. Työnjako tai erityisosaamisen hyödyntäminen ei ole mahdollista. Vaarana on, että ideoiva, aktiivinen kehittämisote on vahva, mutta silloin yleensä hallinnointi- ja raportointitehtävät ovat heikosti hoidetut; vastaavasti jos aika menee hallinnointiin, kehittämis- ja aktivointitehtävät jäävät vähemmälle huomiolle. *”Päivät ja viikonloputkin saa kätevästi täytettyä joko hankeseuranta- ja kuitinmetsästystshommilla, jos haluaa.. mutta ei siinä sitten ketään aktivoida tekemään yhtään mitään.”*. *”Voi romuttua koko hieno LEADER, jos toiminnanjohtaja riitautuu pahasti joko kuntien tai maksajaviranomaisen kanssa”*.
- Kansainväliseen yhteistyöhön ja toimintaan ei riitä resursseja eikä osaamista, ainakaan ilman erillistä hanketta.

Lisäksi toimintaryhmiä puhutti paljon kaikissa maissa oman toiminnan pilkkominen hankkeiksi. Muutamissa kommentteissa toistui vaatimus, että rahoitus tulisi taata vähintään kahdelle kokoaikaiselle työntekijälle koko ohjelmakaudeksi. Lisäponnista vaatimukseen antaa se, että rahoitetut hankkeet eivät välttämättä lopu ohjelmakauden aikana. Tästä seuraa, että maksatuksia ja hankkeiden seurantaa täytyy tehdä vielä uuden ohjelmakauden alussa. Toiseksi uuden ohjelmakauden rahoitus ei ole välttämättä käytössä aivan heti uuden ohjelmakauden alussa. Tällöin ei ole henkilöstöä valmistelemassa ja käynnistämässä uuden ohjelmakauden hankkeita, ja ohjelman toteuttaminen viivästyy entisestään.

Hyvänä ja hallinnointia edistävänä resurssiasiana nähtiin vapaus päättää itse työskentelyajoista ja joustavuus työajoissa. Toki kääntöpuolena ovat tavoitettavuuteen liittyvät seikat: henkilöstön tulee olla tavoitettavissa ns. normaalina työaikana ja tavoitettavuus on verkostojen, yhteistyön ja koko toiminnan tärkeimpiä edellytystekijöitä. Toisaalta yhteistyö edellyttää usein osallistumista ilta- ja viikonlopputapahtumiin, joka kuormittaa normaalia viikkotyöaikaa.

3.2.3. Hallitustyöskentely paikallisissa toimintaryhmissä

Kaikissa maissa on paikallisten toimintaryhmien hallitusten kokoonpanossa korostettu paikallista osaamista ja paikallistuntemusta, tehokasta ja ongelmien ratkaisemista tukevaa osaamista sekä paikallisen osallistumisen vahvistamista²⁹. Näiden toteutumista edistää se, että paikallisella ja alueellisella tasolla toimijat ovat yleensä toisistaan riippuvaisia, ja sitä kautta esimerkiksi yhteisen toimintasuunnitelman toteuttaminen edistää kaikkien osallistuvien tahojen etua. Toki hanke/projektitasolla hallitusten jäsenten osaaminen ja rooli vaihtelevat. Samalla tavoin päätöksentekoa hallituksissa yleensä kuvaa konsensusratkaisut ja niitä edeltävät neuvottelut. Huomattavaa on myös se, että toimintaryhmien hallitukset ovat ns. itsekontrolloivia elimiä eli ne itse luovat ”pelisääntöjä” hankkeiden/projektien rahoittamiselle – toki tietenkin LEADER-toimintatapaa koskevien asetusten ja hallintoviranomaisten ohjeistuksien puitteissa³⁰.

Vertailumaiden joukossa Suomi edustanee ehkä tarkimmin ohjattua kokoonpanoa toimintaryhmien hallituksissa. Maa- ja metsätalousministeriön ohjeistuksen mukaan kokoonpanoissa on noudatettu kaikissa toimintaryhmissä kolmikantaperiaatetta. Toisin sanoen ministeriö asetti yhteiset periaatteet kaikille toimintaryhmille. Lisäksi ministeriö on seurannut, että kokoonpanot noudattavat ohjeistusta. Toki Suomessa toimintaryhmillä on silti merkittävä valta päättää henkilöistä, jotka osallistuvat toimintaryhmän hallitukseen, ja ministeriö ei puutu henkilötasolla kokoonpanoihin.

Tanskassa menettely on ollut osin samankaltainen. Erona on se, että hallituksissa on edustus neljästä ryhmästä. Ryhmät koostuvat: 1) kuntalaisista, 2) yritysten ja yrittäjäjärjestöjen edustajista, 3) alueellisten ympäristö-, kulttuuri-, kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöjen edustajista sekä 4) julkisen sektorin organisaatioiden edustajista³¹. Viimeisin ryhmä kattaa mm. kuntien ja aluehallinnon organisaatiot.

Ruotsissa nojataan myös ns. kolmikantaan. Hallituksissa henkilöiden lukumäärä vaihtelee LEADER Astrid Lindgrens Hembygdin 40:stä LEADER Sollefteån 7:n jäseneseen. Tyypillisin jäsenmäärä hallituksissa on 18 henkilöä. On arvioitu, että Ruotsissa toimintaryhmien hallituksiin – samalla tavoin kuin Tanskassakin – osallistuu noin 1 000 henkilöä koko maassa³².

Yleisesti ottaen tutkimusmateriaalissa korostui se, että hallituksiin nimetään erityisesti yksilöitä, ei organisaatioita. Silti varsinkin haastatteluissa pohdittiin, millä ”*mandaatilla*” hallituksen jäsenet oikeastaan toimivat ja keiden etua he hallitustyöskentelyssä oikeastaan ajavat. Usein korostuivat seuraavat yksinkertaistetut toimintalogiikat:

1. Kun asiat sujuvat hyvin, koetaan hallituksen jäsenten toimivan koko toimintaryhmän alueen eteen ja alueen edun mukaisesti, ja etäisyys omasta organisaatiosta korostuu
2. Kun haasteita tai esimerkiksi kuntien taloustilanne tms. tiukkenee äärimmilleen, ns. ”*ko-tiinpäinvedot*” tuntuvat lisääntyvän eivätkä alueen yhteiset intressit enää saa suurta roolia hallitustyöskentelyssä. Lisäksi taustaorganisaation korostaminen tulee tyypillisemmäksi.

Keskeiset kysymykset edellisten pohjalta ovat:

1. Miten hallitustyöskentelyssä pystytään tasapainottelemaan näiden kahden ääripään välillä?
2. Miten löydetään ja tuetaan tasapuolisuutta?
3. Miten ylläpidetään tiukoissakin tilanteissa alueen vahvuuksien eteenpäinviemistä?
4. Miten varmistetaan eteenpäin suuntautuvan hallitustyöskentelyn muodot?

Ruotsin esimerkin kautta asiaa voi konkretisoida pidemmälle. Ruotsissa vallitsevasta tavasta nimittää hallituksiin sekä organisaatioiden edustajia että yksittäisiä henkilöitä on kahdenlaisia tuloksia. Ensinnäkin yksittäisten henkilöiden (ilman vahvaa taustaorganisaatiota) on koettu vahvistavan kansalaisten osallistumista ja avointa demokratiaa. Toisaalta vahvan

²⁹ Ks. myös Thuesen, & Thomsen (2008).

³⁰ Thuesen (2010).

³¹ Direktoratet for FodevareErhverv (2007).

³² Karlsson (2011).

taustaorganisaation puute on näkynyt osin siinä, että yhteistyö ja varsinkin projektien toteuttaminen edellyttää resursseja; ilman taustaorganisaatiota resursseja ei yleensä ole käytettävissä, ja siten hallituksen tuki näiltä osin voi jäädä *”vain henkiseksi tueksi ja sitoutumiseksi”*.

Kaikilta osin vahvaa taustaorganisaatiotakaan ei pidetty pelkästään vahvuutena Ruotsissa, eikä myöskään muissa vertailumaissa. Vahva taustaorganisaatio, tai ainakin se, että henkilöt hallituksessa edustavat vain taustaorganisaatiotaan, voi johtaa pahimmillaan taustaorganisaation etujen ajamiseen ja varjelemiseen. Tällöin LEADER-toimintatavan edellyttämät painotukset voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Siksi monet pitivätkin hyvänä tilannetta, jossa 1) edustajat hallituksessa toimivat yksilöinä, ilman vahvaa kytkentää taustaorganisaationsa ja sen etujen varjeluun sekä 2) tarvittaessa taustaorganisaation tuki LEADER-toiminnalle on käytettävissä (tarvittaessa henkilö voi esimerkiksi vahvistaa, että taustaorganisaatio on sitoutunut esimerkiksi tietyn kehittämistoimen eteenpäinviemiseen).

3.2.4. Toimintaryhmät ja kunnat

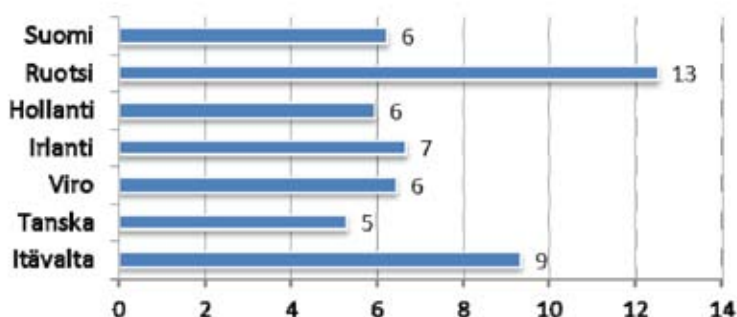
Kunnat ovat tärkeä yhteistyökumppani paikallisille toimintaryhmille. Toimintaryhmien organisointi ja toimialue ovat sidoksissa yleensä pitkälti kuntarajoihin. Vertailumaiden välillä on eroja kuntien lukumäärässä ja siten myös siinä, kuinka monta kuntaa yksittäisen toimintaryhmän toimialue kattaa. Taulukossa 9 on karkea keskiarvo maittain siitä, kuinka monta kuntaa yhden toimintaryhmän alueeseen kuuluu.

On syytä huomata, että taulukon keskiarvo antaa vain suuntaviivoja. Hajonta maittain on suuri: yhdessäkin maassa osa toimintaryhmistä operoi yhden tai kahden kunnan alueella, ja samalla osa toimintaryhmistä kattaa kymmeniä kuntia. Esimerkiksi Suomessa muutamat toimintaryhmät operoivat kolmen kunnan alueella ja vastaavasti muutamat toimintaryhmät kattavat yli kymmenen kuntaa.

Tanskassa kuntien lukumäärään vaikuttaa vuonna 2007 toteutettu kuntareformi. Kuntareformissa kuntien lukumäärä tippui noin kolmanneksella eli 271:stä 98:aan. Samalla toimintaryhmien lukumäärää nostettiin merkittävästi ohjelmakauden 2007–2013 alkaessa. Siten osa Tanskan toimintaryhmistä toimii vain yhden kunnan alueella. Lisäksi Tanskan lukuun vaikuttaa EU:n kalastusohjelma, jonka puitteissa toimintaryhmiä toimii sekä mannermaalla että saaristoalueilla. Taulukossa 9 Tanskan keskiarvo on korkeampi, koska muutama ryhmä toimii noin kymmenen kunnan alueella.

Paikalliset toimintaryhmät ovat riippuvaisia kuntien sitoutumisesta. Yhteistyön tulisi olla toimivaa ja jatkuvaa. Riippuvuutta lisää se, että hanketoimintaan sisältyy ns. kuntarahoitus. Tämä on selvä mahdollisuus kunnille erityisesti elinkeinoelämän ja vapaaehtoistoiminnan tukemisessa. Käytännössä yksittäisessä hankkeessa kunnan rahoitusosuus on esimerkiksi 20 prosenttia. Muu rahoitus hankkeeseen tulee LEADER-rahoituksesta ja yksityisestä rahoituksesta. Kuntien kannalta kyse on siis merkittävästä lisäresurssista aluekehittämiseen ja toimenpiteiden mahdollistamisesta, johon ei ehkä muutoin olisi resursseja käytettävissä. Toisaalta kuntien *”vakuuttaminen”*

Taulukko 9. Montako kuntaa yksittäisen toimintaryhmän toimialue kattaa?



toiminnan tarpeellisuudesta on tärkeää, koska jos kunnat vetäytyvät rahoitusosuudestaan, ei hankkeita voida toteuttaa.

Kaikissa maissa puhutti kuntien vaihteleva sitoutuminen LEADER-toimintatapaan. Yhteinen asia kaikkien maiden toimintaryhmille on ylläpitää toimivaa ja tekemiseen perustuvaa yhteistyösuhdetta kuntakentän kanssa. Osassa toimintaryhmiä kunta puolen sitoutumisen vaihtelu näkyy erityisesti kahdessa asiassa: 1) osallistumisessa ja aktiivisuudessa toimintaryhmän hallituksessa ja 2) osallistumisessa hankerahoitukseen, ja erityisesti vastinrahan löytämisessä rahoitettaviin hankkeisiin.

Kuntien roolin osalta suurin osa näkemyksistä korosti hyvää, toimivaa ja rakentavaa yhteistyötä. Lisäksi monissa kohdin korostuivat näkemykset yhteisestä asiasta ja yhteneväisistä tavoitteista. Silti osassa kyselyn vastauksia ja haastatteluissa spekuloiitiin sillä, että yleensä on ”hiuksenhieno raja” tai ”päivittäinen työskentely on nuoralla tanssimista” sen suhteen, kääntyykö varojenkäyttö kuntien omien etujen puolustamiseksi vai nähdäänkö kunnissa alueen etu tärkeämpänä. Konkreettisemmin sanottuna, materiaalisammme muutamissa kohdin kritisoitiinkin kuntia oman kunnan etujen liiallisesta edistämisestä tai kiinnipitämisestä. Muutamissa kohdin tuli esiin myös näkemyksiä, että *”LEADER on kunnille vain yksi rahalahde lisää paikata vähäisiä kehittämispansoksia”*.

3.3. Näkemyksiä hallinnoinnin nykytilasta

Tutkimuksen keskeinen tavoite liittyy siihen, että pystymme paikantamaan LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyviä asioita ja toiminnan onnistumiseen johtaneita olennaisia tekijöitä. Avainkysymyksiä ovat siten seuraavat: Miten hallinnointi on organisoitu ja järjestetty? Millaiset asiat ja periaatteet ohjaavat organisointia ja toimintaa? Millaisia yhtäläisiä ja erilaisia haasteita ja ongelmakohtia hallinnoinnissa esiintyy vertailtavissa maissa? Miten hallinnointia voitaisiin keventää eri maiden kokemusten perusteella?

3.3.1. Hallinnoinnin nykytilaa kuvaavia asioita ja havaintoja hallinnointiperiaatteiden toteutumisesta

Paikallisille toimintaryhmille suunnatussa kyselyssä tiedustelimme LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyviä asioita. Taulukossa 10 on esitetty yksitoista paikallisille toimintaryhmille esitettyä väitettä sekä vastausten jakautuminen väitteittäin. Taulukossa on eritelty erikseen Suomen vastaukset muista maista. Ulkomaiden vastaukset on ”niputettu” yhteen. Tällä esitystavalla saamme paremmin esiin Suomen aseman suhteessa muihin vertailumaihin.

Paikallisten toimintaryhmien arvioissa yleisesti kanatusta saivat väitteet

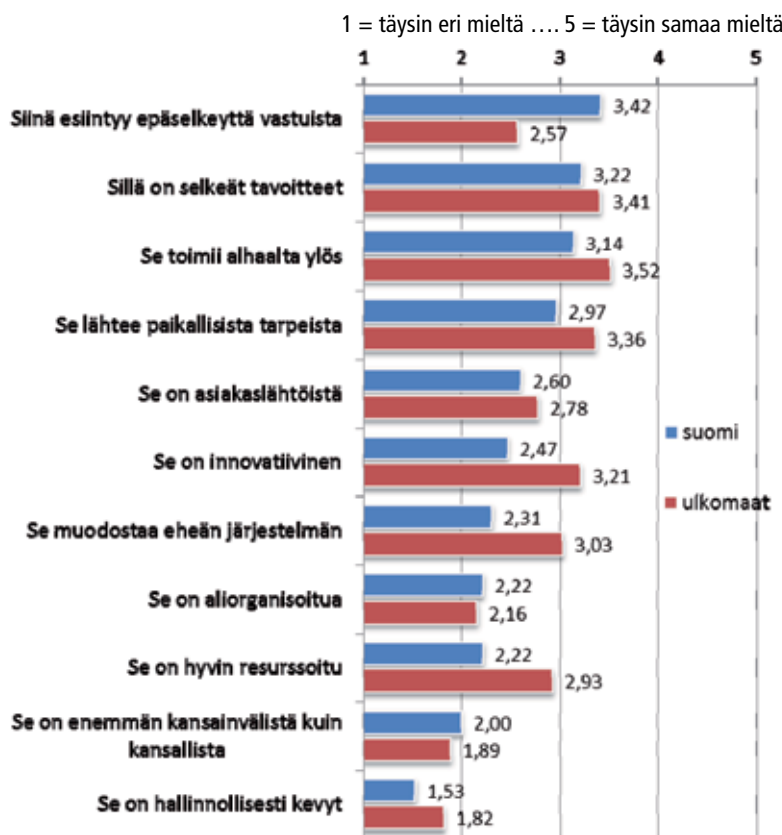
1. Alhaalta ylöspäin rakentuvasta toimintatavasta
2. Hallinnoinnin perustumisesta paikallisten tarpeiden huomioimiseen
3. Varsin selkeistä toiminnan hallinnointiin kohdistuvista tavoitteista.

Vastaavasti kriittisiä näkemyksiä toimintaryhmissä esiintyi väitteisiin siitä, että

1. LEADER olisi hallinnollisesti kevyt
2. Kansainväliset elementit olisivat vahvasti mukana LEADER-toimintatavassa
3. LEADER-toimintatavan hallinnointi olisi riittävästi resursoitu.

Kuten taulukosta 10 käy ilmi, Suomi eroaa muista vertailumaista muutamissa kohdin. Ensiksikin Suomessa koetaan muita maita enemmän epäselvyyttä hallinnointiin osallistuvien organisaatioiden vastuiden määrittelyssä. Tämä reagoi myös hallinnointijärjestelmän eheyttä ja yhtenäisyyttä koskevan kysymyksen kanssa. Suomessa LEADER-järjestelmä koetaan hajanaisempaan kuin muissa vertailumaissa. Toiseksi hallinnoinnin koetaan perustuvan muita maita vähemmän paikallisiin tarpeisiin ja lähtökohtiin. Kolmanneksi muissa maissa hallinnointi koetaan Suomea enemmän innovatiivisuuteen pyrkivänä toimintana. Neljänneksi vertailumaissa resursoinnin koetaan vastaavan paremmin asetettuja tavoitteita kuin Suomessa.

Taulukko 10. Paikallisten toimintaryhmien näkemykset LEADER-toimintatavan hallinnoinnin nykytilasta.



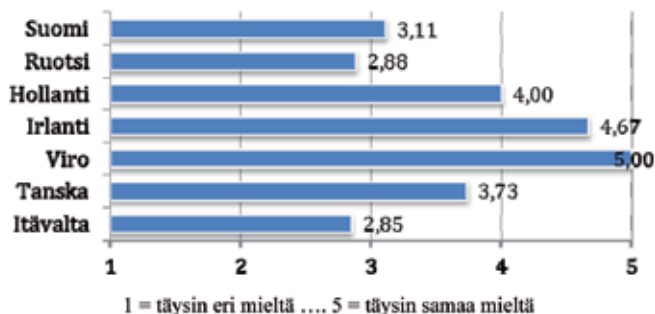
Seuraavassa on esitetty taulukosta 10 poimittuja väitteitä yksityiskohtaisempaan tarkasteluun. Tarkasteluun on valittu ne väitteet, joissa nousee merkityksellisiä poikkeamia tai yhteneväisyyksiä esimerkiksi maiden välille.

Kun tarkasteluun otetaan yhteenvetotaulukosta alhaalta ylös -periaatteen toteutuminen, arviot eriävät maittain (ks. taulukko 10a). Parhaiten alhaalta ylös -periaate näyttää toteutuvan Virossa, Irlannissa, Hollannissa ja Tanskassa. Vastaavasti Suomi, Ruotsi ja Itävalta empivät periaatteen toteutumista. Sama trendi näkyy selvästi myös toteutetuissa toimintaryhmien edustajien haastatteluissa. Miksi periaate sitten ei toteudu? Tyypillisimpänä syynä nähtiin kansallisen ohjelma-asiakirjan vahva ohjaava rooli: paikallisia tarpeita ei aina pystytty yhdistämään ohjelma-asiakirjan prioriteetteihin tai tukikelpoiseksi määriteltyihin asioihin.

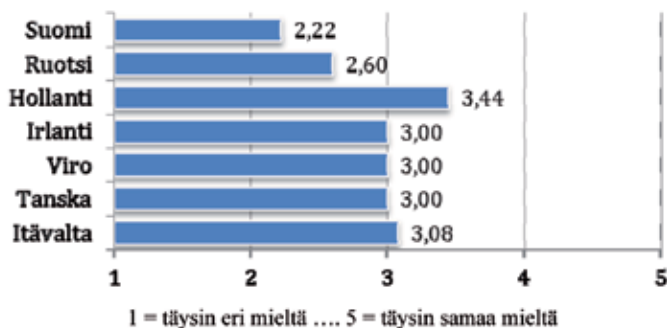
Yleisesti LEADER-toimintatavan hallinnoinnin resursointi herätti varsin skeptisiä mielipiteitä ja kommentteja sekä kyselyn avoimissa kentissä että paikallisten toimintaryhmien vetäjien haastatteluissa. Silti resursointi koettiin kohtuullisena, mutta keskeisenä ongelmana koettiin vähäiset panostusmahdollisuudet kehittämis- ja innovointitehtäviin. Maittain tulokset ovat esiteltynä taulukossa 10b. Kuten taulukosta näkyy, skeptisimmät arviot tulivat Suomesta ja Ruotsista. Muut maat edustavat varsin neutraalia linjaa.

Kuten yhteenvetotaulukossa 10 tuli ilmi, toimintaryhmät eivät koe LEADER-toimintatavan hallinnointia erityisen kevyenä. Kyselyssä esitetty väite oli, että LEADER-toimintatapa on hallinnollisesti kevyt. Maittain vastauksien jakauma on esitetty taulukossa 10c. Erityisen raskaaksi hallinto koetaan Virossa, Hollannissa ja Irlannissa. Muidenkin maiden kokemuksissa painottuu byrokraattisuus ja pitkät käsittelyajat.

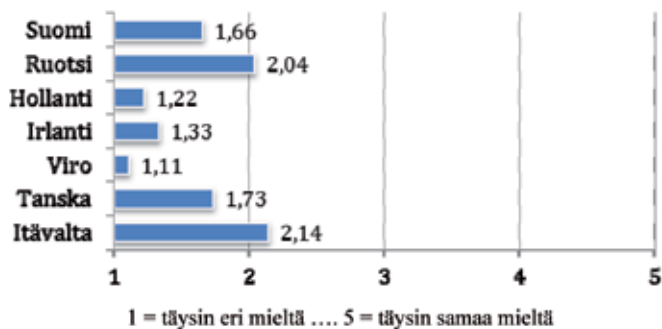
Taulukko 10a. LEADER-hallinnointi: alhaalta ylös periaatteen toteutuminen maittain.



Taulukko 10b. LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien tyytyväisyys resurssitilanteeseen maittain.



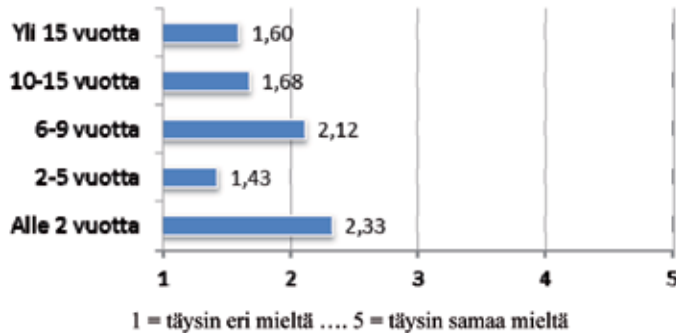
Taulukko 10c. LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä maittain.



Mielenkiintoista on se, että hallinnoinnin raskaaksi kokemista määrittelee toimintaryhmien toiminnanjohtajien työkokemus. Taulukossa 10d on esitetty arvio hallinnoinnin raskaudesta ja byrokraattisuudesta suhteessa toiminnanjohtajien työkokemukseen LEADER-toimintatavan parissa.

Taulukosta 10d on tulkittavissa, että mitä pidempään henkilö on työskennellyt LEADERin kanssa, sitä raskaampana hallinnointi koetaan. Voi spekuloida, että kyse on kokemusten peilaamisesta edellisiin ohjelma-kausiin. Useissa kyselyn vastauksissa ja haastatteluisa korostui, että sääntelyn määrä ja yksityiskohtaisuus on kasvanut koko ajan. Toisin sanoen edellinen

Taulukko 10d. LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä suhteessa työkokemukseen.



ohjelmakausi näyttäytyy osin kevyemmin säädeltyinä ja ohjattuna. Taulukoiden havaintoa konkretisoi poiminta eräältä hollantilaiselta haastateltavalta: *”kaikki puhuvat hallinnoinnin keventämisestä ja byrokratian vähentämisestä EU-ohjelmissa, mutta käytännössä tapahtuu aivan vastakkaista. Olemme nähneet LEADER-ohjelmassa taas että viime vuonna tuli uusia regulaatioita talousraportoinnista. Pienten projektien hallinnointi kasvaa ja kasvaa. Tämä on ehkä LEADER-ohjelman suurin haaste.”* Samanlainen kommentti tuli myös Suomesta: *”Olen realisti eli joka ohjelmakaudella on aiottu selkeyttää ja yksinkertaistaa asioita, ja aina on menty hullumpaan... aina aloitetaan uudelleen ja uudelleen.”*

Edellä taulukossa 10 esitettiin havainto hallinnointijärjestelmän koherenttiudesta. Tarkemmin ilmaistuna tiedustelimme vastaajilta, muodostaako LEADER-toimintatavan hallinnointi heidän mielestään eheän ja yhtenäisen hallinnointijärjestelmän. Ulkomaiden vastauksissa ei erotu selkeästi kantaa puolesta eikä vastaan; Suomessa vastaukset puolestaan korostivat ulkomaita enemmän järjestelmän hajanaisuutta ja ehkä yhtenäisen kuvan sekä toimintatapojen osittaisuutta puuttumista. Tätä konkretisoivat myös havainnot Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 arvioinneista: toimintaryhmien välillä on merkittäviä eroja toimintatavoissa, toiminta on kirjavaa ja mm. hankehakijoiden neuvontaa ja ohjausta sekä tiedotusta toteutetaan monella eri tavalla³³. Riski on, että erot ja kokemukset hallinnoinnin haja-

naisuudesta heikentävät maaseudun kehittämisestä ja toiminnasta syntyvää kokonaiskuvaa yritysten ja hankekehittäjien parissa. Toisaalta on huomioitava, että alhaalta ylös -toimintatapa edellyttää poikkeavia, alueen ja toimijoiden tarpeisiin perustuvia käytänteitä. Siksi on tärkeää, että esimerkiksi viestinnässä uskalletaan valita oikeat ja osuvat keinot asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Silti viestinnän sisällöissä on vastaavasti huomioitava yhtäläiset, LEADER-toimintatapaan kuuluvat tavoitteet.

3.3.2. Ruohonjuuritason organisointiin liittyviä arvioita

Vaikka edellä alhaalta ylös -periaatteen toteutumista osin kritisoitiin, paikallisten toimintaryhmien luottamus on vahva kaikissa maissa siihen, että toimintaryhmän organisoinnissa on kyetty huomioimaan paikalliset tarpeet (ks. taulukko 11). Toisin sanoen toiminnan organisoinnissa paikallisuus ja paikalliset näkyvät hyvin, mutta toimenpiteiden sisällössä paikallisiin tarpeisiin ei kyetä reagoimaan aina tarkoituksenmukaisesti.

Tulos on mielenkiintoinen, sillä periaatteessa organisointi noudattaa pitkälti samaa organisatorista muotoa: toimintaryhmän henkilöstö koostuu yleensä 2–3 henkilöstä sekä toimintaryhmän hallituksesta. Samalla tavoin vastauksissa ja haastatteluisissa korostui, että toimintaryhmät ovat kaikissa maissa pääsääntöisesti tyytyväisiä hallituksien kokoonpanoihin ja eri ryhmien edustukseen. Kokoonpanojen nähtiin tukevan paikallista kehittämistä ja paikallisten tarpeiden huomioimista varsin hyvin.

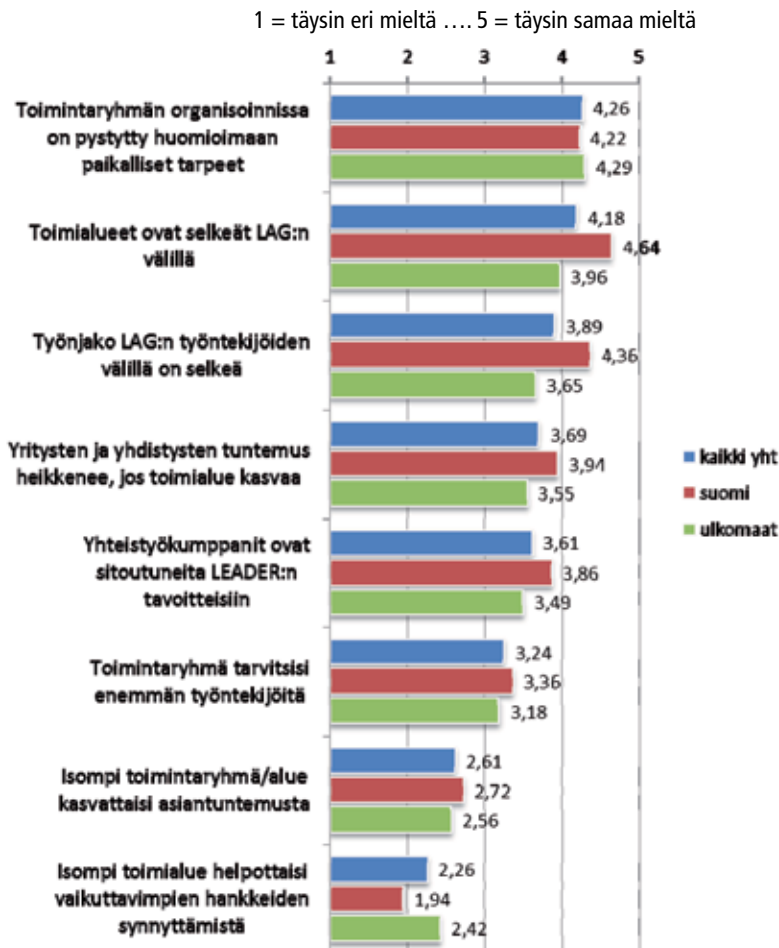
³³ Ks. esim. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 arviointiraportti (2011) ja (2012, s. 55–60).

Kuten taulukosta 11 ilmenee, nykyisiä toiminta-alueita pidettiin selkeinä. Samalla tavoin toimintaryhmien sisällä työnjako koettiin selväksi. Positiivisia arvioita selittää varmasti toimintaryhmien pieni henkilöstömäärä. Selvä työnjako on yleensä pienen asiantuntijaorganisaation etu, ja pitää muistaa, että kahden kolmen hengen organisaatiossa työnjakoon on vaikea muodostaa tarpeettomia päällekkäisyyksiä. Jos ongelmia on ilmennyt, ne liittyvät yleensä hallituksen ja toimintaryhmän väliseen toimivallan jakoon tai päätöksentekijärooleihin.

Toimialueiden laajentamiseen koetaan sisältyvän riskejä. Riskit toiminta-alueen laajentamisessa liittyvät seuraaviin asioihin ja näkökulmiin:

1. Toiminta-alueen laajentaminen heikentäisi alueellisten ja paikallisten toimijoiden tuntemusta
2. Laajentumisen koetaan vähentävän toimijakoh- taista kontaktien määrää. Erityisesti toiminta- ryhmissä kannettiin huolta yritysten kontaktoin- nista ja yhteydenpidosta yrittäjiin.
3. Laajentumisen ei koeta kasvattavan asiantun- temuksen tai osaamisen määrää. Tämä liittyy erityisesti siihen, että vaikka yritysten mää- rä laajentumisen myötä kasvaisi, vähentyvät kontaktit sekä yritysten ja muiden toimijoiden tuntemus itse asiassa heikkenisi nykyisestä.

Taulukko 11. Paikallisten toimintaryhmien näkemyksiä omaan organisointiin liittyvistä asioista.



Toimialuetta koskeissa kommenteissa korostuikin verkostoitumisen ja yhteistyön tekemisen tärkeys. Esimerkiksi kun toimintaryhmässä tai hankkeen toteuttamisessa tarvitaan laajempaa osaamista esimerkiksi yritystoiminnasta, lisäosaamista haetaan verkottumalla ja laatimalla yhteistyöverkostoja tarpeen mukaan. Määrän ei siis nähty korvaavan laatua.

Mielenkiintoista on, että taulukossa 11 väite isommas- ta alueesta vaikuttavampien hankkeiden edistämiseksi saa näinkin vähäisen kannatuksen. Tulos on hieman ristiriitainen kyselyn vapaakenttien tuottaman kommenttien ja vastausten kanssa. Kommenteissa esiin- tyi tahtoa toimintaryhmien toimialueita suurempien hankkeiden toteuttamiseen, esimerkiksi yhdessä 1–3 toimintaryhmän kanssa. Toisaalta kyse lienee osin siitä, että hankkeet halutaan pitää mahdollisimman lähellä paikallisia toimijoita. Lisäksi isommat hankkeet toden- näköisesti sitovat toimintaryhmien resursseja liiaksi, ja hankkeen toteuttamiseen kuluva aika on pois ns. perustyöstä eli neuvonnasta ja ohjauksesta. Kyse on myös siitä, että jokaisessa maassa toimintaryhmissä on halua tehdä yhteistyötä maan muiden toimintaryhmien kanssa, esimerkiksi juuri yhteishankkeiden kautta. Yhteiset hankkeet ovat tällöin vain yksi osa toiminta- ryhmien toimintaa, ja perustyö halutaan edelleen tehdä oman toiminta-alueen toimijoiden kanssa.

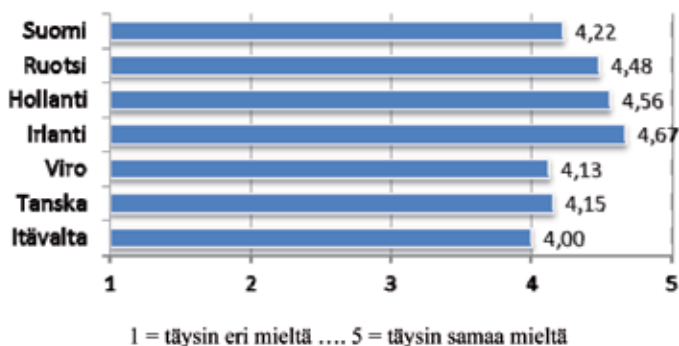
Kun toimintaryhmien organisointia katsotaan mait- tain, vastaukset ovat luonteeltaan varsin yhteneviä. Yhteenvetotaulukossa 11 ensimmäisenä oli kyky huomioida paikalliset tarpeet toimintaryhmien orga-

nisoinnissa. Maittain tulokset on eritelty taulukossa 11a. Kuten taulukosta ilmenee, toimintaryhmien oma organisointi on viritetty varsin hyvin vastaamaan paikallisia tarpeita.

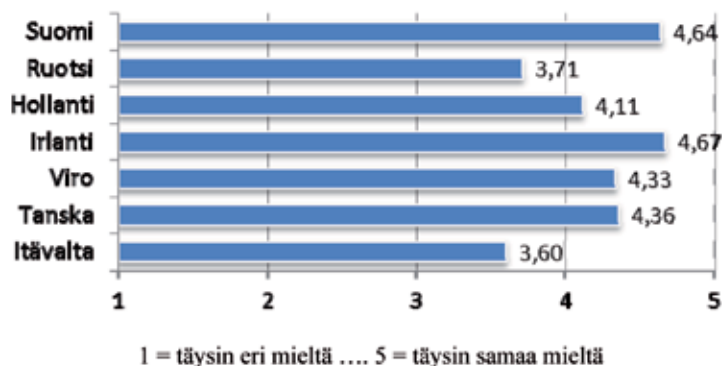
Maiden välille tulee hieman hajontaa, kun katsotaan toimialueiden selkeyttä toimintaryhmien välillä (tau- lukko 11b). Suomessa ja Irlannissa toimialueet koetaan erityisen selkeinä. Tätä vastoin Ruotsissa ja Itävallassa toimialuekysymykseen koetaan liittyvän hieman ra- janvetokysymyksiä. Ruotsissa todennäköinen selitys löytyy ainakin siitä, että toimintaryhmien määrä nousi edellisestä ohjelmakaudesta. Yhteistyökumppanit ja toimintaryhmät itsekin ovat joutuneet hakemaan uusia toimintatapoja ja kumppaneita uusilla toimialueilla. Itävallan alempia arvioita selittää se, että toimin- taryhmät ovat toimialueeltaan suhteellisen pieniä ja niitä on lukumääräisesti paljon ainakin muihin maihin verrattuna. Itävallassa tulikin muutamissa kommenteis- sa esiin muita maita enemmän tarve toimintaryhmien välisen yhteistyön tehostamiseen ja toimintaryhmien lukumäärän kriittiseen uudelleenarviointiin.

Yllättävää on se, että Tanskassa toimintaryhmien toimialueisiin ei koettu liittyvän ongelmia. Toiminta- ryhmien toimialueet määriteltiin uudelleen ja ryhmien lukumäärä nousi ohjelmakauden alussa merkittävästi. Lisäksi maassa toteutettiin vuonna 2007 suurehko kuntareformi, jossa kuntien lukumäärä tippui kol- mannekseen. Toisaalta toimialueen selkeyttä selit- tänee Tanskassa se, että useimpien toimintaryhmien toimialue koskee nyt vain yhtä kuntaa.

Taulukko 11a. Paikallisten toimintaryhmien näkemys organisoinnista: paikallisten tarpeiden huomiointi toimintaryhmän organisoinnissa maittain.



Taulukko 11b. Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: toimialueiden selkeys toimintaryhmien välillä.



Kyselyssä toimintaryhmien mielipidettä kysyttiin siitä, voisiko toimialueen laajentaminen johtaa vaikuttavampiin hankkeisiin. Kuten summataulukossa 11 ilmeni, ajatus ei saanut kannatusta toimintaryhmien piirissä.

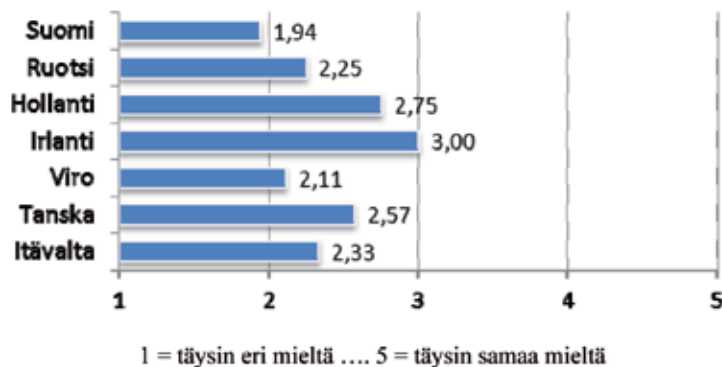
Maittain vastaukset jakautuvat taulukon 11c mukaisesti. Suomessa, Virossa ja Ruotsissa toimialueen laajentamisen ei nähty juurikaan edesauttavan hankkeiden vaikuttavuuden lisäämistä. Hollannissa ja Irlannissa vastaukset asettuivat puoliväliin – osaltaan yhteys voisi löytyä, osaltaan ei. Kyse on siten pitkälti hankekohtaisista ratkaisuista ja tarpeista. Toisaalta voi hieman spekuloida, olisiko toimintaryhmien maantieteellinen pienuus jälleen yhdistävä tekijä sekä Irlannissa että Hollannissa.

Vaikka näkemykset toimialueen laajentamisesta ovat varsin yhtenevät, silti voidaan spekuloida kyselyn

tuloksia suhteessa haastattelujen tuottamaan tietoon. Useissa haastatteluissa ja myös muutamissa kyselyn avoimissa kentissä hallinnon ongelmaksi koettiin rahoituskehysten pienuus. Toisin sanoen yleensä pieni toimintaryhmä, pieni alue ja pieni rahoituskehys kulkevat käsi kädessä. Haastateltavat kommentoivat, että ”läheskään kaikkia hankkeita ei voida rahoittaa koska kehys ei riitä” tai ”ei voi rahoittaa kuin pari isoa hanketta, jotta pienille riittää varoja myös”. Tästä herää väistämättä kysymys, olisiko sittenkin tarvetta isommille kokonaisuuksille ja pienten toimintaryhmien yhdistämiselle.

Hallinnon ja organisoinnin onnistumisessa yhteistyökumppaneiden sitoutuminen on keskeinen asia. Sitoutuneet kumppanit ja yhteistyötahot parhaimmillaan tukevat ja edesauttavat toimintaryhmien toimintaa merkittävästi. Esimerkiksi hankkeiden suunnittelu

Taulukko 11c. Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: toimialueen laajentaminen edesauttaisi vaikuttavampia hankkeita.



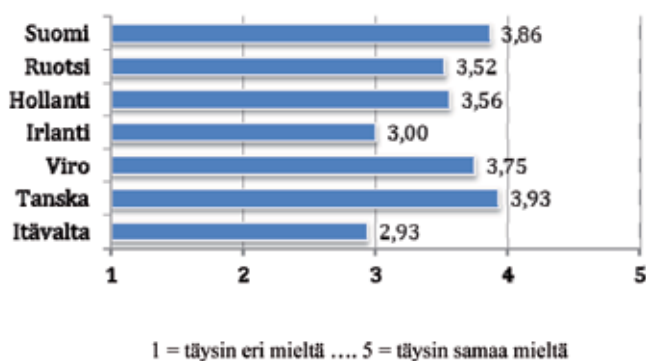
ja toteuttaminen on jouhevaa, mikäli toimintaryhmät voivat luottaa kumppaneihinsa. Kuten summataulukossa 11 havaitsimme, toimintaryhmien arviot asettuivat hieman keskiverron yläpuolelle. Toisin sanoen sitoutuminen osin toimii, osin siinä koetaan olevan vielä paljon kehittämistarpeita.

Taulukkoon 11d on koottu toimintaryhmien arviot sitoutumisesta maittain. Kuten taulukosta näkyy, Tanskassa, Suomessa ja Virossa yhteistyökumppaneiden sitoutumisen LEADER-toimintatapaan koetaan olevan lähes erinomaista. Hyvä taso on myös Ruotsista ja Hollannista. Irlannissa ja Itävallassa sitoutumisen lisääminen on selvä kehittämistavoite.

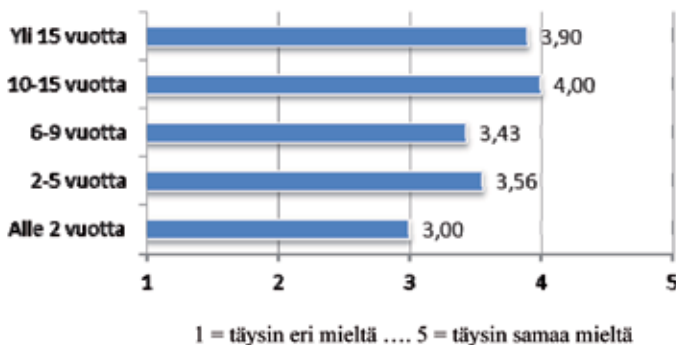
Ristiintaulukoimme myös paikallisista toimintaryhmistä saadut arviot yhteistyökumppaneiden sitoutumisesta suhteessa toiminnanjohtajien työkokemukseen LEADER-toimintatavan parissa. Kuten taulukosta 11e näkyy, yhteistyötahojen ja keskeisten kumppaneiden sitoutumisen koetaan olevan sitä paremmalla tasolla, mitä pidempi työkokemus toiminnanjohtajalla on LEADER-toimintatavasta.

Voidaan ajatella, että tulos kertoo henkilökohtaisten suhteiden tärkeästä roolista LEADER-toimintatavassa ja paikallisessa kehittämistyössä. Pitkä kokemus alueelta todennäköisesti aina lisää yhteistyötahojen määrää. Silti kääntöpuolena on asioiden ja toimien liika henkilöityminen. Tällöin ongelma on se, että yhteistyö voi kariutua henkilötason ristiriitoihin tai näkemyseroihin.

Taulukko 11d. Toimintaryhmien arviot yhteistyökumppaneiden sitoutumisesta LEADER-toimintatapaan maittain.



Taulukko 11e. Toimintaryhmien arviot sitoutumisesta suhteessa toiminnanjohtajien työkokemukseen LEADERista.



4. YKSITYISKOHTAISET TULOKSET

Toiminta Euroopan unionin viitekehyksessä on monin tavoin muuttanut aluekehittämistä ja maaseutu-alueiden kehittämistyötä. Kun uudistuksia ja muutoksia tarkastelee hallinnon ja hallinnoinnin näkökulmasta, Euroopan unioni ei sinänsä ole useinkaan suoraan vaatinut muutoksia, vaan kysymys on ollut enemmän jäsenvaltioiden omista tarpeista mukauttaa ja integroida alue- ja paikallishallintoja sekä alueellisia ja paikallisia kehittämistoimia.

Vaikka tämän tutkimuksen tavoite ei ole analysoida EU:n aluepolitiikkaa tai maaseutualueiden kehittämistä, muutokset EU-tasolla on tietysti osin huomioitava. Toisin sanoen EU-tason muutokset siis vaikuttavat siihen, miten EU-ohjelmien ja rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen onnistuu ja miten ohjelmien toteutus järjestetään jäsenvaltiotasolla. Pidemmän aikavälin ja kaikkia jäsenvaltioita koskevana muutoksina erottuvat ainakin³⁴:

- Rakennerahasto-ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien määrän vähentyminen
- Taloudellisen seurannan, tilintarkastuksen ja arvioinnin merkityksen ja yksityiskohtaisuuden kasvu
- Hallintotehtävien delegointi lähemmäksi hankkeiden toteuttajia
- Alueellisen ohjelma-, strategia- ja hankeosaamisen vahvistamispyrkimykset viranomaisissa ja toteuttajakentässä
- Tavoitteet suurempien ja vaikuttavampien hankkeiden toteuttamisesta
- Hallintotoimien, sääntelyn ja ohjeistuksien yhdenmukaistaminen ja yk-sinkertaistaminen
- Jäsenvaltioiden ja alueiden rajat ylittävien hankkeiden ja toimenpiteiden määrän lisääminen.

Seuraavassa käsitellään yksityiskohtaisemmin LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyviä kysymyksiä organisoinnin, ohjauksen ja valvonnan sekä viestinnän ja verkottumisen näkökulmista. Luvun lopuksi esitetään hallinnoinnin kehittämiseen liittyviä huomioita sekä joukko kehittämisehdotuksia.

4.1. Organisointi

Edellä eriteltiin LEADER-toimintatavan organisointiin liittyviä yleisiä periaatteita sekä kunkin vertailumaan hallinnollisiin rakenteisiin liittyviä asioita. Paikallisiin toimintaryhmiin kohdistuneella kyselyllä sekä asian-tuntijahaastatteluilla pyrittiin paikantamaan mahdollisimman tarkasti organisointiin ja organisatorisiin järjestelyihin liittyviä ongelmakohtia ja haasteita. Tarkoilla kysymyksillä pyrittiin välttämään tilanne, jossa vastaukset tuottavat vain esimerkiksi tuloksen että "toiminta on byrokraattista". Tutkimuksellinen tavoite siis oli, että ongelmat kyetään "aukaisemaan" ja erittelemään, mitä byrokraattisuus ongelmana tarkoittaa, ja mitkä asiat siihen johtavat.

4.1.1. Toimintatapaa kuvaavia asioita

Seuraavassa analysoidaan yksityiskohtaisemmin kah-ta LEADER-toimintatavan toteuttamiseen ja hallinnointiin liittyvää keskeistä suuretta. Ensinnä keskitetään toimintavaltakysymyksiin. Toimivalta eri muodoissaan ja merkityksissään määrittelee pitkälti hallinnointia ja hallinnoinnissa kohdattavia haasteita. Toiseksi tässä yhteydessä analysoidaan ja eritellään LEADER-toimintatavan hallinnointia kuormittavia asioita: mitä ne ovat ja millaisia arvioita materiaali seitsemästä maasta tuottaa?

4.1.1.1. Toimivalta

Paikallisilla toimintaryhmillä ja niiden hallituksilla on merkittävää alueellista toimivaltaa mm. toimintastrategiansa ja rahoituspäätösten tekemisen kautta. Silti on huomioitava, että toimivaltaa käyttäessään ne osin päätyvät leikkauspintoihin kuntien, valtion aluehallinnon virastojen ja maakuntien toimivallan kanssa. Jotta toimivallan käyttö olisi selvää, ja jotta tarpeettomia päällekkäisyyksiä ei syntyisi, on kommunikaation toimittava toimintaryhmien ja muiden alueellisten toimijoiden välillä – mukaan lukien myös valtion alue- ja paikallishallinto, kuntien hallinto sekä poliittinen päätöksenteko³⁵.

34 Viinämäki (2004) ja Sito (toim) (2007).

35 Ks. myös Ison-Britannian kokemuksista Shortal & Shucksmith (2001).

Kaikissa EU-maissa paikallisten toimintaryhmien toimivaltaa ja hallinnollista toimintaa linjaa pitkälti Euroopan komission DG AGR:n soveltamisopas³⁶. Tässä oppaassa on määritelty, että jäsenvaltioissa sovelletaan pääasiassa kolmea LEADER-täytäntöönpanomallia:

1. Toimintaryhmien valtuudet rajoittuvat hankkeiden valintaan
2. Toimintaryhmillä on valtuudet valita hankkeet ja suorittaa maksatukset tuensaajille
3. Toimintaryhmillä on valtuudet sekä valita että hyväksyä hankkeet.

Ensimmäistä näistä voi pitää ns. perusmallina eli toimintaryhmille on siirretty ainoastaan hankkeiden valintavaltuudet. Tämän nähdään täyttävän paikallistasolle siirrettävän päätöksenteko- ja toimivallan vähimmäisvaatimukset. Ensimmäisessä ja toisessa mallissa maksajaviranomainen (Paying Agency) tai hallintoviranomainen (Managing Authority) tai jokin muu viranomainen tarkastaa hankkeen tukikelpoisuuden ennen hankkeen hyväksymistä. Tämä hallinnollinen tarkastus on rajattu koskemaan ainoastaan toimien tukikelpoisuutta eli sinänsä toimintaryhmien ehdottaman hankkeen laatua, sisältöä tai merkitystä ei tässä tarkastuksessa arvioida.

Soveltamisoppaassa korostetaan hallintoviranomaisten ohjeistuksen selkeyttä erityisesti tahoille, jotka suorittavat tukikelpoisuuden tarkastuksen. Annetun ohjeistuksen tulee olla selkeää, jotta vältettäisiin toimintaryhmille osoitettuun toimivaltaan tarpeettomasti puuttumiset. Toiseksi soveltamisoppaassa korostetaan sitä, että kaikissa täytäntöönpanomalleissa päätöksenteon tulee olla mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Näiden oletetaan edesauttavan eturistiriitojen välttämistä. Kolmanneksi oppaassa korostetaan sitä, että hankkeiden kehittämiseen osallistuvien tahojen ei tulisi osallistua hankkeiden valintaan tai hyväksymiseen eikä maksatushakemuksien käsittelyyn tai tarkastukseen.

36 DG AGR:n laatima maaseuturahastosta 2007–2013 rahoitettavien maaseudun kehittämisohjelmien LEADER-toimintalinjan soveltamisopas. Maaseudun kehittämiskomitealle 8.3.2011 esitetty tarkistettu versio, valmistunut 25.3.2011.

4.1.1.2. Hallinnointia kuormittavat asiat

Haastatteluissa sekä toimintaryhmille suunnatussa kyselyssä kysyttiin, millaiset asiat kuormittavat LEADER-toimintatavan hallinnointia. Kysymyksillä pyrittiin saavuttamaan käsitys, missä asioissa tai tehtävissä on haasteita ja osaltaan myös sitä, mihin hallinnointitehtävissä työpanos kuluu. Lisäksi näistä seikoista on jäsenneuvastossa potentiaalisia kehittämistarpeita ja keinoja keventää hallinnointitehtäviä.

Yleisesti seitsemässä maassa oli yllättävänkin paljon täsmällisiä ja yhteneviä tuloksia. Seuraavassa on listattu tyypillisimmät kuormittavat asiat (taulukko 12). Taulukossa vasemmalla on kaikissa maissa esiintyvä keskeinen kuormittava asia ja hallinnointiin liittyvä tehtävä. Oikealla puolestaan on hallinnointitehtävää tämentäviä kommentteja, jotka on poimittu paikallisten toimintaryhmien toiminnanjohtajille tehdystä kyselystä.

Koonnin (taulukko 12) lisäksi voi vielä nostaa esiin muutamia, kaikkia maita koskevia työllistäviä asioita sekä niitä tämentäviä kommentteja.

Ensiksi hankehakemusten ja maksatusprosessin yksityiskohtaisuus koettiin laajalti tarpeettoman työllistäväksi. Monet haastateltavista ja kyselyyn vastanneista henkilöistä kritisoiivat tällä ohjelmakaudella tiukentuneita säännöksiä ja toimintatapoja. Myös tarvittavien liitteiden määrä ja yksityiskohtaisuus koettiin ongelmaksi.³⁷

Toiseksi menettelytapa, jossa hankehakemus hyväksytään valtion aluehallinnon (ELY-keskus Suomessa, Ruotsissa lääninhallitus) viranomaisessa tai hallintoviranomaisessa (esimerkiksi ministeriö Tanska, Viro; Hollannissa ja Itävallassa aluetason viranomainen), kaventaa ainakin osittain paikallisten toimintaryhmien toimivaltaa. Samalla se kuormittaa hallinnollisesti toimintaryhmiä, koska menettely edellyttää valmistelutyötä ja vaatimukset ovat osin erilaiset kuin päätöksenteko toimintaryhmien hallituksessa edellyttää.

37 Tästä myös European Court of Auditors (2010) raportti LEADERin osalta. Raportissa on esimerkkejä ylibyrokrattisesta toiminnasta. Esimerkiksi Kreikassa hakijan on täytettävä 22 sivun hakulomake, johon on sisällytettävä 15 sivua käsittävä hankekuvaus sekä todistukset mm. asevelvollisuuden suorittamisesta, hakijan iästä, todistus siitä, että hakija ei ole toiminut virkamiehenä, hakijan terveystodistukset. Vastaavasti maksatushakemuksen tekoon on 32 sivua käsittävä lomake.

Taulukko 12. Hallinnointia kuormittavat tehtävät seitsemässä vertailumaassa.

Kuormittava hallinnointitehtävä	Hallinnointitehtävää täsmentävät kommentit
Hanketoimijoiden neuvonta ja ohjaus	- Koettiin usein ns. toimintaryhmien perustehtävänä, jonka toteuttamisen kuuluukin kuormittaa - Kommunikointi, viestintä vie aikaa: <i>"mitä laajempi yhteistyöverkostosi on ja mitä kokeneempi itse olet, sitä enemmän istut emailin ääressä"</i>.
Muutokset ohjeistuksissa ja säännöissä ohjelmakaudella	- Vaikeuttaa erityisesti sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden sitouttamista - Aiheuttaa ylimääräistä neuvonta- ja ohjeistustarvetta hankkeiden toteuttajien suuntaan - Aiheuttaa epävarmuutta esimerkiksi tukikelpoisuudesta
Toimintaryhmiin kohdistuva yksityiskohtainen valvonta ja seuranta	- Synnyttää ristiriitoja paikallisten tarpeiden huomioimisen ja innovatiivisuuden kanssa - Yksityiskohtainen ("kuittien kopiointi" maksatushakemuksiin, erityisesti omissa hankkeissa) seuranta turhauttaa - Kuormittaa toimintaryhmiä, koska toimintarahan käyttö raportoitava yksityiskohtaisesti ja täyttäen eri viranomaistahojen tarpeet.
Erilaisten tehtävien määrä ja kirjo	- Johtaa aika usein riittämättömyyden tunteeseen toimintaryhmissä - Joudutaan vääjäämättä priorisoimaan; valitettavan usein seurantatehtävät ovat prioriteeteissa korkeimmalla kehittämissuhteiden sijasta
Pitkät käsittelyajat (maksatukset/hakemusten hyväksyntä)	- Aiheuttaa ns. "turhaa" kanssakäymistä tuensaajien kanssa - Epävarmuus tuensaajien piirissä; laskee potentiaalisten hakijoiden määrää; kaikki hakijat eivät ole valmiita ottamaan riskiä kulutetun työpanoksien ja tuen myöntämisen suhteon
Kokousten valmistelu, hallitustyöskentely	- Kuormittaa toimintaryhmätasolla tehtävää työtä: osaltaan laaja kokoonpano ja kirjo edellyttävät hyvin valmisteltuja esityksiä
Vastinrahoituksen löytäminen ja saaminen hankkeille	- Suuri osa tuensaajista pieniä (esim. yhdistyksiä) ja heikossa taloudellisessa asemassa olevia toimijoita: heikko likviditeetti - Yritysrahoituksen saaminen ja löytäminen edellyttävät huomattavaa työpanosta sekä tuensaajalta että toimintaryhmiltä (neuvonta, ohjeistus). - Aina riski vastinrahan laskentaperusteiden oikeellisuudesta ja tulkinnasta maksatushakemuksissa: viranomaisten tulkintaerot
Toimintarahan hankkeistus ja toimintaryhmissä henkilöstön määräaikaisten työsopimukset	- Oman toiminnan projektien haku, toteutus ja raportointi vievät huomattavan paljon resursseja - Heikentävät osin henkilöstön sitoutumista ja osaamisen säilyttämistä pienessä toimintaryhmäorganisaatiossa - Resurssin käytöstä laajahko raportointi, monesti myös eri tahoille eri kriteereillä

Tästä seuraakin, että useimpien maiden kohdalla toimintaryhmien edustajien mielipiteissä toistuu ajatus toimintaryhmien toimivallan lisäämisestä. Useat ehdottavat myös menettelyn yksinkertaistamista siten, että päätösvalta siirrettäisiin kokonaan paikallisille toimintaryhmille³⁸.

Toisaalta kysymys toimivallasta ei ole aivan yksiselitteinen. Vaikka osa toimintaryhmistä korosti toimivallan lisäämisen merkitystä, osa taas puolusti nykyisen menettelyn vahvuuksia. Nykyinen toimintamalli – jossa valtion aluehallinnon viranomainen tekee lopullisen päätöksen hankkeen rahoittamisesta – toimiessaan (sisältäen lyhyen käsittelyajan) takaa puolueettomamman ja objektiivisemmän hankekäsittelyn. Tämä on erittäin tärkeä asia erityisesti toimintaryhmille, joissa on ollut ristiriitoja tai epäilyksiä tiettyjen tahojen suosimisesta hankehakemusten tai niiden valmistelun yhteydessä.

Kolmanneksi kaikille maille toimintaryhmätasolla tarpeettoman työllistäväksi asiaksi koettiin vahvasti toimintarahaan liittyvät hallinnolliset asiat. Kommentteja kuvaavat hyvin seuraavat sitaattit: *”toimintarahan riittämättömyydestä johtuen toimintaryhmällä on omia hankkeita ja näiden hallinnointi lisää paperityötä”; ”kustannusten jako ’normaalitoiminnan’ ja hanke-toiminnan välillä on hirvittävän työlästä, epäloogista ja jatkuvan viranomaisten häilyvän tulkinnan alasta”.*

38 Samankaltaisia havaintoja löytyy myös Puolasta, Espanjasta ja Italiasta. Katso tarkemmin raportti Soto (toim.) Which Direction for Rural Development? (2007, s. 57–58). Raportissa tekijät nostavat esiin kolme tyyppitettä. Mallit eivät kuitenkaan vastaa suoraan nyt käytössä olevia toimintatapoja, joten viittamme niihin vain lyhyesti. Ensimmäinen malli on ns. keskitetty malli, jossa toimintaryhmät valitsevat projektit ja laativat niistä suositukset hallintoviranomaiselle. Hallintoviranomainen tekee tarvittavat päätökset ja huolehtii maksatuksista. Menettelyä on kritisoitu pitkistä käsittelyajoista, moninkertaisista tietojen tarkistuksista ja toimintaryhmien heikosta autonomiasta. Toinen tyypeistä edustaa vastakkaista, pitkälle desentralisoitua tapaa. Tässä hallintoviranomainen on delegoinut toimivallan ja varat paikallisille toimintaryhmille (usein ns. global grant -menettely). Toimintaryhmä hoitaa maksatukset ja vahvistaa maksatukset maksajaviranomaiselle kootusti. Tavassa korostuu toimintaryhmän korkea riski maksatuksien onnistumisesta sekä siitä, että maksajaviranomainen jälkikäteen todella hyväksyy suoritettuihin maksatuksiin hankkeille. Vaara takaisinerinnoista on siis suuri. Suurin osa maista lukeutuu kirjoittajien mukaan kolmanteen tyyppiin, joka on ns. puoli-global grant -tyyppinen toimintatapa. Tässä toimintaryhmä tarkastaa maksatushakemukset ennen lähettämistä valtion aluehallintoviranomaiselle. Toimintaryhmä tekee alustavan päätöksen hankkeen rahoittamisesta, mutta lopullisen rahoitus-päätöksen tekee viranomainen (valtion aluehallintoviranomainen tai hallintoviranomainen). Keskeisin haaste tässä tyyppissä on ollut lopullisen rahoituspäätösten viivästyminen.

Maakohtaisesti erityiskysymyksiä on eritelty taulukossa 13. Nämä perustuvat paikallisten toimintaryhmien vetäjien kyselyyn sekä maakohtaisin toimintaryhmien vetäjien haastatteluihin.

Edellä on läpikäyty ongelmia ja haasteita. Mihin sitten hallinnoinnissa haluttaisiin käyttää enemmän aikaa? Mihin asioihin hallinnoinnissa pitäisi keskittyä? Panostuksien kohteita ja toiveita tiedusteltiin erityisesti haastatteluissa. Alle on koottu muutamia, eri maita yhdistäviä asioita. Vastaajien mukaan pitäisi panostaa nykyistä enemmän:

- Kansainväliseen, maiden ja alueiden väliseen yhteistyöhön (transnational cooperation -hankkeisiin) ja hanketyöhön. Tämän nähtiin mahdollistavan erityisesti oppimisen ja hyvin käytäntöjen paremman leviämisen sekä vähentävän tarvetta ns. ”pienten ja vaatimattomien käytäntöjen” suoraan kopioimiseen.
- Loppuasiakkaiden tarpeiden hahmottamiseen ja jäsentämiseen sekä pidemmän aikavälin kehittämisaihioiden luomiseen. Nyt tilannetta kuvaa kärjistetysti se, että ”tehdään raha-anomus, saadaan raha, toteutetaan asia ja lopetus” tai ”LEADERin pitäisi irtautua enemmän raha-automaatista”.
- Asiakastuntemuksen syventämiseen lisäämällä ”kenttätöön” osuutta. Eräs haastateltavista puki asian seuraavasti: ”Kun asiakas ottaa meihin ensi kerran yhteyttä, sovin tapaamisen aina asiakkaan luo. Paikanpäällä näen oikeasti, mitä tarpeita on, ja mitä potentiaalisia vaihtoehtoja olisi. Paperilla asiat näyttävät usein ihan erilaisilta. Asiakkaan tilasta saa paljon paremman kokonaiskuvan heti kerralla, yhdellä käynnillä.”.
- Strategiseen ajatteluun ja kehittämiseen. Useissa haastatteluissa toistui ajatus strategisen kehittämisen vahvistamisesta, johon sisältyy erityisesti hankkeiden yhteisvaikutusten parantaminen ja toimintojen nivominen tiukemmin osaksi toiminta-alueen kehittämistyötä.
- Ideointiin ja ”ideoiden nappaamiseen tavallisilta ihmisiltä”. Useat haastateltavat korostivat, että onnistuneet hankkeet syntyvät yksinkertaisesti siten, että joku esittää idean (idean on tultava asiakkailta, paikallisilta ihmisiltä ja toimijoilta – muuten siihen ei sitouduta), jossakin kokoonpanossa ideaa jalostetaan (toimintaryhmä auttaa), valitaan yhdessä tapa toteuttaa ja hankkia rahoitus, ja lopuksi toteuttaa hanke. Samaan

Taulukko 13. Maakohtaiset erityispiirteet: paikallisten toimintaryhmien organisaatiota kuormittavat asiat.

Maa	Kuormittavat tekijät / asiat
Hollanti	- Kansalliset ja EU-tason tarkastukset ja näihin valmistautuminen - Hallintoviranomaisella ei aina ole kokemusta ja tietotaitoa paikallisesta maaseudun kehittämisestä ja siihen liittyvistä erityistarpeista - Henkilöstön suuri vaihtuvuus hallintoviranomaisissa - Maaseudun ja kaupunginosin teennäiset määritelmät haittaavat hankkeiden toteuttamista
Irlanti	- Hallintoviranomaisen ja maksajaviranomaisen suhteellisen hidas reagointi muutoksiin ja tarkennuksiin - Kilpailutusmenettelyt työläitä - Hallintoviranomainen on tuonut merkittävästi kansallista sääntelyä EU-regulaatioiden ohelle, joka on vaikeuttanut alhaalta ylös -lähestymistavan soveltamista
Itävalta	- Pienet toimintaryhmät; osassa osa-aikainen toiminnanjohtaja - Innovatiivisten yhteistyöprojektien käynnistäminen on vaikeaa - Maatalousvetoisten projektien toteuttaminen, jotka toteutetaan ja hallinnoidaan vertikaalisti projekteittain ilman kytkentää bottom up -lähtökohtaan - Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) (SVL on ministeriön LEADER-koordinointiyksikkö) epäselvä rooli ja toimivalta (ajoittain yksikkö tekee hankkeita ministeriöstä käsin) - Pyrkimys vaikuttaa valtakunnan ja aluetason politiikan kautta liiaksi esim. paikallisiin painopisteisiin tai rahoitettavien hankkeiden valintaan
Ruotsi	- Seurantajärjestelmän erittäin heikko toimivuus ja käytettävyyys - LEADER-toimintatavan ja päämäärän avaaminen alueen toimijoille; mitä tehdään ja mitä voidaan tukea ja miten? - Uusien, innovatiivisten tapojen löytäminen ja toteutukseen saattaminen - Yritysyhteistyön kangertelu ja käynnistämiseen liittyvät haasteet - Yhdistysten likviditeettiongelmat, kun maksatukset myöhästyvät - Paikallisuus, bottom up ei aina toteudu; vahva painoarvo kansallisella ja EU-tason sääntelyllä, ja siten alhainen prioriteetti paikallisilla tarpeilla ja erityispiirteillä - Hanketoteuttajien motivointi raportointiin: <i>”Kuinka saadaa tuensaajat vakuuttumaan seurannan tarpeellisuudesta ja ottamaan raportointi vakavasti; koulutus ja tapaamiset eivät aina ole tuottaneet toivottua lopputulosta”</i>
Suomi	- Diaarijärjestelmän vaatimusten täyttäminen ja järjestelmän käyttö (koetaan päällekkäisenä työnä ELY-keskuksen kanssa) - <i>”Monipolvinen”</i> hankkeiden käsittely riippumatta hankkeiden koosta - Toimintaryhmien oma hankeseuranta työlästä ja siinä tehdään osin tarpeetonta päällekkäistä työtä (esim. ELYn tietojärjestelmiin ei ole selausoikeutta) - <i>”pieni organisaatio on haavoittuva”</i> eli sairauspoissaolot tms. tai henkilöiden vaihtuvuus aiheuttavat välittömästi ongelmia

Maa	Kuormittavat tekijät / asiat
Tanska	- Toimintaryhmillä vaikeuksia täyttää ministeriön (MA) tietotarpeita - Yksityiskohtainen sääntely ja muutokset sääntelyssä vaikeuttavat erityisesti hanke- ja sidosryhmien motivointia ja sitouttamista - Toimivallankäyttö ja vastuut toimintaryhmien sisällä hakevat vielä muotoaan (koordinaattori, hallituksenpuheenjohtaja ja hallitus) - Hallituksen roolin kirkastaminen; erityisesti vastuunjako ja tehtävät (hallitus vs. LEADER-toimisto), lisäksi hallitus tulisi nähdä enemmän tehtäväksiantajana, esim. <i>"Nyt hallitukset koostuvat esimerkiksi yksityishenkilöistä tai vapaaehtoissektorin toimijoista, joilla ei ole kokemusta työantajana toimimisesta. Monellakaan ei ole kokemusta kunta politiikasta ja siinä toimimisesta, saati yrityksen hallitustyöskentelystä."</i> - Henkilöstön vaihtuvuus hallintoviranomaisessa: <i>"hankkeen asioilla 3–5 eri käsittelijää, joka hankaloittaa hankkeen etenemistä – aloitetaan aina alusta"</i>
Viro	- Paikallisten tarpeiden erittely ja mukanaolo hankkeesta toiseen vaikeaa - Toimintaryhmille on asetettu paljon hallinnointia koskevia ehtoja; vastaavat osin jo esimerkiksi kunnalta vaadittavia hallinnollisia menettelytapoja - Ohjelmakauden alussa LEADER-toimintatavan heikko tunnettavuus sekä ihmisten heikko maaseutumaisten alueiden tuntemus

viittasi eräs haastateltava myös seuraavasti: "olla samalla tasolla ihmisten kanssa, meitä helppo lähestyä, ja ensimmäisestä ajatuksesta aletaan kehittää sellaiseksi, että siitä tulee se hanke." Toisin sanoen, ns. hyvien projektien löytäminen vaatii aikaa ja vaivaa, ja projektien on sovitava ohjelma-asiakirjaan sekä tuotettava tavoiteltuja vaikutuksia alueella.

- Projektien sisällön, tulosten, vaikutusten ja elinkaarien erittelyyn ja analysointiin. Mitä projektista tai hankkeesta on opittavissa, miten kokemukset voidaan välittää muille hankkeille, alueille ja toimijoille sekä miten "sudenkuopat" voitaisiin välttää muissa hankkeissa?
- Panostaminen hankkeiden sujuvaan ja helppoon käynnistämiseen. Mitä helpompaa, jouhevampaa ja yksinkertaisempaa projektin haku, päätöksen saaminen ja käynnistys on hakijataholle, sitä enemmän kaikki tahot hyötyvät hankkeesta.
- Panostaa taloudellisten edellytysten ja menestystekijöiden vahvistamiseen paikallisesti. Osittain koettiin, että investoinnit ja tuet auttavat kyllä hetkellisesti, mutta vielä enemmän tulisi panostaa pitkäjänteisten positiivisten taloudellisten vaikutusten aikaansaamiseen.

4.1.2. Organisoinnin haasteet ja niistä koituvia ongelmia

Kyselyllä koottiin mielipiteitä ja havaintoja LEADER-toimintatapaan liittyvistä, erityisesti organisointia koskevista haasteista ja ongelmista. Taulukkoon 14 on koottu seitsemästä vertailumaasta tyypillisimpiä organisointiin liittyviä ongelmia. Vasemmalla on esitetty tyypillisimmät haasteet. Oikealla on kutakin organisoinnin haastetta koskevia tarkentavia havaintoja ja lisäksi tarkentava kommentti on paikannettu maittain sulkuihin.

Kuten taulukosta 14 ilmenee, LEADER-toimintatavan toteuttamiseen osallistuvien organisaatioiden näkemyksen mukaan ongelmat liittyvät tyypillisesti³⁹:

- Epäselvyyksiin toimijoiden toimivallassa
- Pitkiin käsittelyaikoihin, erityisesti maksatuksien yhteydessä
- Liian byrokraattiseksi ja yksityiskohtaiseksi koettuun virkamiestyöskentelyyn
- Toimintaryhmien tarpeettoman laajoiksi koettuihin raportointivelvollisuuksiin
- Projekti- ja hankevetoiseen toimintaan ja kehittämiseen toimintaryhmätasolla
- Eri toimijoiden erilaisiin tulkintoihin viranomaisohjeistuksista ja säädöksistä

³⁹ Samankaltaisia tuloksia mm. hallinnointitehtävien kasvamisesta tällä ohjelmakaudella Soton toimittamassa raportissa "Which direction for Rural Development?" (2007, s. 57), European Court of Auditors (2010) ja Shucksmith (2012, s. 9).

Taulukko 14. Paikallisten toimintaryhmien organisointiin liittyviä haasteita.

Organisointiin liittyvä haaste	Käytännön ilmentymiä tuloksenteossa: maakohtaisia esimerkkejä
Epäselvyydet toimivallassa viranomaisen välillä	-- <i>"Jokaisella viranomaisella hieman eri tulkintoja ajoittain toiminnan tavoitteista"</i> (FIN) - Epäselvyydet toimivallassa ja työnjaossa Jordbruksverketin ja lääninhallituksen välillä => ohjeistuksessa ja tukikelpoisuuden määrittelyssä ongelmia ja ristiriitaisuuksia ajoittain (SWE) - Toimivaltavaje: toimintaryhmä esittää ja valitsee hankkeet, mutta lopullinen toimivalta rahoituspäätöksestä valtion viranomaisella (FIN, SWE, AUT, NET, DEN) - Useita organisaatioita toimii maaseudun ja alueiden kehittämisen parissa: parempi koordinaatio ja ehkä toimintojen keskittäminen yhteen alueella toimivaan "osaamiskeskukseen" (AUT) - Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) (ministeriön LEADER-koordinointi) epäselvä rooli ja toimivalta (ajoittain tehdään hankkeita ministeriöstä käsin) (AUT)
Pitkät käsittelyajat	- <i>"Hakijoiden vakuuttelu toiminnan sujuvuudesta vaikka päätökset seisoo ELYssä varsinkin maksatuspuolella ikuisuuksia"</i> ja <i>"Lääninhallitusten pitkät käsittelyajat erityinen ongelma, koska hankkeet usein pieniä, ja toteutetaan pienien toimijoiden toimesta"</i> (FIN, SWE, DEN, NET) - <i>"Päätöskäsittely ja maksatuksien hyväksyntä kestävät ajoittain liian pitkään"</i> (FIN, SWE, DEN, NET)
Byrokratia, raskas hallintokoneisto	- Vahvasti organisoitu hallintokoneisto "pieniä" projekteja varten (NET, FIN, SWE) - Tarkka ja yksityiskohtainen sääntely, joka osin heikentää LEADER:n mahdollisuuksia alhaalta ylös -periaatteen ja paikallisuuden tavoitteluun - <i>"Pikkutarkka byrokratia"</i> => <i>"hakijoita on neuvottava seikkaperäisesti, jotta hankkeiden toteutuksessa ei tulisi suuria rahallisia menetyksiä, kun pikkutarkkoja muutoseikkoja pitää noudattaa"</i> (FIN, NET) - <i>"kuittirumpu"</i> => "kuittien ja laskujen kopiointi turhauttaa, kun kyse todella pienistä summista" (FIN, SWE) - Monitasoinen valvontajärjestelmä (paikallinen, alue-, kansallinen ja EU-taso) (Kaikki maat)
Laajat raportointivelvollisuudet	- Useiden erilaisten raporttien laadinta (esim. Suomessa MMM, ELY, MAVI, yhdistyksen hallitus). <i>"Pitäisi päästä yhteen vuosiraporttiin, joka kävisi kaikille"</i>. (Kaikki maat) - <i>"Lyhyellä reagointiajalla pomsahtavat toimeksiannot viranomaisilta"</i> (FIN, SWE, DEN) - Raportointi ja rutiinit vievät kaiken ajan: <i>"Oman toiminnan kehittämiseen ja alueen toimijoiden aktivointiin ei jää aikaa"</i> (FIN, DEN, AUT)
Toimintaryhmien toiminnassa projektimaisuus vahvasti läsnä	- <i>"Turhaa loppuraporttien tekemistä useaan kertaan ohjelmakaudella toimintaryhmän omista hankkeista"</i> (Kaikki maat) - <i>"Lyhytaikaiset kehittämishankkeet, joihin vaikea rekrytoida väkeä"</i> (FIN, SWE)
Eroavaisuudet ohjeistuksien tulkinnoissa	- <i>"Säädökset ja määräykset muuttuvat ja on vaikea ennustaa, mitkä omien hankkeiden osalta ovat tukikelpoisia ja mitkä eivät."</i> (Kaikki maat) - <i>"Omituiset tulkinnot ja lisäselvitykset varsin pienistä ja merkityksettömistä summista"</i> (FIN, AUT, DEN)

4.1.3. Eräitä keinoja organisoinnin keventämiseksi

Edellä on analysoitu organisointiin, työnjakoon ja toimintatapoihin liittyviä haasteita ja kipupisteitä. Seuraavassa on eritelty sitä, millaisia kehittämisedotuksia tekemämme kysely ja haastattelut tuottivat. Koska ongelmat todettiin edellä varsin samanlaisiksi seitsemässä maassa, ei ole kovin yllättävää, että organisointi- ja tehtävienjakoa koskevissa kehittämisajatuksissa toistuvat osittain edellä analysoidut ongelmakohdat.

Toistuvia asioita, joilla voitaisiin vastaajien mukaan parantaa organisointi- ja siten ehkäistä organisoinnista juontuvia ongelmia, ovat:

- Yksityiskohtaisen sääntelyn keventäminen: mahdollistaisi paikalliset toimet ja paikallisten tarpeiden huomioimisen nykyistä paremmin
- Toiminnan tulosten, vaikutuksien ja osuvuuden korostaminen indikaattori- ja talousseurannan sijasta: osaltaan tämä kertoo myös halusta toimintaryhmissä siirtyä virkamiesroolista enemmän kehittäjän ja mahdollistajan tehtäväkenttiin
- Mahdollistaa kevyempi käsittely ja raportointi pienille hankkeille ja tuille; Arviot pieniksi luettavista tuista tai hankkeista liikkuvat noin tuhannesta eurosta viiteen tuhanteen euroon
- Luoda hankkeiden muutoshakemusten jouhevampi ja joustavampi käsittely. Monissa hankkeissa on tilanne, että hakuvaiheessa valmiudet ja tiedot tehdä hakemus ovat puutteelliset ja tietämys täydentyy hankkeen käynnistämisen jälkeen. Myös toimintaympäristön muutokset olisi huomioitava paremmin. Muutoshakemus koetaan nyt ongelmallisena ja raskaana kaikissa maissa, vaikka muutokset ovat hyvin perusteltavissa.
- Asiakkaiden ja asiakkuuksien entistä parempi hallinta. Tarkoittaa käytännössä pidempien asiakassuhteiden ylläpitämistä ja luomista. Kuten eräs haastateltavista totesi: *”me toimitaan niiden asiakkaiden kanssa kehdosta hautaan”*. Keinoja ovat mm. entistä tiiviimpi yhteydenpito ja kattavampi viestintä toteutukseen etenevistä asioista, meneillään olevista asioista sekä saaduista kokemuksista ja hyvistä/huonoista käytännöistä.

- Yhteistyön ja kumppanuuksien lisääminen: hakea synergiaa, jakaa mahdollisesti tehtäviä osaamisen mukaan eri kumppaneiden vastuulle sekä vahvistaa toimintaryhmien yhteistyötä ja keskinäistä koordinaatiota
- Siirtyä projektimaisesta oman toiminnan järjestämisestä esimerkiksi ohjelmakaudelle osoitettuun resursointiin sekä lisätä paikallisten toimintaryhmien päätösvaltaa omien resurssien käytöstä. Vähimmillään ainakin helpottaa muutoksenhakumenettelyä omien resurssien yhteydessä.
- Hakea paikallisella tasolla rohkeasti ja ennakoluultomasti useita muita toimintaa tukevia rahoituslähteitä ja -mahdollisuuksia hankkeiden toteuttamiseksi ja mahdollistamiseksi. Eräs haastateltavista kiteytti, että *”ehkä seuraavalla ohjelmakaudella keskeisimpiä tehtäviä on tarjota hakijalle laaja paletti rahoitusvaihtoehtoja ja sitten valitaan niistä sopivimmat, ja edetään sitten.”*

Edellisten kaikkia maita koskevien havaintojen lisäksi taulukoon 15 on koottu paikallisten toimintaryhmien vetäjien esittämiä vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi. Ideat ja vaihtoehdot on esitetty taulukossa maittain.

Useissa vastauksissa korostuivat myös paikallisten toimintaryhmien perustehtäviä koskevat ja toimintoja kehittävät asiat. Toimintaryhmien perustehtäviin lukeutuvat mm. potentiaalisten tukien hakijoiden neuvonta ja ohjaus, verkostoitumisen ja yhteistyön edistäminen sekä tiedottaminen maaseudun kehittämiseen liittyvistä asioista. Nämä koettiin asioina, joiden kuuluukin kuormittaa paikallisia toimintaryhmiä. Silti ohjausta ja neuvontaa nähtiin kuormittavan erityisesti yksityiskohtaiset ohjeet ja tietovaatimukset hankehakemusten laadinnassa ja liitteissä. Useat haastateltavat kommentoivat lähes samoilla sanoilla: *”on erittäin vaikea selittää hankehakijalle, mitä kaikki kysymykset hakemuksissa ja niiden liitteissä tarkoittavat ja mitä niihin pitää laittaa tai vastata”*. Yhteinen linja kuitenkin on se, että neuvontaan ja ohjeistamiseen haluttiin kautta linjan eri maissa satsata enemmän. Vastaavasti kevennystä toivottiin talouden seurantaan ja raportointiin.

Taulukko 15. Paikallisten toimintaryhmien edustajien esittämiä vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi.

Maa	Vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi
Hollanti	- Keskinäisen luottamuksen korostaminen "kuittien" toimittamisen sijasta, varsinkin pienissä projekteissa: "toteuttajat haluavat toimintaa, eivät tehdä raportteja tehdyistä tunteista" - Sääntely nyt liian yksityiskohtaista; tarvitaan väljentämistä. Paikalliset, pienet toimijat eivät täytä tiukkoja ja kattavia vaatimuksia (esim. likviditeetti, takaukset, työajanseuranta) - Yhteistyön lisääminen toimintaryhmien välillä, erityisesti suurempien hankkeiden valmistelun edesauttamiseksi ja alueellisten toimijoiden yhteistyön mahdollistamiseksi
Irlanti	- Tarkastukset ja seuranta rajaavat nyt liiaksi sitä, mitä toimintaa "uskalletaan" rahoittaa - Erityisesti kansallisen sääntelyn joustavoittaminen
Itävalta	- Hallintoviranomaiselta enemmän tukea seurantaan - Lisätä paikallista ja alueellista yhteistyötä toimintaryhmien välillä - Väljentää ohjausta: hankevalinta joustavammaksi ja vähemmän yksityiskohtaista menokontrollia hankkeissa - Alueellisten yhteistyökumppaneiden ja päätöksentekijöiden parempi sitouttaminen ja osallistaminen - Yhdistää toimintaryhmiä: riittävä rahoituskehys ja toimintaryhmän resursointi (luopua osaisista toiminnanjohtajista)
Ruotsi	- Kumppanuuksien vahvistaminen - Luottamuksen vahvistaminen viranomaisten välillä: <i>"me teemme tätä yhdessä"</i> ja <i>"luottamuksen sijasta pelotellaan erityistilintarkastuksilla ja takaisinperinnällä"</i> - IT-sovellus kaikkien viranomaistahojen käyttöön; vähentää paperidokumentteja ja parantaa tiedonkulkua
Suomi	- Painottaa enemmän tuloksia kuin tarkkuutta - Selkeämpi työnjako ELY-keskuksen kanssa - Toimintarahan lisäys ja sitä kautta omien hankkeiden vähentäminen; vähentäisi työajan jakoa eri hankkeille ja niiden tavoitteiden täyttämiseen yleisten tehtävien ohella - Väljentää toimintarahan käyttöehtoja - Toimintaraha teknisen tuen kaltaiseksi, väljätkö käyttösuunnitelma; useammalle vuodelle kerralla ja vuosittain raportointi käytöstä. - Toimintaryhmät, ELYt ja MAVI samaan ja yhteiseen tietojärjestelmään ja diaariin - Hanketietojärjestelmään selausoikeus toimintaryhmille - Maksatuksissa esim. kirjanpidon pääkirja (josta kustannukset käyvät ilmi) nähdään riittävänä ja yksittäiset kuitit tarvittaessa nähtäväksi - Hallitustyöskentelyn terävöittäminen ja hallituksien jäsenten vielä parempi sitouttaminen; <i>"ohjelmakauden loppua kohti havaittavissa puutumista"</i> - Asia- tai hankekohtaisten kumppanuuksien ja tiimityöskentelyn vahvistaminen; toimintaryhmä olisi vain yksi tiimin jäsen yhteisen ongelman ratkaisemisessa. Nyt osin painottuu enemmän "putkihallinnolle" tyypillinen kehittäminen.

Maa	Vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi
Tanska	- Yksinkertaistaa ohjeistuksia - Hallintoviranomaiselta nopeammin tietoa muutoksista - Toimintaryhmien hallitustyöskentelyn järkevöittäminen; koulutuksia jo osin järjestetty jäsenistölle, mutta valmiuksissa ja osaamisessa edelleen suurta vaihtelua - Liiketoiminnallisen osaamisen lisääminen: mm. markkinointi, viestintä, kilpailutukset, tarjouspyynnöt
Viro	- Yhteinen tietojärjestelmä (avoin hakijoille – mitä on rahoitettu; toimintaryhmät ja maksajaviranomainen) - Ohjeistuksien ja sääntöjen muutosten ennakoinnin lisääminen - Toimintaryhmien henkilöstön koulutuksien lisääminen - Sähköisten hankehakemusten käyttöönotto - Osa toimintaryhmistä ulkoistanut tilitoimistoihin mahdollisimman paljon raportointia ja "kuittirumbaa"; tilitoimistot osallistuvat myös ministeriön koulutuksiin

Taulukkoon 16 on kerätty kyselyssä ja haastatteluissa esiin tulleita asioita tai toimenpiteitä, joilla voitaisiin keventää tai joustavoittaa toimintaryhmien perustehtävien hoitoa.

Edellisten lisäksi asiantuntijahaastatteluissa kysyttiin erityisiä keinoja ja esimerkkejä siitä, 1) miten hallinnointia voisi keventää ja 2) mistä tietää, että hallinnointikäytänteet ovat toimivia.

Raadollisin vastaus hallintokäytänteiden toimivuuden testaamisesta tuli Virosta. Haastateltavan mukaan pitävä todiste hallinnointikäytänteiden toimivuudesta on, että *"yhtään heidän päätöstä ei ole viety tuomioistuimeen valituskäsittelyyn. Vaikka on annettu kielteinen päätös, hakija on ollut rauhallinen, ei ole mennyt maatalousministeriöön eikä tuomiopuolelle"*. Lisäksi tämä todistaa, että päätökset on perusteltu hyvin ja päätösprosessi on ollut ainakin pääosiltaan oikeudenmukainen.

Muutamissa kohdin toistui näkemys, että hallinnoinnin onnistumisesta kertoo tasapainoinen eteneminen toimenpiteittäin (measure). Toisin sanoen kun toimintaryhmä on saanut hankkeita ja varoja sidottua jokaiseen toimenpiteeseen suhteelliseen kattavasti, on toimintaryhmä saavuttanut ainakin osan asetetuista strategisista tavoitteista. Jos taas toimintaryhmä esimerkiksi sitoo kaikki varat yhteen toimenpiteeseen, epäillään alueen kokonaisedun ja strategisten tavoitteiden toteutuvan kokonaisuudessaan huonosti.

Pari nykyistä käytännöllisempää hallinnointikäytäntöä sujuvoittavaa asiaa ovat:

1. Pilvipalvelujen käyttö asiakirjojen ja dokumenttien hallinnassa. Esimerkiksi Ruotsissa osa toimintaryhmistä käyttää vuokrattua serveritilaa, johon talletetaan kaikki dokumentit. Hyötynä koetaan varsinkin se, että dokumentteja voi käyttää koko toimintaryhmän henkilöstö ja se, että kokouspöytäkirjat ja materiaalit ovat hallitusten jäsenten ladattavissa palvelimelta. Hallituksen jäsenet voivat myös tallentaa muutoksensa ja muistiinpanonsa dokumentteihin. Samalla dokumenttien säilytys ja arkistointi on jouhevaa ja luotettavaa. Lisäksi tietoturvallisuus pystytään takaamaan paremmin kuin perinteisillä ratkaisuilla.
2. Irlannissa osa toimintaryhmistä käyttää asiakkuudenhallintajärjestelmiä. Järjestelmät helpottavat asiakkaiden tietojen hallintaa sekä projektienhallintaa. Esimerkiksi asiakkaiden yhteystiedot, erilaiset tarpeet sekä kontaktointi ja yhteydenpidon eri vaiheet on tallennettu järjestelmään. Projektienhallinnassa esimerkiksi projektien eri vaiheet tallennetaan järjestelmään. Järjestelmä on kaikkien toimintaryhmän työntekijöiden käytössä.
3. Suomessa odotetaan paljon enemmän hyötyä teknisiltä sovellutuksilta kuin muissa vertailumaissa. Sähköiseen hankehakuun liittyy suuria

Taulukko 16. Paikallisten toimintaryhmien perustehtäviä joustavoittavia ja keventäviä keinoja.

Maa	Vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi
Hollanti	- Enemmän liikkumatilaa hakijoille ja hankeideoille; hankehakemusformaatti sulkee lähtökoh- taisesti jo innovatiivisia toimintoja pois - Otosperustainen kontrolli, tarkastus hankkeille; nyt ei ole eroa, onko viiden vai viidensadan- tuhannen euron hanke - Vapaaehtoistyön parempi huomioiminen kustannuksissa
Irlanti	- Kansallisen sääntelyn vähentäminen; EU-säännösten tulisi osoittaa maksimit (nyt kansalli- set säännöt rajaavat enemmän kuin EU-säännöt mahdollistaisi)
Itävalta	- Hankkeissa tulisi mahdollistaa entistä paremmin eri rahastojen käyttö ja tavoitteet
Ruotsi	- Tavoitteellisen ja strategisen työskentelyn osaamisen lisääminen toimintaryhmissä - Laajempia mahdollisuuksia toimintaryhmille tukea yrityksiä hankkeiden valmistelussa ja toteuttamisessa; erityisesti innovaatiotoiminta - <i>”Pakata”</i> pienet hankkeet yhdeksi <i>”sateenvarjoprojektiksi”</i>; varsinkin niissä, jotka muodol- taan ja sisällöltään vastaavat toisiaan, ja ovat rahallisesti pieniä projekteja - Kumppanuuksien parempi hyödyntäminen - Hankkeiden kustannusseurannassa tulisi riittää normaalit, yritysten kirjanpitoraportit; ei erillisiä vaatimuksia yksittäisistä kuiteista, nämä pyydetäessä erikseen. Enemmän luottoa myös hankkeiden (esim. yritysten käyttämiin tilintarkastajiin)
Suomi	Joustavuutta hankehakemuksiin: lisättävä harkintavallan käyttöä määrämuotoisuuden sijasta - Hakulomakkeiden yksinkertaistaminen; liitteiden määrän vähentäminen - Rahoitettaviin hankkeisiin Lump sum -menettely; saavutetut tulokset arvioidaan - Sähköisen hankehaun käyttöönotto, jossa järjestelmä integroitu ELYn ja MAVIn kanssa
Tanska	- Joustavuutta hankehakemuksiin: lisättävä harkintavallan käyttöä määrämuotoisuuden sijasta - Hakulomakkeiden yksinkertaistaminen; liitteiden määrän vähentäminen - Rahoitettaviin hankkeisiin Lump sum -menettely; saavutetut tulokset arvioidaan - Sähköisen hankehaun käyttöönotto, jossa järjestelmä integroitu ELYn ja MAVIn kanssa - Hallintoviranomaisen resursseja vahvistettava (toimintaryhmistä noussut mielipide) – ly- hempi aika, kun päätös hankkeen hyväksymisestä saadaan ministeriöstä - Laatia asioiden käsittelyn kiireellisyysjärjestys ministeriöön - Panostaa strategiatyöhön entistä enemmän: osallistava lähestymistapa ja toimijoiden sitouttaminen tavoitteisiin - Parantaa toimintaryhmien valmiuksia ja osaamista asioissa, joilla voidaan helpottaa tuen- saajia vastinrahoituksen löytämisessä ja etsimisessä
Viro	- Kehittää henkilöstön osaamista toimintaryhmissä, erityisesti maaseudun ja aluekehittämi- sen osa-alueilla - Nostaa entisestään sähköisen asioinnin määrää: nyt käytössä mm. sähköiset allekirjoitukset, joiden toimivuudesta hyviä kokemuksia.

odotuksia. Sen odotetaan erityisesti helpottavan hakemista, keventävän valmistelutyötä ja edesauttavan tarvittavien liitteiden toimitamista. Mikäli hanke saadaan onnistuneesti toteutettua, on järjestelmälle ja sen käyttöön otosta saaduille kokemuksille varmasti kysyntää muissa EU-maissa.

4. Suomessa ainakin osa paikallisista toimintaryhmistä on ottanut käyttöön hallitustyöskentelyä tukevan jaostotyöskentelyn. Jaostoja on perustettu esimerkiksi nuoriso- ja yritysasioihin. Jaosto avustaa toimintaryhmää asioiden valmistelussa hallituskäsittelyyn. Jaostot on koettu erittäin toimivana keskustelufoorumina ja mielipiteiden vaihtoa edistävänä, laajapohjaisena ja osallistavana työskentelytapana.

4.2. Ohjaus ja valvonta

Yleisesti ohjausta ja valvontaa yhdistää tavoite siitä, että toiminta ja toimenpiteet etenevät haluttuun suuntaan. Niillä hankitaan palautetta siitä, miten erilaiset toimet, toimintalinjat ja politiikat ovat toteutuneet. Usein tavoitellaan myös tietoa toimenpiteiden tuloksista, tuotoksista, vaikutuksista ja osuvuudesta. Valvonnan ja ohjauksen muotoihin ja sisältöihin vaikuttavat toimivaltasuhteet ja konkreettiset ohjaus-, seuranta- ja valvontajärjestelmät. Yhä enemmän keskustellaan siitä, miten hallintoa ja hallinnointia tulisi tosiasiallisesti ohjata sekä millaiset valvontakeinot ovat tehokkaita ja tuottavat luotettavaa tietoa päätöksentekijöiden, hallinnoijien ja toteuttajien tarpeisiin.

Eurooppalaisilla valtioilla on samankaltaisuuksia ohjauksessa ja valvonnassa. Keskushallinto on pidätännyt itselleen tietynasteisen vallan ohjata ja valvoa alue- ja paikallistason yksiköitä. Alue- ja paikallishallinnon ohjausmuotojen kehitys on seurannut yleisiä valtionhallinnon uudistuksia lähes poikkeuksetta kaikissa EU-maissa. Erilaisista uudistuksista huolimatta ohjaus- ja valvontarakenteet noudattavat hierarkkista periaatetta: toimintaohjeet viestitään keskustasolta alue- ja paikallistasolle, ja raportointi suuntautuu alhaalta ylöspäin. Uudistuksien sanastoa ja tavoitteita ovat yleensä motivoineet mahdollisuudet purkaa normiohjausta, väljentää resurssiohjausta ja lisätä alue- ja paikallistason toimintavapautta.

Yksinkertaistamis- ja selkiyttämistavoitteista huolimatta eurooppalaisissa valtioissa alue- ja paikallistason ohjaus- ja valvontatehtävät ovat monimutkaisia. Syitä monimutkaisuuteen on useita⁴⁰:

- Palveluiden tuottamisorganisaatioiden moninaistuminen (esimerkiksi kumppanuudet ja palveluverkostot yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä sekä liikelaitokset ja osakeyhtiöt)
- Organisaatioiden määrän ja tehtävien kasvu
- Monitasoinen ja yksityiskohtainen strategiatyö kansallisissa ja EU-toimissa
- Hyvinvointitehtävien ja -palvelujen sektorisoituminen ja "ketjuuntuminen"
- Ohjaussignaalien moninaisuus, koska kansalaisten ja paikallisten toimijoiden osallisuutta pyritään eri keinoin lisäämään alue- ja paikallistasolla sekä aluetason harkintavaltaa on laajennettu
- Hienojakoisten resurssienjakomallien lisääntyminen, vaikka useissa rahoitusmuodoissa pyritäänkin suurempiin kokonaisuuksiin ja hankkeisiin
- Tehokkuus ja tuottavuusvaateiden alituinen kasvu.

Euroopan unionin rahoitusohjelmissa ohjauksen ja valvonnan merkitys on jatkuvasti kasvanut. Kyse on yleisesti yksinkertaisesta logiikasta: mitä enemmän varoja ohjelmiin ja toimenpiteisiin allokoidaan, sitä enemmän on tarvetta toimivalle seurannalle ja varainkäytön valvonnalle. Yleensä valvonnalla ja seurannalla on EU-ohjelmissa varsin yksinkertaiset perustavoitteet: mihin varat on käytetty, miten hyvin varat on käytetty ja miten hyvin niiden käyttö vastaa asetettuja tavoitteita?

Ohjauksen ja valvonnan konkreettisia muotoja EU-ohjelmatyössä on useita. Tähän tutkimukseen on valittu vain muutamia. Useimmat viranomaistahojen ohjeistukset ja EU-tason asetukset koskevat valvontaa, talouskontrollia ja tulosten seuranta. Lisäksi lähes kaikissa haastatteluissa ja paikallisille toimintaryhmille kohdistetun kyselyn avoimissa kentissä vastaajia puhuttivat ohjaukseen, valvontaan ja seurantaan liittyvät kysymykset. Toisin sanoen ohjausta, valvontaa ja seuranta koskevan tematiikan voi tulkita olevan hallinnointia koskevan keskustelun ytimessä.

40 Viinämäki & Salminen (2008).

4.2.1. LEADER-toimintatavan hallinnollinen koordinointi

LEADER-toimintatavan koordinointi ja ohjaus on haasteellinen tehtävä jäsenvaltiotasolla. Pääpaino toimintatavassa on luonnollisesti paikallisella tasolla ja paikallisissa toimintaryhmissä. Koordinointi- ja ohjaustehtävää voi tarkentaa jakamalla sen hallinnolliseen ja sisällölliseen koordinaatiotehtävään.

Jäsenvaltiotason hallinnollinen koordinointi perustuu pitkälti hallintoviranomaisten ja maksajaviranomaisten varaan. Kuten edellä todettiin, hallintoviranomaiset vastaavat kussakin maassa toimenpiteiden etenemisestä ja maksajaviranomaiset maksu- ja rahaliikenteestä.

Hallintoviranomaisten ohella jäsenvaltioissa esimerkiksi valtion- tai aluehallinnon organisaatiot osin osallistuvat hallinnolliseen koordinaatioon. Maakohdaisesti on variaatioita. Esimerkiksi Suomessa ELY-keskuksilla on ollut rooli virallisen päätöksen tekijänä (hankepäättös) ja maksujen hyväksyjänä. Ruotsissa lääninhallituksilla on lähes sama rooli kuin Suomessa ELY-keskuksilla. Hollannissa maaseudun kehittämiseen liittyvä politiikan muotoilu (policy making) on desentralisoitua. Ensimmäisistä 12 provinssia halutaan nähdä päättäjinä ja strategisten tavoitteiden asettajina. Provinssit laativat omat monivuotiset ohjelmat (esim. 2007–2013), joissa ilmaistaan tavoitteet ja tarvittavaksi koetut toimenpiteet. Valtion keskushallinto on ilmaissut tukensa näille ohjelmille ja osoittanut tukea

myös sitoutumalla ohjelmien rahoituskehyksiin⁴¹. Provinssikohtaisten ohjelmien rahoitus koostuu lähinnä kolmesta lähteestä: 1) provinssien oma rahoitus, 2) korvamerkityt rahat, jotka ovat siirretty valtion budjetista provinssille, ja 3) EU-rahoitusosuus.

Sisällölliseen koordinaatioon osallistuu jäsenvaltiotasolla laajempi joukko organisaatioita. Jokaisessa maassa toimii kansallinen maaseutuverkosto (National Rural Network). Taulukossa 17 on eritelty maittain verkoston nimi ja verkoston organisatorinen sijainti.

Kansallisten verkosto-organisaatioiden tehtävät koostuvat yleensä:

- Tiedon koonnista ja jakamisesta LEADER-toimintatavasta
- Eri toimijoiden ja maaseudun kehittäjien, potentiaalisten tuensaajien ja suuren yleisön neuvonnasta ja ohjeistuksesta
- Kansallisen verkkosivuston ylläpitämisestä
- Koulutustilaisuuksien ja seminaarien organisoimisesta
- Kansallisen ja rajat ylittävän yhteistyön edistämisestä
- LEADER-toimintatavassa saavutettujen hyvien käytäntöjen välittämisestä ja levittämisestä
- Tiedonkulun ja kokemusten vaihdon tehostamisesta viranomaisten ja eri sidosryhmien välillä.

⁴¹ Provinssit vastaavat noin 90 %:n osalta RDP:n toteutuksesta. (90 % RDP:n kuluista/budjetista).

Taulukko 17. Maaseutuverkosto-organisaatiot ja verkostojen organisatorinen sijoittuminen.

Jäsenvaltio	Verkosto	Organisatorinen sijainti
Hollanti	Netwerk Platteland	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
Irlanti	The National Rural Network	The Department of Agriculture Fisheries and Food. Verkoston tehtävät delegoitu sopimuksella The research and development unit of the Tipperary Institute hoidettavaksi
Itävalta	Netzwerk Land	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, jonka alla konsortio: Agrar Projekt Verein, Umweltdachverband UWD ja ÖAR Regionalberatung GmbH
Ruotsi	Landsbyggnätverket	Jordbruksverket
Suomi	Maaseutuverkosto	Maa- ja metsätalousministeriö
Tanska	Netværkscentret	NaturErhvervstyrelsen
Viro	Eesti maaeluvõrgustiku üksus	Põllumajandusministeeriumi alla toimiva virasto Maamajanduse Infokeskus

4.2.2. Ohjauksen ja valvonnan instrumentit

Seuraavassa on analysoitu LEADER-toimintatavan hallinnointia ohjauksen ja valvonnan näkökulmista. Tarkentaviksi näkökulmiksi on valittu 1) viranomais-ohjeistus, 2) seurantajärjestelmät, 3) arvioinnit sekä 4) tarkastukset. Kaikki ovat vakiintuneita ohjauksen ja valvonnan tapoja kaikissa EU-maissa. Toki on huomioitava, että tässä yhteydessä tehdään vain kokoavia havaintoja ja ohjausta ja valvontaa analysoidaan vain siltä osin, kun ne tukevat kokonaisikäsituksen rakentamista LEADER-toimintatavan hallinnoinnista. Ohjaus ja valvonta ovat erittäin laajoja kysymyksiä, ja siten niiden yksityiskohtainen analysointi edellyttäisi erillistä tutkimusta tai selvitystyötä.

4.2.2.1. Viranomaisohjeistus

EU:n rakennerahastoissa ja maatalouspolitiikan rahoitusinstrumenteissa yhdistyvät yleensä kansallinen ja EU-tason sääntely. Kansallisella tasolla käytössä ovat lait ja asetukset sekä ministeriöiden ja alueiden viranomaisten ohjeistukset. EU-tasolla kyse on yleensä asetuksista ja direktiiveistä sekä komission pääosastojen toimeenpano-ohjeista.

LEADER-toimintatavassa hallintoviranomaiset vastaavat tarkoituksenmukaisesta ja tarpeellisesta EU-tason asetusten tulkinnaista sekä niitä tarkentavista ohjeista. Tyypillisimpiä hallintoviranomaisten julkaisemia ohjeita ovat:

- Ohjelma-asiakirjat ja niitä täsmentävät asiakirjat (ns. operational programme documents)
- Kansalliset ja alueelliset kehittämisstrategia-asiakirjat ja ohjelmat
- Seurantajärjestelmien kuvaukset ja ohjeistukset
- Taloushallintoa ja indikaattoriseurantaan koskevat ohjeistukset (guidelines)
- Tarkastuksia koskevat ohjeistukset.

Yleisesti voidaan lisätä muutama kriittinen, ohjelmallisuutta ja ohjelmia sekä niiden sisältämää strategisuutta koskevaa tutkimushavaintoa. Nämä havainnot auttavat myös kontekstioimaan seuraavassa alaluvussa (ks. 4.3.2) tehtäviä havaintoja.

Eri tutkimuksissa on havaittu, että EU:n rahoitusohjelmien strategisuutta heikentää ohjelmaprosessien muodollisuus, mikä hidastaa reagointia toimintaym-

päristön muutoksiin. Ohjelmaperiodit, jotka kestävät seitsemän vuotta, antavat jatkuvuutta. Kääntöpuolella on kuitenkin se, että toimintaa on vaikea suunnata uudelleen, mikäli toimenpiteet eivät kohtaa tarpeita. Ohjelmien tavoitteet voivat myös jäädä liian yleisiksi. Tällöin tavoitteet eivät anna suuntaviivoja rahoituspäätöksille ja priorisoinneille. Toisaalta on kritisoitu myös sitä, että ohjelmien liian tarkat tavoitteet voivat vaikeuttaa innovatiivisten ja kokeilevien ideoiden toteuttamista.⁴²

4.2.2.2. Seurantajärjestelmät

Seuranta on tärkeä osa tilivelvollisuuden osoittamista ja vastuunkantoa LEADER-toimintatavan tulokset-lisuudesta. Kaikissa vertailumaissa on käytössä tietokonepohjaiset seurantajärjestelmät. Järjestelmät on kehitetty yhteistyössä EU:n komission kanssa. Järjestelmät kattavat sekä talousseurannan että indikaattoripohjaisen tuloseurannan. Lisäksi järjestelmiin tallennetaan hanke- tai projekti-kohtaiset väli- ja loppuraportit. Molemmat seurannan muodot tukevat EU-rahoituksen toteutumisen valvontaa ja ohjausta. Ohjelmistot ovat olleet käytössä jo edellisellä ohjelma-kaudella. Ohjelmistot ja seurantajärjestelmät ovat jatkuvan kehittämistyön kohteina kaikissa vertailumaissa.

Seurantajärjestelmiä käytetään ensisijaisesti hallintoviranomaisten ja maksajaviranomaisten tarpeisiin, ja erityisesti raportointiin komission suuntaan. Toki esimerkiksi yksittäisillä kansalaisilla ja potentiaalisilla hanketuen hakijoilla on mahdollisuus tutustua rahoitettujen hankkeiden hanketiivistelmiin ja myönnetyn rahan kokonaissummiin. Hallintoviranomainen ja maksajaviranomainen yhteistyössä koostaa järjestelmien tietojen pohjalta komissiolle vuosittain raportit, jotka sisältävät vähintään tietoja:

- Toimenpiteiden rahoituksen sitomisesta ja käytöstä
- Toimenpiteiden ja toimintalinjojen toimeenpanon etenemisestä
- Sosiaalis-taloudellisten muutosten vaikutuksesta toimenpiteiden etenemiseen ja toteutumiseen
- Toimenpiteistä, joilla on pyritty edesauttamaan EU-ohjelmien ja toimenpiteiden vaikuttavuutta ja toteuttamista
- Toimenpiteistä, joilla on pyritty varmistamaan eri toimenpiteiden ja toimintalinjojen yhteen-sopivuus.

⁴² Ks. esim. Viinamäki (2007) ja Mäkinen (1999).

Seurantajärjestelmiä kaikissa vertailumaissa kritisoi-
tiin niiden 1) heikosta käytettävyydestä, 2) tietojen
syöttämiseen kuluva liiallisesta ajasta sekä 3)
vähäisestä hyödystä toimenpiteiden toteutumisen ja
toimeenpanon etenemisen tarkkailussa. Heikko käy-
tettävyys korostuu esimerkiksi siinä, että projektien ja
hankkeiden toteuttajia on neuvottava ja opastettava
runsaasti indikaattoritietojen raportoinnissa – mitä
milläkin asialla tarkoitetaan ja miten luvut ilmoite-
taan. Lisäksi tietojen löytäminen ja raporttien tulos-
taminen järjestelmistä koettiin työlääksi. Useimpien
haastateltavien mielestä indikaattoriseuranta ja jär-
jestelmistä saatavat luvut eivät juuri kerro toiminnan
sisällöstä tai vaikutuksista, ja siksi niiden soveltami-
nen käytännön työssä on yleensä toissijaista.

Kaikissa EU-maissa raportoinnilla ja seurantatiedoilla
on yhteys myös valtion talousarvioon. Esimerkiksi
talousarvion valmistelun yhteydessä hallintoviran-
omaiset ja maksajaviranomaiset informoivat valtiova-
rainministeriötä varojen sitomisesta ja käytöstä sekä
seuraavien vuosien tarkentuneista vastinrahoituksen
tarpeista. Lisäksi ne raportoivat vuosittain esimerkiksi
mitä varojen käytöllä on saavutettu, mitkä ovat kes-
keiset tulokset ja mitkä tulevat olemaan seuraavan
vuoden keskeiset toimenpiteet.

Yleisesti kirjanpitoa ja taloudellista tarkastusta ja
seurantaa on kritisoitu siitä, että näitä koskevat
vaatimukset voivat syrjäyttää ohjelman strategiset
tavoitteet. Tämä johtuu yleensä siitä, että ohjelman
toteutuksessa korostetaan liiaksi sitä, että toimen-
piteiden pitää vastata seurantakriteereitä. Usein
seurannan kohteeksi määritellyt asiat voivat myös
tuntua toteuttajista paljon konkreettisemmilta kuin
ohjelman yleisluonteiset tavoitteet.⁴³

4.2.2.3. Arvioinnit

EU-ohjelmissa ja rahoitusinstrumenteissa on jo
1990-luvun puolivälistä käytetty systemaattista ul-
koista arviointia ohjauksen ja valvonnan yhtenä vä-
lineenä. Kaikissa maissa ohjelmatasoisia arviointoja
on tehty ohjelmakauden eri ajankohdissa: ennen
ohjelmakautta (ex ante) suoritettut ennakoarvioin-
nit, väliarvioinnit ja jälkikäteiset arvioinnit (ex post).

Näiden lisäksi maissa on vaihtelevasti suoritettu
temaattisia arviointoja.

LEADER-toimintatapa on sisältynyt ohjelmakaudella
2007–2013 kaikissa vertailumaissa maaseudun kan-
sallisen kehittämispolitiikan (NDP) kokonaisuuteen.
Hallintoviranomaiset yleensä vastaavat arviointien
tilaamisesta. Arviointoja toteuttavat toimenpiteisiin
nähten ulkopuoliset tahot, kuten konsulttiyritykset,
tutkimuslaitokset ja yliopistot.

4.2.2.4. Tarkastukset

Edellisellä ohjelmakaudella komissio edellytti tar-
kastusten laajempaa käyttöä ja asetti ns. viiden
prosentin säännön – toisin sanoen vähintään viisi
prosenttia rahoitetuista hankkeista on tarkastet-
tava joko sisäisen tarkastuksen tai ulkopuolisten
tilintarkastajien toimesta. Tämän lisäksi komissio
itse tekee paikanpäällä toteutettavia tarkastuksia.
Tarkastuksia varten on varsin monipolvinen koneis-
to: EU-tasolla toimii mm. komission pääosasto DG
AGRI, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) ja
Euroopan tilintarkastustuomioistuin; kansallisel-
la tasolla ministeriöiden ja hallintoviranomaisen
sisäisen tarkastuksen yksiköt sekä ulkopuoliset
tilintarkastajat. Nämä kaikki tuottavat – riippuen
kulloisenkin tarkastuksen fokuksista – ohjelma- tai
hankekohtaisia tarkastusraportteja.

4.2.3. Tutkimustulosten näkymä: ohjaavat asiat ja seurannan painotukset

Edellä eriteltiin lyhyesti tyypillisimmät LEADER-toi-
mintatavan ohjauksessa sovellettavat instrumentit.
Entä miten ohjaus ja ohjausinstrumenttien käyttö
näyttäytyvät käytännön toiminna? Tähän kysymykseen
haettiin vastausta kysymällä paikallisilta toimintaryh-
miltä heidän ruohonjuuritason mielipidettä. Kysymyk-
sissä painotettiin erityisesti eri viranomaistahojen ja
strategia-asiakirjojen vaikutuksia.

4.2.3.1. Asiakirjojen ohjaava vaikutus

LEADER-toimintatavassa vähintään kaksi dokumenttia
on merkityksellisiä hallinnoinnissa: toimintaryhmien
itse laatimat toimintaryhmäkohtaiset kehittämissuun-

⁴³ Ks. esim. Viinämäki (2007, s. 169–170) ja Mäkinen (1999, s. 114).

nitelmat ja kansalliset ohjelma-asiakirjat. Taulukossa 18 on eritelty toimintaryhmien vastauksia kysymykseen, millainen ohjausvaikutus seuraavilla asioilla on jokapäiväiseen toimintaan.

Kuten taulukosta 18 näkyy, vastaajien mielestä toimintaryhmien omilla kehittämissuunnitelmilla on vahvempi ohjausvaikutus päivittäiseen toimintaan kuin kansallisella ohjelma-asiakirjalla. Toisin sanoen toimintaryhmät vaikuttavat ohjautuvan erittäin vahvasti omien ja itse valitsemissa painotusten mukaan kaikissa maissa. Toiseksi taulukosta on tulkittavissa, että omalla kehittämissuunnitelmalla on merkittävä strateginen painoarvo päivittäisessä toiminnassa. Toki tässä yhteydessä on huomioitava, että toimintaryhmien omien kehittämissuunnitelmien on oltava linjassa kansallisen ohjelma-asiakirjan strategisten painostusten kanssa.

Vertailumaiden välille tulee tietynlaista eroa toimintaryhmien oman kehittämissuunnitelman ohjausmerkityksestä. Taulukossa 18a on esitetty arviot maittain. Varsinkin Tanskassa ja Irlannissa oman kehittämissuunnitelman ja/tai -strategian merkitys nähdään erittäin vahvana. Muissa maissa merkitys nähdään vahvana. Osaltaan tulokseen vaikuttanee se, että Irlannissa toimintaryhmät toimivat yhtiömuodossa, joka nostanee oman kehittämissuunnitelman merkitystä. Tämä siksi, koska Irlannin toimintaryhmillä voi arvioida olevan hieman enemmän itsenäistä toimivaltaa päättää strategisista painopisteistä. Toiseksi Irlannissa on käytössä monirahastoisuus, joka edellyttää selvempää strategista erottelua seudun painopisteiden suhteen.

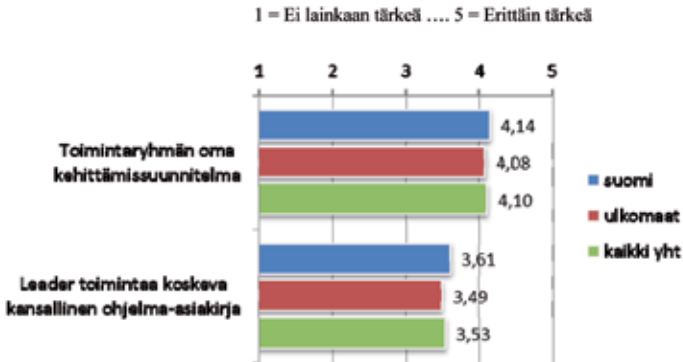
Tanskassa ja Ruotsissa uskoa vahvistanee se, että kyse on useimmiten uusista toimintaryhmistä, jolloin kehittämissuunnitelma on uusi seudullisen profiloitumisen keino ja sitä kautta väylä vahvistaa omaa tekemistä.

Ristiintaulukoimme arvioita toimintaryhmien omien kehittämissuunnitelmien ohjausmerkityksestä myös suhteessa toimintaryhmien vetäjien työkokemukseen LEADERin parissa (taulukko 18b). Taulukosta välittyy yhtälö siitä, että mitä pidempi työkokemus on, sitä vahvempana paikallisen toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutus näkyy.

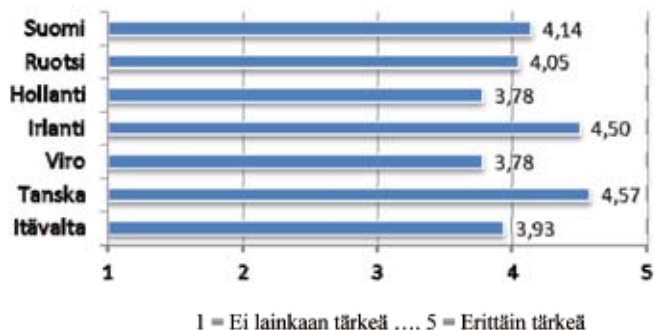
Voi spekuloida, että kyse on esimerkiksi toiminnanjohtajan vahvasta panoksesta kehittämissuunnitelman laatimisessa varsinkin tilanteissa, joissa toiminnanjohtaja on valmistellut useampia kehittämissuunnitelmia. Lisäksi on huomioitava, että usein pidempi työkokemus korostaa strategisuuden merkitystä – toisin sanoen halukkuutta ja kykyä nähdä laajempia kokonaisuuksia ja hahmottaa pidemmän aikavälin kehitystä yksittäisten rutiinien sijasta – sekä kykyä tehdä strategisia valintoja karttuneen kokemuksen perustalta.

Edellisestä poiketen näkemykset kansallisen ohjelma-asiakirjan roolista ovat hieman häilyviä. Varsinkin haastatteluissa asiakirjan merkityksestä keskusteltiin sekä puolesta että vastaan. Samaa kuvaa se, että koontitaulukossa 18 arviot asettuivat vain hieman keskiarvon (ka 3,53) yläpuolelle. Maittain arvioiden jakauma on esitetty taulukossa 18c. Ainoastaan Hollanti näyttää poikkeavan yleisestä linjasta vertailumaiden kesken. Eroa voi osin selittää provinssien

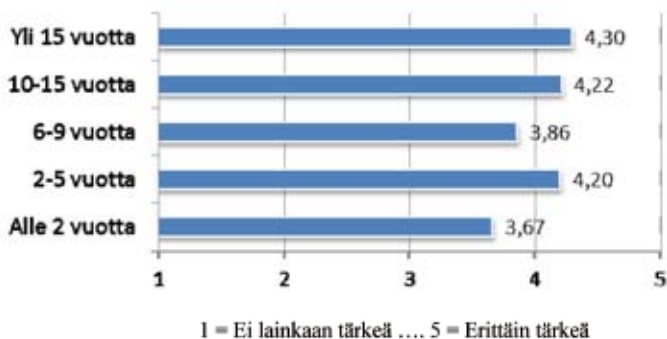
Taulukko 18. Paikallisten toimintaryhmien arvioita: hallituksen ja kehittämissuunnitelman ohjaava vaikutus.



Taulukko 18a. Toiminnanryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta maittain.



Taulukko 18b. Toimintaryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta suhteessa työkokemukseen LEADERin parissa.



vahvaho asema maaseudun kehittämisessä sekä aluekehittämisessä, jolloin yleensä valtakunnalliset linjaukset saavat vähemmän huomiota.

Kansallisen ohjelma-asiakirjan rooli on enemmän yleisten suuntaviivojen merkkaja ja sen rooli päivityksessä toiminnassa on osin toissijainen. Toisaalta on huomioitava, että toimintaryhmien omat kehittämissuunnitelmat pohjautuvat paljolti kansallisen ohjelma-asiakirjan rajaamiin painopisteisiin. Merkittävät poikkeavuudet kansallisesta ohjelma-asiakirjasta ovat vaikeita, koska tällöin palataan kysymykseen toimien tukikelpoisuudesta: toimet, jotka eivät sisälly kansalliseen ohjelma-asiakirjaan, eivät yleensä ole tukikelpoisia. Silti ideaalitulanteessa voi löytää yhtymäkohtia Leen ym. (2005) tulokseen, että LEADER-toimintatavan

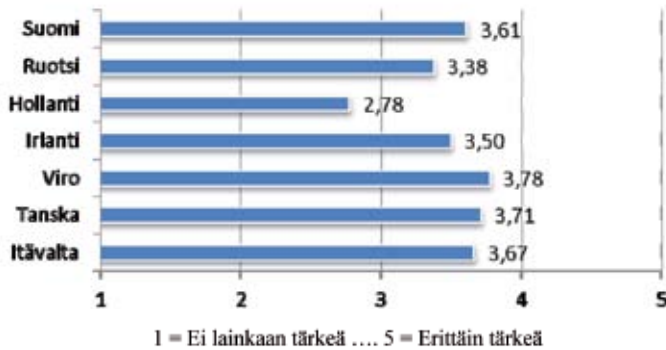
oletetaan pohjautuvan tietyn yhteisön alueeseen ja alueelliseen rajaukseen, jolla on yhteisiä kulttuuri- ja identiteettiipiirteitä. Näiden jaettujen ja yhteisten piirteiden oletetaan myös näkyvän vahvasti alueen toimintaryhmien toimintastrategia-asiakirjassa.⁴⁴

4.2.3.2. Viranomaisohjauksen vaikutus

Taulukkoon 19 olemme koonneet näkemyksiä viranomaistahoilta tulevan ohjeistuksen vaikutuksista. Paikalliset toimintaryhmät näkevät hallinto- ja maksajaviranomaisen ohjeistuksen keskeisenä ja tärkeänä. Tulos on odotettu, sillä nämä kaksi vastaavat ohjeistuksesta

⁴⁴ Lee, Arnason, Nightingale & Schucksmith (2005).

Taulukko 18c. Toimintaryhmien vetäjien arviot kansallisen ohjelma-asiakirjan ohjausvaikutuksesta maittain.

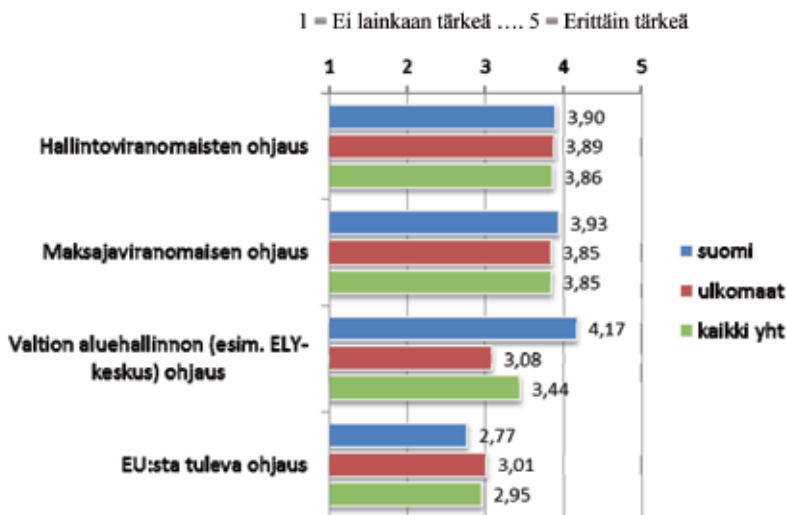


ja erityisesti EU:sta tulevan ohjeistuksen tulkinnoista jäsenvaltiotasolla. Sinällään tulokset siis tukevat virallisen ja määrittelyn ohjaussuhteen toteutumista myös käytännössä. Vastaavasti EU:sta tuleva ohjaus saa suhteellisen vähäisen merkityksen, tämä johtuu nimenomaan edellä mainitusta hallinto- ja maksajaviranomaisen tulkintaroolista kansallisella tasolla.

Kun katsomme tärkeimmän ohjausta harjoittavan tahon – hallintoviranomaisen – roolia maittain, tulokset jakautuvat taulukon 19a mukaisesti. Erityisen

vahva rooli hallintoviranomaisella on Virossa, Irlannissa ja Tanskassa. Suomessa, Ruotsissa ja Itävallassa hallintoviranomaisen ohjeistuksen merkitys koettiin tärkeänä. Hollannissa hallintoviranomaisen ohjeistuksen muita maita alhaisempi rooli johtuu ainakin siitä, että LEADER-toimintatapaa koskeva uusi hallinnointimalli kuluvalle ohjelmakaudella aiheuttaa vielä ”haaskelua” toimijoiden toimivaltaan, mikä eittäimättä heikentää arvioita hallintoviranomaisen ohjauksen merkityksestä.

Taulukko 19. Paikallisten toimintaryhmien arvioita: Viranomaistahojen ohjaus.



Koontitaulukossa 19 tulivat esiin Suomen poikkeavat näkemykset valtion aluehallinnon ohjauksesta (ELY-keskus) suhteessa muihin vertailumaihin. Suomessa ELY-keskuksen ohjaus koetaan varsin vahvana ja ajoittain liiallisesti yksityiskohtiin puuttuvana. Lisäksi osa vastaajista kritisoi ELY-keskuksen ohjausta heikosta ennakoitavuudesta sekä pitkistä käsittelyajoista. Tarkemmin maakohtaiset arviot jakautuvat taulukon 19b mukaan.

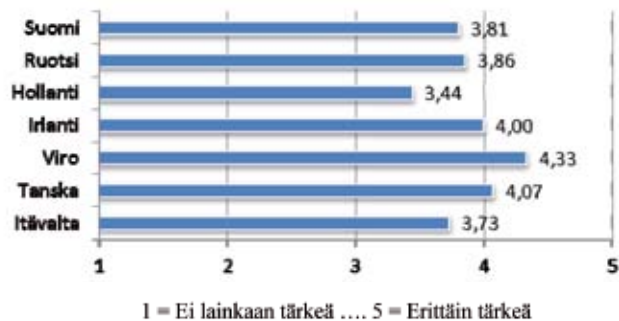
Taulukossa 19b esitettyjä tuloksia osin selittävät muutamia asioita. Suomessa ELY-keskuksen rooli hankehakemusten hyväksymisessä ja maksatusten käsittelyssä koettiin toimintaryhmien piirissä laajalti haastavana. Samalla tavoin Ruotsissa lääninhallitusten rooli kohtasi laajalti kritiikkiä. Lisäksi molemmissa maissa valtion aluehallintoviranomaisten (ELY-keskus ja lääninhallitus) ja maksajaviranomaisen (Suomessa maaseutuvirasto MAVI ja Ruotsissa Jordbruksverket)

ohjeistuksissa ja tulkinnoissa koettiin olevan eroavaisuuksia, joista koituu yleensä ongelmia toimintaryhmien tasolla.

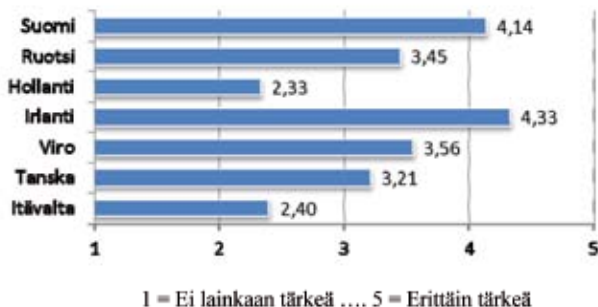
Hollannin ja Itävallan keskitietoa alhaisemmat arviot johtuvat ainakin osittain siitä, että näissä maissa ministeriö hoitaa ohjeistukset ja käsittelee maksatukset. Siten esimerkiksi kritiikki ohjeistuksien ristiriitaisuuksista ja maksatusten käsittelyn viivästyttämisestä kohdistuu ministeriöön tai ministeriön alaiseen virastoon, ei valtion aluehallinnon viranomaisiin.

Suomen ohella Irlannissa valtion aluehallintoviranomaisten ohjaus koetaan kriittisenä ja tärkeänä. Mielenkiintoista on se, että Irlannissa ja Virossa on tässä asiassa yhteneväisyyksiä. Siinä missä Suomessa ja Ruotsissa aluehallinnon viranomaisia kritisoitiin hankehakemusten käsittelyyn ja maksatuksiin liittyvistä seikoista, Irlannin ja Viron tapauksissa kyse on

Taulukko 19a. Paikallisten toimintaryhmien arviot maittain hallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä.



Taulukko 19b. Paikallisten toimintaryhmien arviot valtion aluehallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä maittain.



ennemminkin toimintaryhmien toimivaltaan puuttumisesta. Irlannissa ja Virossa valtion viranomaisilta tulee ajoittain ohjeistusta, joka ohjaa ehkä liiaksikin toimien kohdentamista ja varojen käyttöä paikallisella tasolla. Tämän koetaan olevan selvä riski alhaalta ylös-periaatteen seuraamiselle toteutuksessa ja paikallisten tarpeiden todelliselle huomioimiselle.

Haastatteluaineistossa toistuu toimivan ja rakentavan keskusteluyhteyden merkitys ohjauksen implementoinnissa. Yleisesti paikallisten toimintaryhmien ja ohjaavien viranomaisten välillä keskustelu koettiin enemmän virallisena ja osittain "varovaisena". Vastaavasti toimintaryhmien välillä kaikissa maissa korostuivat epämuodollisuus, keskusteleavuus ja avoimuus. Toimintaryhmät esimerkiksi keskustelevat ja vaihtavat mielipiteitä siitä, miten ohjeistusta aiotaan tulkita, ja mitä se tarkoittaa yksittäisissä toimenpiteissä tai hankkeissa. Kokonaisuudessaan keskustelujen ja rakentavan näkemysten vaihdon koettiin olevan perusedellytys ohjeistuksen toteuttamiselle ja kykyyn noudattaa ohjeistuksien vaatimuksia.

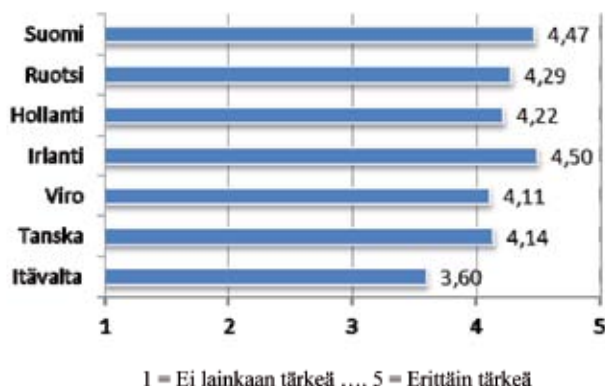
4.2.3.3. Paikallisten toimintaryhmien hallitusten ohjaus

Kaksi tärkeintä toimintaryhmien toimintaa ohjaavaa tekijää näyttävät olevan 1) toimintaryhmän hallituksen painotukset ja 2) toimintaryhmän itse laatima kehittämissuunnitelma (taulukko 20).

Varsinkin Suomessa toimintaryhmien hallitusten painotukset näyttäytyvät erittäin vahvana. Toisin sanoen toimintaryhmät vaikuttavat ohjautuvan erittäin vahvasti omien, itse valitsemiensa painotusten mukaan. Toiseksi taulukosta on tulkittavissa, että 1) omalla kehittämissuunnitelmalla on strategista painoarvoa päivittäisen toiminnan kannalta ja 2) hallituksen roolia suuntaviivojen esittäjänä ja asettajana halutaan korostaa käytännön toimissa. Näkemykset palautuvat LEADER-toimintatavan periaatteisiin. Esimerkiksi alhaalta ylös -periaatteen, paikallisuuden ja läheisyyden toteutumiseksi on välttämätöntä, että kehittämissuunnitelma perustuu paikallisiin ja seudullisiin tarpeisiin. Myös hallituksella on oltava oikeus ja velvollisuus linjata asioita paikallisista lähtökohdista käsin. Muutoin toiminta alkaa muistuttaa enemmän EU:n rakennerahasto-ohjelmia ja ylhäältä alas ohjattua toimintaa.

Toimintaryhmien hallitusten rooli on samankaltainen eri maissa. Taulukosta 20a näkyy Itävallan hienoinen poikkeama muista vertailumaista. Yksiselitteistä syytä on vaikea esittää, mutta kyse voi olla toimintaryhmien korkeasta lukumäärästä ja hallintoviranomaisen varsin vahvasta ohjausvaikutuksesta. Näistä lukumäärä vaikuttanee siten, että osassa toimintaryhmistä toiminta on varsin pienimuotoista, ja siten hallituksen painotuksilla ei ole merkittävää asemaa. Osa toimintaryhmistä rahoittaa pienehköjä investointitukihankkeita ja hanketukia yhdistyksille ja paikallisille toimijoille. Näissä hallituksen periaatelinjauksilla on

Taulukko 20. Toimintaryhmien arviot hallitustensa ohjausvaikutuksesta.



vähäinen rooli, ja toiminnassa painottuu enemmän hankehakemusten ”tekninen” käsittely.

Yleisemmin toimintaryhmätasolla hallituksen puheenjohtajan ja toimintaryhmän (erityisesti toimintaryhmän vetäjän) toimiva yhteistyö ja vuorovaikutus koettiin erittäin tärkeäksi asiaksi kaikissa maissa. Toimiva vuorovaikutus ja luottamus nopeuttavat asioiden käsittelyä, esityslistojen tekemistä ja eritoten alueen kehittämisen strategisten suuntaviivojen löytämistä ja pitämistä.

Hallituksen puheenjohtajan ominaisuudet puhuttivat haastateltavia kaikissa maissa. Hallituksen puheenjohtajalla tulisi olla kokemusta ja näkemystä sekä aluekehittämisestä mutta myös liiketoiminnasta ja alueen yrityskehittämisestä. Lisäksi toivottava ominaisuus on se, että hallituksen puheenjohtaja esittää mielipiteensä selkeästi ja linjaa toimintaryhmän toimintaa. Hallituksen puheenjohtajalla on tärkeä rooli muiden hallituksen jäsenten sitouttamisessa. Usein hän antaa toiminnallaan esimerkin, johon sitoudutaan, ja jonka mukaan asioita hallitustyöskentelyssä käsitellään.

Hallitustyöskentelyyn sekä yhteistyön sujuvuuteen hallituksen ja toimintaryhmän henkilöstön välillä vaikuttaa paljon asioiden valmistelu. Kaikissa maissa toimintaryhmän organisaatio valmistelee hallituksessa käsiteltävät asiat. Useissa toimintaryhmissä on käytössä menettely, jossa hallitukselle esitellään tiiviit yhteenvedot hankehakemuksista sekä niihin liittyvistä mahdollisuuksista, potentiaalista, heikkouksista sekä sopivuudesta ohjelma-asiakirjaan ja rahoituskehikseen. Tiiviiden ”infopakettien” on koettu edesauttavan merkittävästi hallitustyöskentelyä ja luovan luottamusta toimintaryhmän ja hallituksen välille.

Hyvän yhteistyön merkinä yleisesti pidettiin sitä, että hallituksessa on avoin ja rakentava keskustelukulttuuri. Toimintaryhmä viestii hallitukselle ongelmista, haasteista ja saavutetuista tuloksista. Lisäksi hallitusta ”haastetaan” tasaisin väliajoin strategisempaan keskusteluun ja painopisteiden linjaamiseen.

4.2.4. Näkemyksiä ohjauksen sujuvuudesta

Edellä on eritelty ohjaukseen liittyviä asioita ja niiden vaikutuksia toimintaryhmien päivittäisessä toiminnassa. Nykytilanteen kartoittamisen lisäksi kysimme

ohjaukseen liittyviä mahdollisia ristiriitatilanteita. Tämä siksi, että ristiriitatilanteiden hahmottaminen ja erittely ovat sujuvan hallinnoinnin avainkysymyksiä. Lisäksi ristiriitaiset tilanteet paikantavat asioita, joissa todennäköisesti on hallinnoinnin keskeiset kehittämis-kohteet. Havaintojen relevanssia lisää myös se, että lähes poikkeuksetta toteutetuissa haastatteluissa keskusteltiin ohjauksen ongelma- ja ristiriitatilanteista. Taulukkoon 21 on koottu kokonaiskuvaa asioista, jotka voivat aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita.

Yleisesti taulukkoa voi kommentoida siten, että:

1. Ongelmat ja haasteet liittyvät talousasioihin, erityisesti maksatuksiin ja tulkintoihin tukielpoisista kustannuksista
2. Toimintaryhmien toimintaan liittyy epävarmuutta, joka johtuu erityisesti alati muuttuvista ohjeistuksista ohjelmakauden kuluessa
3. Hallinto- ja maksajaviranomaiset koetaan tärkeänä yhteistyökumppanina, mutta samanaikaisesti myös kritiikin kohteena
4. Toimintaryhmissä omien toimintojen koetaan olevan linjassa asetettujen kehittämissuunnitelmien ja strategisten linjauksien kanssa.

Edellä esitettyjä tiivistäviä kommentteja on täsmennettävä tietyin osin. Ensimmäinen kohta jatkaa organisoinnin yhteydessä esiintynyttä kritiikkiä hallinnointia kohtaan. Kuten on jo todettu, hallinnointi koetaan pääosin raskaaksi juuri pitkien käsittelyaikojen ja tulkintaeroavaisuuksien vuoksi. Useimmiten tulkintaerot kulminoituvat tukielpoisiin kustannuksiin. Taulukossa 21a on eritelty maittain toimintaryhmien vastauksien jakauma tukielpoisten kustannusten tulkintaerojen yleisyydestä. Kuten taulukosta näkyy, Suomessa ja Irlannissa keskiarvot ovat varsin korkeat ja täten hallinnoinnin raskaus kulminoituu näissä maissa erityisesti tukielpoisuuden määrittelyihin. Vastaavasti myös muissa maissa keskiarvot ovat varsin korkeat.

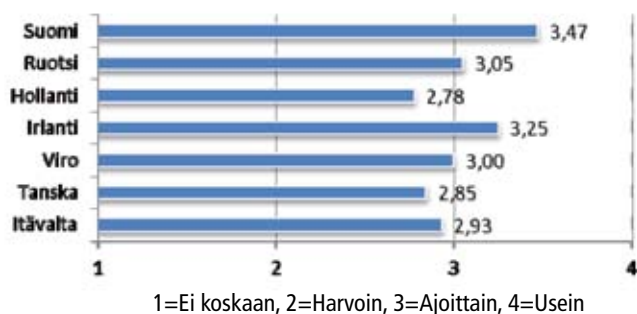
Eräs mielenkiintoinen näkökulma avautuu juuri talousasioissa – maksatuksissa, kirjanpidossa ja talousseurannassa. Jo reilut kymmenen vuotta sitten tutkijat Smith ja Benz nostivat esiin kritiikkiä EU-toimenpiteiden ja ohjelmien talouden hallinnoinnista⁴⁵. Heidän mukaan ohjelmien toimeenpanoon on

45 Smith (1997, s. 725) ja Benz (2002, s. 116–120).

Taulukko 21. Koetteko ohjauksen ja käytännön toiminnan välillä ristiriitaisuuksia? Toimintaryhmien näkökulma.



Taulukko 21a. Tulkintaerot tukikelpoisista kustannuksista: maakohtaiset toimintaryhmien arviot.



"synnetyt talousinsinöörien (financial engineers) ammattikunta", joka tosiasiallisesti määrittelee paljon kehittämistoimien sisältöjä, vaikka heidän pitäisi "vain avustaa taloushallinnon tehtävissä". Tämä kehitys näkyy selvästi kaikissa maissa. Toimeenpanosta vastaavat viranomaiset ja tahot ovat jatkuvasti rekrytoineet erityisesti taloushallinnon osaajia. Mitä rekrytoinnit ja todelliset resurssienkäytöt kertovat

toiminnan sisältöpainotuksista? Mitä hallinnoinnilta oikeastaan halutaan ja mihin suuntaan hallinnointia halutaan kehitettävän?

Myös toinen kohta palaa osin organisoinnin yhteydessä käsiteltyihin kysymyksiin. Muuttuvat ohjeistukset työllistävät ja kuormittavat toimintaryhmiä. Siten ohjeistuksen tulisi olla mahdollisimman selvää ja yksi-

selitteistä. Silti kyse on tasapainoilusta, jossa ohjeiden tulisi olla yksiselitteiset, mutta samalla mahdollistaa paikalliset ja erilaiset toimenpiteet. Osin materiaalista välittyy tulkinta, että kyse on asiasta joka "elää" koko ohjelmakauden ja muutosten kanssa on vain "selvittävä".

Kolmas kohta kuvaa osaltaan ristiriitastakin toimintaryhmien ja hallintoviranomaisten suhdetta. Toisaalta hallintoviranomaiset koetaan yhteistyökumppanina ja ensisijaisena tahona, kenen puoleen käännetään varsinkin ongelmallisissa tilanteissa. Toisaalta toimintaryhmissä hallintoviranomaisten toiminta koetaan ajoittain liiankin ohjaavana ja puuttumisena ruohonjuuritason kysymyksiin. Tätä vahvistaa se, että EU:sta tuleva ohjaus ei varsinaisesti aiheuta ristiriitaisuuden tuntua toimintaryhmätasolla. Tämä johtuu pitkälti siitä, että hallintoviranomaiset ja maksajaviranomaiset tekevät tarvittavat ohjeet ja tulkinnot EU-tason säädöksistä ja muutoksista.

Paikallisten toimintaryhmien mukaan ristiriitaisuuksia esiintyy eniten hallintoviranomaisten ohjeistuksessa (koontitaulukko 21). Tulos on odotettu, sillä edellä hallintoviranomainen rankattiin tärkeimmäksi ohjaavaksi tahoksi. Maittain tarkasteltuna Ruotsissa ja Irlannissa ristiriitoja ohjeistuksissa esiintyy useammin kuin muissa vertailumaissa (taulukko 21b). Muissa vertailumaissa ristiriitaisuuksia esiintyy ajoittain.

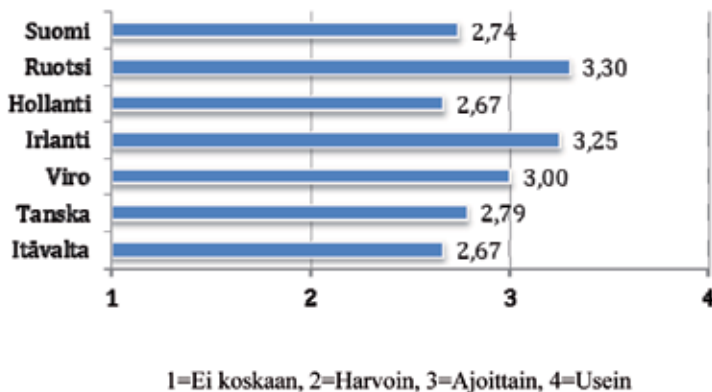
Mitä ristiriitaisuuksista on sitten opittavissa? Miten ohjausta voitaisiin keventää? Yhteistä linjaa keventämisen paikantamiseksi kaikista seitsemästä maasta kuvaa hyvin kaksi seuraavaa sitaattia:

- *"Valvonnassa painottuu kustannusten seuranta ja kuitit; tuloksilla ja vaikutuksilla vähäinen merkitys".*
- *"Hallintoviranomaisen toiminnassa painottuu ehkä liiaksi valvonta, ei mahdollistajan ja prosessin tukijan rooli".*

Osa kyselyyn vastanneista huomautti avoimissa kommentteissa ns. valtavirtaistamisen (mainstreaming) riskeistä. Vaikka LEADER-toimintatapa on saanut suurtakin kannatusta ja se on valtavirtaistettu muihin maaseudun kehittämistä koskeviin toimenpiteisiin, olisi LEADERin syytä edelleen toimia *"outojen"*, innovatiivisten ja pienimuotoisten kehittämistoimien parissa. Toisin sanoen valtavirtaistaminen on osin ristiriidassa *"uusien toimintatapojen"* kokeilemisen kanssa. Osa kokikin, että innovatiivisuudelta ja uuden kokeilulta viedään *"pohja pois"*, mikäli se on päällimmäinen toimintatapa. Lisäksi silloin kun pyritään radikaaliinkin muutokseen ja innovaatioihin, ei toimintoja voida valtavirtaistaa.

Tämän kehityksen ohella olisi hyvä muistaa tärkeä, osallisuuteen ja paikalliseen vaikuttamiseen liittyvä luottamuksen tematiikka. Sitaatti yhdeltä tanskalaiselta tiivistää hyvin keskeisen sanoman: *"Lisää luottamusta ihmisiin – ne ovat paikalliset ihmiset jotka parhaiten maaseutua ja omaa aluettaan kehittävät,*

Taulukko 21b. Hallintoviranomaisten ohjeistus: toimintaryhmien arviot ohjeistuksen ristiriitaisuudesta maittain.



ideoivat uusia asioita ja tekemisen tapoja. Yhteisö normaalisti toimii siten, että jos joku petkuttaa ja jää kiinni, heidät yleensä saatetaan vastuuseen. Tästä seuraa melkoinen häpeä ja heikko maine. Taho ei enää osallistu, eikä heitä pyydetäkään mukaan. Riski kiinnijäämisestä on suuri. Tämä ehkäisee enemmän kuin mikään EU:sta tai hallintoviranomaiselta tuleva ohjeistus, jossa etukäteen pyritään tiukalla ohjeistuksella ehkäisemään väärinkäytöksiä. Tämä aspekti tuntuu unohtuneen täysin sääntelystä ja ohjeistuksista. Mielestäni tämä kontrolli on osa uutta yhteisöllisyyttä ja uutta tapaa kehittää maaseutua”.

4.3. Yhteistyö ja viestintä

Tutkimukseen valittiin yhteistyö ja viestintä määrittämään hallinnon sujuvuutta ja mahdollisia ongelmakohtia. Molemmat ovat avaintoimintoja, kun arvioidaan LEADER-toimintatavan onnistumista, tuloksia ja vaikuttavuutta. Esimerkiksi paikallisten toimintaryhmien perustehtäviin kuuluu kaikissa maissa yhteistyön edistäminen sekä oman toiminnan kautta että hankerahoituksen avulla. Samalla tavoin toimintaryhmien perustehtäviin lukeutuvat aina viestintä, neuvonta ja ohjaus.

4.3.1. Yhteistyö

Yhteistyö on laaja ja monimerkityksellinen termi. LEADER-toimintatavan yhteydessä Irlannin kokemuksiin pohjautuen Moseley, Cherrett ja Cawley (2001) korostavat, että yhteistyön ja kumppanuuden taustalla ovat tyypillisesti seuraavat asiat:

- Yhteisten tarpeiden ja projektien selvittäminen
- Paikallisten yhteisöjen sitouttaminen ja osallistaminen
- Eri toimijoiden pääsyn (access) varmistaminen taloudellisiin toimenpiteiden ja tukimuotojen piiriin
- Resurssien yhdistäminen vahvemmiksi kokonaisuuksiksi
- Uusien verkostojen muodostaminen: yhteistyö ja positiiviset kokemukset generoivat uusia toimijoita mukaan
- Yhteisten asioiden, toimenpiteiden ja projektien toteuttaminen: yhdessä tekemisen edut konkretisoivat hyötyjä
- Olemassa olevan yhteistyön jatkaminen ja vahvistaminen.

Yhteistyö- ja partnerirakenteita luodaan yleensä yhteisten ongelmien ratkaisemiseen sekä siihen, että pystyttäisiin organisaatorakenteella paremmin vastaamaan alueen fragmentoituneisiin tarpeisiin sekä sosiaalisiin, taloudellisiin ja rakenteellisiin ongelmiin. Toisin sanoen usein koetaan, että yhden toimijan tai organisaation teot eivät riitä ongelmien ratkaisemiseksi.⁴⁶ Lisäksi on muistettava, että LEADER-toimintatavassa yhteistyön tekeminen ja erilaisten kumppanuuksien luominen ovat sisäänrakennettuna toimintaan. Esimerkiksi paikallisten toimintaryhmien tehtäviin lukeutuu yhteistyön edistäminen ja paikallisten toimijoiden yhteenliittymien vahvistaminen. Samalla tavoin esimerkiksi yritysten yhteishankkeissa yhteistyö on rahoituksen kriteeri.

Yhteistä kyselyn ja asiantuntijahaastattelujen tuloksille on se, että yhteistyötä edesauttaa merkittävästi eri tahojen ”tunne” ja tietämys yhteisen asian ja tekemisen tärkeydestä. Paikallisten toimintaryhmien ja LEADER-toimintatavan koettiin liittyvän läheisesti ja olevan tärkeä osa maaseudun kehittämistä, toimijoiden aktivointia sekä elinkeinoelämän tukemista. Yhteistä on myös se, että kaiken yhteistyön perustana nähtiin hyvä luottamus toimijoiden välillä sekä aiemmat positiiviset kokemukset yhteistyön toimivuudesta ja hyödystä. Ilman näitä riskinä on, että yhteistyö jää ilman todellista sisältöä.

Paikallisilta toimintaryhmiltä tiedusteltiin, millaisena he kokevat eri tahojen merkityksen yhteistyön ja verkottumisen lisäämisessä paikallistasolla. Taulukkoon 22 on koottu keskeiset kyselyn tuottamat havainnot. Merkittävää on tulosten yhdenmukaisuus maiden välillä.

Kuten taulukosta 22 ilmenee, neljä tärkeintä tahoa yhteistyön ja verkottumisen lisäämisessä ovat 1) aktiiviset henkilöt, 2) paikalliset toimintaryhmät, 3) kunnat ja 4) yritykset. Vastauksien jakauma ei sinänsä ole yllättävä. Vastaukset kertovat juuri siitä, mitä paikallisilta toimintaryhmiltä odotetaan, ja miten niiden odotetaan toimivan. Lisäksi vastaukset ovat suorassa yhteydessä paikallisten toimintaryhmien tavoitteisiin ja tehtävämäärittelyihin. Vastaukset vahvistavat sen, keiden kanssa yhteistyötä tehdään, sekä miten hankkeistus ja hankkeiden rahoituslogiikka toimii. Hankkeita hakevat pääosin yritykset ja yhdistykset, ja tällöin taustalta löytyy aina yksittäinen

46 Sorensen, E. & J. Torfing (2005a).

vastuuhenkilö, joka on ollut aloitteellinen idean ja hankkeen hakemisen suhteen. Kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä selittää pitkälti hallitustyöskentely ja hallituskokoonpanot sekä yhteinen näkemys alueen kehittämisestä yhdessä. Kuntien roolia yhteistyötahona selittää myös kuntarahan osuus hanketoiminnassa: hyvä ja toimiva yhteistyösuhde edistää kuntarahoituksen saamista ja vastuullisen käytön todistelua.

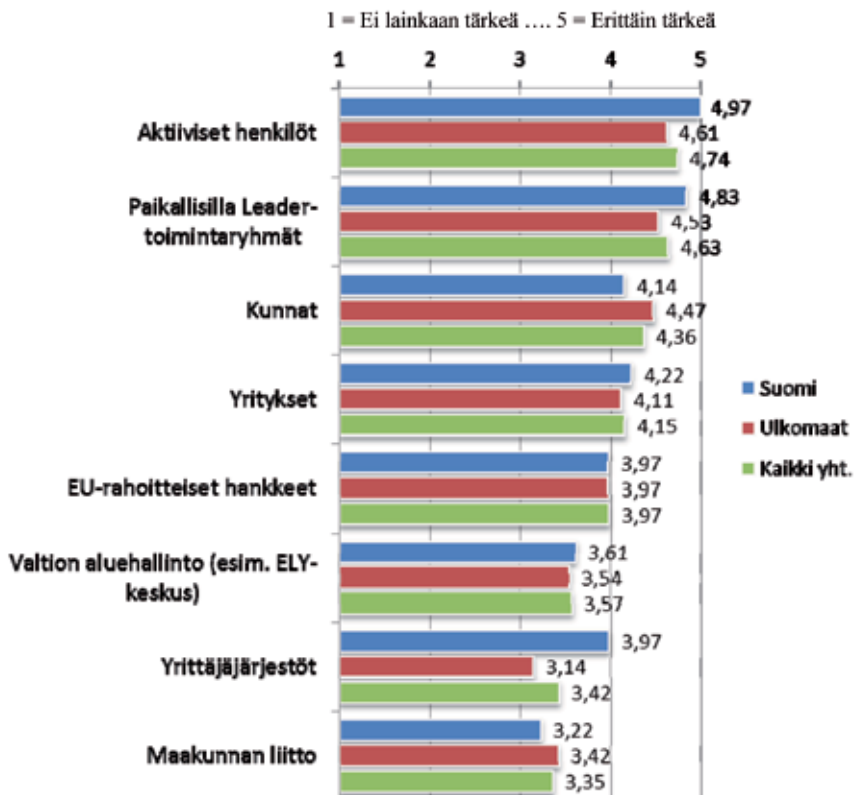
Suomen ja Ruotsin LEADER-toimintaryhmillä on vahva yhteys kuntien elinkeinotoimen kanssa. Kunnilla molemmissa maissa on luonnollisesti erilaisia organisaatorakenteita, kuten esimerkiksi Suomessa usean kunnan elinkeinotoimenkuntayhtymä tai osakeyhtiömuotoiset elinkeino- tai aluekehitysyhtiöt tai Ruotsissa Näringslivskontor-organisaatiot. Osaltaan vahva yhteistyö juontuu kuntien vahvasta roolista yritys- ja elinkeinoelämän tukemisessa molemmissa maissa. Lisäksi yhteistyön käytännön tekemistä ja

intressien samankaltaisuutta tukee useiden toimintaryhmien fyysinen sijainti samoissa tiloissa kuntien toimintojen kanssa.

Neljän tärkeimmän yhteistyötahon jälkeen tulevat valtion aluehallinnon viranomaiset ja EU-rahoitteiset hankkeet. Yhteistyön ja verkottumisen yhteydessä valtion aluehallinnon rooli on toimintaa tukeva. Se tukee toimillaan ensisijaisesti hankkeiden käynnistämistä ja suuntaamista. Vastaavasti EU-hankkeet muodostavat toimijajoukon, jonka tavoitteena yleensä on verkottumisen ja yhteistyön lisääminen. Toisin sanoen EU-hankkeet ovat velvoitettu yhteistyön lisäämiseen ja toimialueensa toimijoiden paremman verkottumisen luomiseen.

Hieman yllätyksellinen havainto taulukossa 22 koskee Suomen vahvaa arviota yrittäjäjärjestöjen roolista yhteistyön lisäämisessä. Tämä kertoo yrittäjäjärjes-

Taulukko 22. Paikallisten toimintaryhmien arvioita eri tahojen merkityksestä yhteistyön ja verkottumisen lisäämisessä.



tön paikallisesta vahvasta roolista verkottumisen edistämässä paikallistasolla, mitä muissa maissa ei esiinny yhtä vahvana. Muissa vertailumaissa korostui Suomea enemmän yhteistyö esimerkiksi maa- ja metsätalouden etujärjestöjen ja yhdistysten kanssa. Maakunnan liitot ja vastaavat organisaatiot muissa maissa näyttäytyvät neutraaleina toimijoina yhteistyössä ja verkottumisen lisäämisessä. Vastausten mukaan paikallisella tasolla maakunnan liitto on jäänyt hieman etäiseksi toimijaksi. Tämä on sikäli yllättävää, että maakunnan liitot yleensä tukevat maakunnallisesti merkittäviä hankkeita ja toimia verkostoitumisen lisäämiseksi.

Yhteistyöstä on haastattelujen perusteella tehtävissä muutamia täsmentäviä havaintoja. Ensiksikin eräät haastateltavat nostivat esiin, että varojen sidonnalla ja hankkeiden paikkakuntakohtaisella jakautumisella toimintaryhmän alueen sisällä on yllättävän suuri merkitys toimijoiden yhteistyön edistämässä sekä sitoutumisessa eri verkostoihin. Siksi osa toimintaryhmistä koki, että parempi yhteistyö ja paikallisten toimijoiden sitoutuminen edellyttää aina hankkeiden tasapuolista jakaumaa toimintaryhmän toimialueella. Mikäli syystä tai toisesta hankkeet keskittyvät yhdelle paikkakunnalle, laskee se muiden paikkakuntien toimijoiden intressiä osallistua hankkeisiin ja yhteistyöhön.

Toiseksi tärkeänä todentajana yhteistyön sujuvuudesta ja sitoutumisen korkeasta asteesta nähtiin se, että hankkeiden toteuttajat ja potentiaaliset hankkeiden toteuttajat osallistuvat tiedotustilaisuuksiin, yhteisiin tilaisuuksiin ja erilaisiin koulutuksiin. Toisin sanoen tilaisuuksiin osallistuminen laskee, jos yhteistyössä tulee ongelmia.

Kolmanneksi, yhteistyön ja sitoutumisen lisäämisessä tärkeimmäksi keinoksi nousevat kannustavat esimerkit ja ns. hyvät käytännöt. Useissa kommentteissa toistui esimerkiksi se, että *”kun muut, yritykset, yhdistykset ja muut näkevät oikeasti ja konkreettisesti mitä on saatu aikaiseksi, kannustaa se laittamaan itsensä peliin”* tai *”kun projektit tai muut näkee hyödyt, niin innostus yleensä nousee”*. Samalla tavoin yhteistyöstä saatavia tuloksia edistää ns. hyvien käytäntöjen välittäminen. Kuten eräs haastateltava totesi: *”meidän pitäisi pystyä välittämään ja levittämään hyviä käytäntöjä vielä paremmin – ei kannattaisi aina keksiä uudestaan – ja monet saavat ideoita, kun kuulevat miten muut ovat tehneet ja että hei, tuohan sopisi myös meille”*.

Neljänneksi mitä enemmän toimivaltaa on hajautettu alueille, sitä haasteellisempaa yhteistyö paikallisten toimintaryhmien välillä tuntuu olevan. Esimerkiksi Hollannissa kritisoitiin paikallisten toimintaryhmien yhteistyötä. Keskeiseksi haasteeksi yhteistyössä koettiin se, että jokaisella regionilla on oma vahva strategiansa ja näiden alueellisten strategioiden yhteensovittaminen on yllättävän vaikeaa. Erilaiset strategiat eivät aina mahdollista yhteistyötä, varsinkaan yhteistyöhankkeiden toteuttamista. Ratkaisuja on haettu mm. siten, että yksi yhteistyöhanke pilkotaan kahteen tai useampaan alahankkeeseen, ja jokainen toimintaryhmä vastaa omasta alahankkeesta. Kuten eräs haastateltava totesikin, että *”eihän se ole enää virallisesti yhteistyöhanke, mutta käytännössä näemme yhteistyön antoisammaksi kuin erikseen tekemisen”*. Eräs toinen haastateltava lisäsi, että *”meidän pitäisi saada enemmän tukea kansalliselta tasolta yhteistyön mahdollistamiseen. Keskushallintoon pitäisi perustaa help-desk, joka avittaisi yhteistyössä sen sijasta, että käytämme 60–70 prosenttia yhteistyöhankkeen ajasta byrokratian hoitamiseen”*.

Viidenneksi tiivis yhteistyö alueen eri julkisen sektorin toimijoiden (esim. elinkeino- ja palvelusyritykset, kunnat, elinkeinokuntayhtymät, valtion alue- ja paikallisviranomaiset) edistää tarpeettomien ja päällekkäisten toimintojen karsimista. Tämä edellyttää, että yhteistyö on toimivaa ja että toimijat eivät *”ajaudu”* omien reviiriensä varjelukseen.

Lisäksi alueellisen tai seudullisen viranomaistahojen ja kehittäjätahojen yhteistyön nähtiin tukevan asiakkaiden ohjautumista ja neuvontaa *”oikealle luukulle”*. Yhteistyön nähtiin myös mahdollistavan vaikuttavampien ja isompien hankkeiden käynnistämisen. Tämä on seurausta ensinnäkin siitä, että yhteistyön kautta voidaan sitouttaa ja ottaa mukaan laajempi joukko toimijoita. Toiseksi kyse on siitä, paikallinen toimintaryhmä ohjaa hankehakijan ensitilassa – mikäli idea tai hankeaihe täyttää suuremman hankkeen kriteerit – esim. valtion alueviranomaisen luo. Tällöin hankkeelle saadaan heti alusta saakka riittävä volyymi ja rahoitus hankkeen *”kunnolliseksi ja kattavaksi”* toteuttamiseksi. Ilman asiakkaiden uudelleenohjausta ja toimivaa yhteistyötä, hankkeet voivat jäädä asiakkaan näkökulmasta tarpeettoman pienimuotoisiksi ja soveltamaan *”väärää”* tukimuotoja.

4.3.2. Viestintä

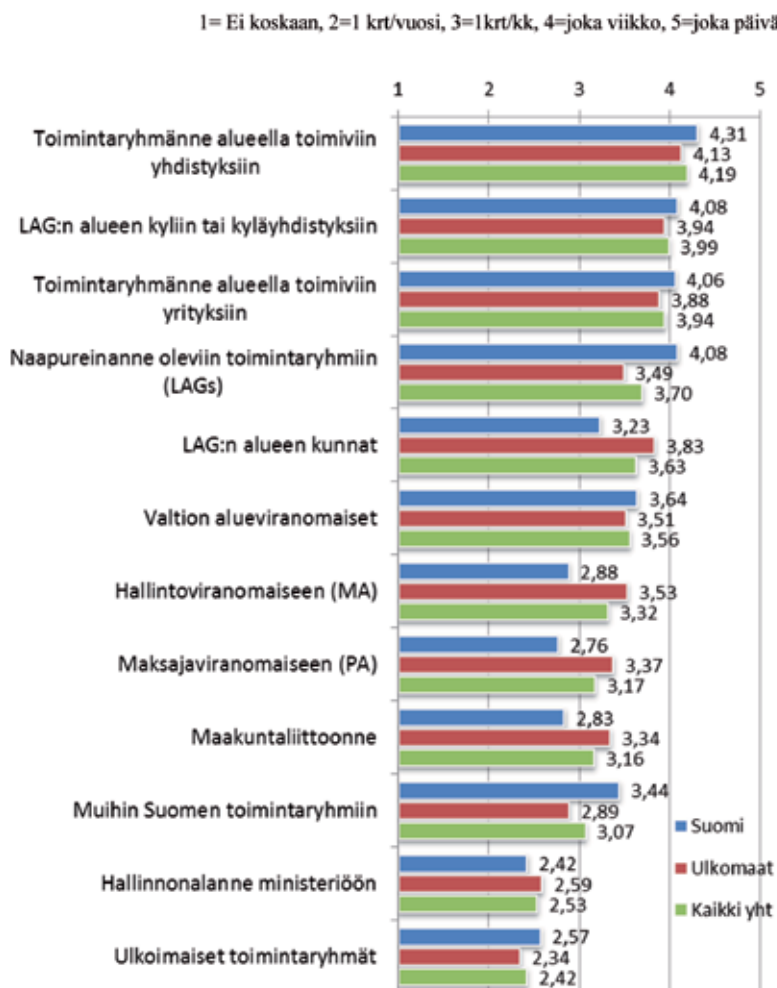
Paikallisilta toimintaryhmiltä kysyttiin, kehen he ovat yhteydessä ja mitkä tahot koetaan tärkeimpinä yhteistyökumppaneina viestinnässä ja tiedottamistehtävissä. Tulokset on tiivistetty taulukkoon 23. Taulukossa on myös esitetty kootusti keskeiset yhteistyötahot yhteydenpidossa ja viestinnässä.

Kuten taulukosta 23 voidaan havaita, tärkeimmät yhteistyötahot kaikissa maissa ovat toiminta-alueen 1) yhdistykset, 2) yritykset ja 3) naapureina olevat toimintaryhmät. Yhteystaajuus on tiuha eli yhteyttä pidetään lähes päivittäin. Tulos vahvistaa paikallis-

ten toimintaryhmien perustehtävää eli mm. alueen toimijoiden aktivointia, verkottumisen ja yhteistyön edistämistä sekä yrityshankkeiden käynnistämistä ja rahoittamista.

On myös huomioitava, että yhteydenpito ja erityisesti sen tarkoitus ja sisältö vaihtelevat taulukossa 23 eriteltyjen tahojen välillä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että paikallisten toimintaryhmien hallinnointitehtävissä on eroa riippuen siitä, kehen tai mihin tahoon ollaan kulloinkin yhteydessä. Esimerkiksi yhdistysten ja yritysten suuntaan korostuu mahdollistajan ja verkottajan roolit. Vastaavasti viranomaisyhteyksissä, esimerkiksi ELY-keskuksen suuntaan, korostuu valmistelijan rooli

Taulukko 23. Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito eri toimijoihin.



ja MAVIn suuntaan raportointirooli. Sama roolijako toistuu myös muissa vertailumaissa.

Yleisesti kunnat koettiin tärkeäksi yhteistyön ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta kaikissa maissa. Yksi käytetyin argumentti yhteistyön perustaksi oli se, että *”kunnat voivat halutessaan lopettaa toiminnan (rahoitusosuus)”* tai *”kuntien mielenkiintoa ja sitoutumista on pidettävä jatkuvasti yllä. Jos yksi tai useampi kunta vetäytyy pikkuisenkin toiminnasta, vähenee kyky toteuttaa hankkeita merkittävästi.”*

Lisäksi on huomioitava, että toimintaryhmissä työskentelee pääsääntöisesti keskimäärin noin 2–3 henkilöä. Yhteistyötahojen määrä ja yhteydenpitotaajuus osaltaan kertoo työmäärästä ja velvoitteista, joita yksittäiseen toimintaryhmään kohdistuu.

Kuten jo edellä luvussa 2 tuli ilmi, LEADER-toimintatapa koetaan kansallisena ja paikalliseen tasoon vahvasti kytkeytyvänä. Tämä näkyy myös taulukossa 23. Viimeisellä sijalla ovat kontaktit ulkomaisiin toimintaryhmiin. Vaikka erityisiä toimenpiteitä rajat ylittävien hankkeiden määrän lisäämiseen on tehty, ”kasautuu” rajat ylittävien hankkeiden toteuttaminen yleensä muutamaaan toimintaryhmään kussakin maassa. Osaltaan kyse on siitä, että monesti kansainväliset hankkeet koetaan työläisinä, vaikeina toteuttaa ja raskaina hallinnoida. Lisäksi kansainvälisten hankkeiden vaikutukset koetaan yllättävän usein hieman häilyvinä ja vaikeasti eriteltävinä. Samalla tavoin, eräät vastaajat kommentoivat kansainvälisten tehtävien ja hankkeiden tulevan oman toimintaryhmän prioriteeteissa yleensä viimeisimmilla sijoilla. Käytännössä hallinnollinen kuormitus ja päivittäisrutiinit syöväät ajan kansainväliseltä toiminnalta.

Suomi näyttää poikkeavan hieman vertailumaista korkeammalla yhteydenpidolla naapureina toimiviin toimintaryhmiin. Osaltaan tämä kertoo toimintaryhmien halusta tehdä yhteistyötä ja löytää alueen kannalta vaikuttavampia ratkaisuja. Toisaalta Suomessa toimintaryhmiä on kannustettu yhteistyöhön ja yhteisten tavoitteiden löytämiseen ehkä muita maita enemmän esimerkiksi maaseutuverkoston kautta.

Taulukossa 23a on verrattu yhteydenpidon taajuutta toimintaryhmien välillä maakohteisesti. Taulukosta näkyy selvästi Suomen painotus. Hieman samaan tapaan, Tanskassa ja Virossa painottuu yhteyden-

pito naapureina toimivien toimintaryhmien kanssa. Tanskassa tämä johtunee uusien ja toimintatapojaan hakevien toimintaryhmien tavasta tehdä asioita. Virossa kyse lienee ainakin osittain tavoitteellisten yhteistyökumppaneiden vähydestä toiminta-alueilla ja tällöin toimintaryhmät muodostavat luonnollisen yhteistyötahon toisilleen.

Yllättävin tulos taulukossa 23a on kuitenkin Itävallan alhainen arvio yhteydenpidosta. Itävallassa toimintaryhmät kritisoivat päällekkäisiä toimiaan, osin keinotekoisia toiminta-alueitaan ja epäselkeitä toimivallan jakoja toimintaryhmien välillä. Kritiikin valossa, yhteydenpidon lisääminen on ensisijainen kehittämiskeino asioiden parantamiseen.

Entä mitkä ovat tyypillisimmät viestinnän ja tiedotuksen tavat ja keinot? Toimintaryhmillä kaikissa maissa on varsin samankaltaiset keinot tiedotuksessa ja tiedon lisäämisessä LEADER-toimintatavasta. Tyypillisiä ja käytetyimpiä keinoja, kanavia ja tapoja ovat mm.:

- Erilaiset esitteet: kansantajuisista mainoksista perusteellisiin, yksityiskohtaisiin toiminnan erittelyihin
- Tiedotteet toiminnasta paikallisissa ja alueellisissa medioissa
- Internet-sivut ja sähköpostilistat (yhdistyksien jäsenet, yhteistyökumppanit ja yhteistyöverkostot), Facebook-sivustot
- Workshopit ja erilaiset tapahtumat, ml. tiedotustilaisuudet, avoimet ovet
- Toiminta- ja vuosikertomukset sekä raportit
- Uutiset paikallisissa ja aluetason lehdissä sekä muissa medioissa
- Henkilökohtaiset kontaktit yrityksiin, yhteisöihin ja yksilöihin
- Näkyvyys hankkeiden yhteydessä (esim. logot, kyltit).

Muutamat toimintaryhmät olivat perustaneet esimerkiksi kirjaston tai kauppakamarin yhteyteen *”infotiskin”*, jossa joko kokopäiväinen tai osa-aikainen henkilö. Muutamat toimintaryhmät käyttävät myös blogeja tms. sosiaalisen median palveluja. Näiden kautta pyrittiin erityisesti aktivoimaan hankehakijoita sekä kannustamaan innovaatioiden löytämiseen ja hyödyntämiseen.

Tämän tutkimuksen yhteydessä läpikäytiin perusteellisesti seitsemän maan paikallisten toimintaryhmien

Taulukko 23a. Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito naapurina toimiviin toimintaryhmiin.



internet-sivustot. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa paikallisten toimintaryhmien sivustot ovat varsin helposti löydettävissä. Sivustoja päivitetään kohtuullisesti eli esimerkiksi yhteystiedot ovat ajantasaisia. Sivustojen kautta on saatavissa tietoa LEADER-toimintatavasta. Lisäksi useimmat sivustot on rakennettu ns. asiakaslähtöisesti eli esimerkiksi yhteystiedot ovat helposti löydettävissä. Sivustoilta löytyy alustavaa ohjeistusta esimerkiksi hanketta suunnitteleville tahoille. Hollannissa ja Irlannissa toimintaryhmäkohtaisissa internet-sivuissa on suurta vaihtelua. Osa toimintaryhmistä on julkaissut sivustot ja päivittää niiden sisältöä; osa taas on pitäytynyt minimissä eli sivustoilta löytyy lähinnä vain yhteystiedot. Itävallassa ja Virossa kaikilla ryhmillä ei ole sivustoja lainkaan. Osalta löytyy internet-linkki, mutta sivustot eivät toimi tai ne ohjautuvat toisen toimintaryhmän sivustolle.

Entä millaisia kehittämistavoitteita viestintään ja tiedotukseen liittyy? Mitä eväitä seitsemän maan vertailu voi antaa kehittämiseen? Muutamissa Ruotsin vastauksissa toistui ajatus viestinnän kokonaisvaltaisuudesta. Tämä tarkoittaa, että viestinnässä tulisi hakea laajempaa yleisöä – maaseutumaiset alueet kokonaisuudessaan – ja toimijoiden laajaa tavoittamista. Toisin sanoen viestinnässä osin korostuvat jo tunnetut tahot varsin usein. Sama pätee myös muissa maissa. Toisaalta tämä on tulosta tietoisesta tai tiedostamattomasta viestinnän profiloinnista. Viestinnän profiloitumista ohjaa se, keiden kanssa viestintä ja tiedotus todennäköisesti johtaa esimerkiksi hanke-työskentelyyn. Toiseksi se, keiden kumppaneiden ja yhteistyötahojen kanssa asioita on totuttu tekemään. Silti, kuten Ruotsinkin havainnoista heijastuu, yleinen

tiedotus ja tiedonvälitys voi nostaa potentiaalisten yhteistyötahojen määrää, ja sitä kautta myöhemmin esimerkiksi uusia hankkeita tai yhteistyöverkostoja. Tehokkaan tiedotuksen ja viestinnän koettiin liittyvän jatkuvuuteen ja *”LEADER-asian ylläpitoon jatkuvasti”*.

Ajoittain vastauksissa tulee esiin tarve kommunikointi- ja viestintätoimintaa, joka toimii molempiin suuntiin. Toimintaryhmillä on selkeä viestintä- ja tiedotustehtävä. Samalla toimintaryhmien tuloksekas tehtävien hoitaminen edellyttää tietoa ja tiedonsaamista mm. alueen kehittämistarpeista, meneillään olevista asioista ja potentiaalisista, hankkeistettavista ideoista. Lisäksi yhteistyön edistäminen ja paikallisten toimijoiden verkottaminen edellyttää päivitettyä tietoa kunkin partnerin ja toimijan osaamisesta, vahvuuksista, resursseista ja painopisteistä.

4.4. Kehittämisen painopisteitä

Kehittämiseen paikallisissa toimintaryhmissä näytetään suhtautuvan myönteisesti. Taulukkoon 24 on koottu yleiskuva mahdollisista kehittämisen alueista. Huomattava on, että ainoastaan viimeiset kolme kehittämisvaihtoehtoa jäävät keskiarvon (3) alapuolelle. Osaltaan tämä viestii kehittymishalusta ja valmiudesta parantaa omaa toimintaa. On kuitenkin syytä havaita, että taulukko 24 tuo esiin asioita, joihin haluttaisiin panostaa. Realiteetit oman toiminnan kehittämiseen vaihtelevat maittain ja toimintaryhmittäin.

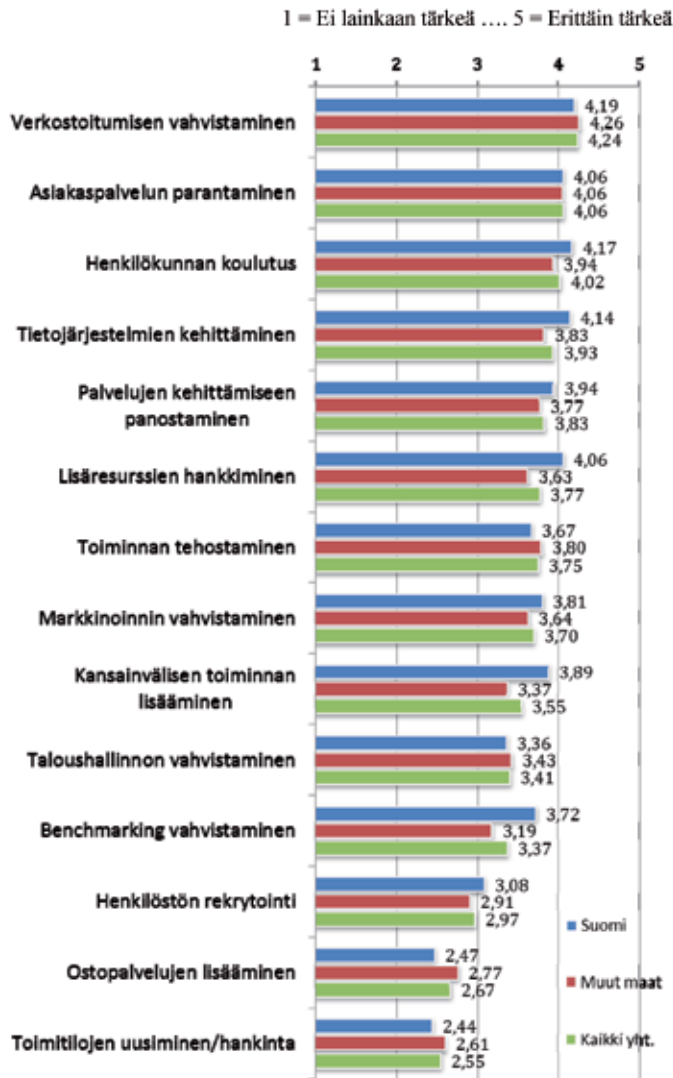
Reunaehdoista huolimatta tärkeimpänä kehittämisalueena koetaan olevan verkottumisen lisääminen.

Tämä on toisaalta toimintaryhmien perustehtävä, toisaalta se taas on tuloksellisen toiminnan edellytys. Kaksi seuraavaa – asiakaspalvelun parantaminen ja henkilöstön koulutus – ovat tyypillisesti kehittyvien ja kasvavien organisaatioiden painopisteitä. Osaltaan tämä toistaa myös organisoinnissa esiin tulleita ongelmakohtia: laajasti koettiin, että asiakkaiden tarpeisiin ja kysymyksiin ei kyetä vastaamaan tarpeeksi nopeasti, ja tästä osin seuraa, että usein esimerkiksi paikallisten toimintaryhmien toiminnanvetäjät kuormittuvat liiaksi yhteydenotoista. Samalla toimintaryhmien vastauksissa korostuu palvelujen

kehittäminen, joka viittaa useimmiten uudenlaisten palvelujen käyttöönottoon ja omaksumiseen osaksi omaa toimintaa. Tämä edellyttää toimintaryhmiltä jatkuvaan toimintaympäristön ja yhteistyökumppaneiden tarpeiden huomioimista sekä toimintatapojen benchmarkkaamista esimerkiksi muista toimintaryhmistä.

Tietojärjestelmien kehittäminen koetaan usein tuloksekkaaksi työn edellytykseksi. Nyt ongelmia on ollut esimerkiksi päällekkäisten tietojärjestelmien ja useaan kertaan tehtävien tietojen syöttämisen kanssa eri järjestelmiin. Vertailumaita yhdistääkin ”visio”

Taulukko 24. Kehittämisen painopistealueita toimintaryhmien näkökulmasta.



yhtenäisemmästä ja avoimemmasta tietojärjestelmästä. Avoimempien ja kattavampien tietojärjestelmien koetaan edesauttavan oppimista, benchmarkingia ja vertailua muihin toimintaryhmiin: millaisia hankkeita muualla aloitetaan ja rahoitetaan sekä mitä asioita voisi benchmarkata omalle alueelle?

Tiedotuksen ja eri toimijoiden aktivointi nähdään kaikissa maissa kehittämisen painopisteenä. Tämä toistui erityisesti haastatteluissa ja toimintaryhmäkyselyn avoimissa vastauksissa. Tiedotus ja viestintä koetaan yleisesti toimintaedellytyksen luomisena ja johon jokaisen toimintaryhmän on panostettava. Panostushalukkuutta selittää varmasti ainakin se, että toimintaryhmissä tiedotukseen käytettävissä oleva aika koettiin liian vähäisenä, ja siten eräänä hallinnon ongelmakohtana. Toiseksi, kommentteissa toistuu ajatus, että *"tiedotusta ja viestintää LEADER-asiasta ei ole koskaan liikaa"*.

Toiminnan tehostamisen yksi avaintemoista on ns. perusprosessin tehostaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa käsittelyaikojen lyhentämistä a) päätös-vaiheessa ELY-keskuksessa ja b) maksatusvaiheessa ELY-keskuksessa ja maaseutuvirastossa. Ratkaisuehdotuksissa toistuu usein esimerkiksi Suomessa se, että 1) päätösvalta siirrettäisiin kokonaisuudessaan toimintaryhmille, 2) ELY-keskuksen rooli typistyi tarkastukseen ja 3) MAVI keskittyisi vain maksatuksien oikeellisuuden tarkastuksiin. Vastaavasti Ruotsissa kritisoitiin lääninhallitusten ja Jordbruksverketin verkaista hankekäsittelyä. Ratkaisuksi osa haastatteluista ehdotti – samalla tavoin kuin Suomessa – päätösvalan siirtoa toimintaryhmille. Toiseksi prosessin tehostamiseen kuuluu läheisesti se, että maaseutuviraston tuottaman seurantatiedon käytettävyys olisi nykyistä parempi. Samankaltaiset kommentit olivat tuttuja myös kaikissa muissa maissa maksajaviranomaista koskien.

Muutamissa vastauksissa korostui ns. global grant -menettelyn käyttöönotto. Tämän etuna nähtiin se, että toimintaryhmissä voitaisiin keskittyä enemmän hankkeiden toteuttamisen edistämiseen ja siten panos perinteisessä ja muodollisessa hallinnoinnissa sekä seurannassa jäisi vähemmälle.

Kyse on myös siitä, että varsinkin toimintaryhmätasolla haluttaisiin panostaa enemmän tulosten ja vaikutusten erittelyyn. Nyt toiminnan vaikutusten seuranta koettiin osin puutteelliseksi: mitä on saatu aikaan hankkeilla ja muulla toiminnalla, miten ja missä vaikuttavuutta pitäisi parantaa sekä miten toimintatapoja, millä mahdollisesti todetaan olevan hyvä vaikuttavuus, voitaisiin levittää nykyistä paremmin muiden toimijoiden käyttöön?

Koulutustarpeiden sisällöissä esiintyi eri painopisteitä – mitkä siis olisivat tarpeelliset alueet lisäkoulutukselle ja kursseille. Muutamia esimerkkejä toimintaryhmien koulutustarpeista ovat seuraavat:

- Hallintomenettelyitä koskevat koulutukset
- Kilpailutusmenettelyjä koskevat koulutukset ja lyhytkurssit
- Laatutyöhön ja laatujärjestelmiin perehdyttävä koulutus sekä laatujärjestelmien käyttöönottoa ja vaatimuksia avaavat koulutukset
- Tiedottamisen eri kanavoihin ja medioihin perehdyttävä käytännöllinen koulutus.

Hallitustyöskentelyn kehittämisessä nähtiin monia eri tarpeita. Esimerkiksi Tanskassa koettiin, että hallituksen osaamista pitäisi vahvistaa liiketoiminnan tuntemuksessa ja valmiuksissa varsinkin, kun yritystukiin pitäisi panostaa ja saada yrityksiä paremmin mukaan toimintaan. Osana tätä on hallitusten jäsenten omat verkostot – hallituksen jäsenet ovat mm. linkki ja tiedonvälityskanava alueen toimijoille. Kyse on myös siitä, miten hyvin hallitus pystyy tekemään päätöksiä, jos hakijoiden eli yritysten toimintalogiikkaa ja tarpeita ei tunneta perusteellisesti.

Yleisesti hallitusten jäsenten sitouttamisessa koettiin olevan vielä tekemistä kaikissa maissa.

Tanskassa on kokeiltu hallitustyöskentelyn edistämiseksi ns. faktapaperin laatimista jokaisesta päätöstä vaativasta hankkeesta. Kyse on noin puolen sivun dokumentista, jossa tiivistetään hankkeen sisältö, tavoite ja budjetti. Mukaan liitetään tiivis toimintaryhmän laatima dokumentti, jossa on perustelut hankkeen hyväksymiseksi tai hylkäämiseksi. Vain nämä viedään hallituksen käsittelyyn ja taustadokumentit toimitetaan pyydettyäessä.

Hankkeiden toteuttajien ja potentiaalisten hankkeiden toteuttajien koulutustarpeista nousee ainakin muutamia teemoja. Erityisesti haastatteluissa tuli esiin mainintoja, että koulutusta tulisi suunnata muun muassa seuraaviin aiheisiin:

- Keinovalikoimiin ja valmiuksiin, joiden avulla kyettäisiin tunnistamaan paremmin paikalliset voimavarat sekä suuntaamaan ja integroimaan paikallistuntemusta hankesuunnitteluun ja strategisten painopisteiden valintaan
- Liiketoimintaosaamiseen sekä palvelujen kehittämisen monipuolistamiseen ja vahvistamiseen, erityisesti omassa yhteisössä ja oman yhteisön lähtökohdista
- Projektinhallintakoulutusta ja -valmiuksia tulisi parantaa yleisesti; keinovalikoimaan myös jo hankkeita toteuttaneiden tahojen esimerkit ja henkilökohtaiset ”tarinat” – vertaisoppiminen ja kokemusten hyödyntäminen.

4.4.1. Kehittämisedotuksia

Seuraavaan on koottu eritä suhteellisen täsmällisiä kehittämisedotuksia vertailumaista kootun aineiston analysoinnin pohjalta. Kehittämisedotuksilla pyritään tukemaan LEADER-toimintatavan hallinnoinnin keventämistä ja edelleen kehittämistyötä. Tarkoitus ei ole, että kehittämissuosituksen toteutetaan sellaisinaan, vaan ne muodostavat pikemminkin aihiot eri LEADER-toimintatapaa kehittäville työryhmille ja asiantuntijoille.

Osallistumisen ja paikallisen vaikuttavuuden vahvistamiseen on panostettava vielä voimakkaammin

Paikallinen osallistuminen ja vaikuttaminen ovat edelleen ja tulevat varmasti olemaan LEADER-toimintatavan vahvuus ja keino erottua muista maaseudun kehittämistoimenpiteistä. Siksi hanketoiminnassa ja strategisten asiakirjojen (mm. kansallinen ohjelmasiisikirja ja toimintaryhmien omat kehittämissuunnitelmat) laadinnassa on terävöitettävä entisestään paikallisuutta ja paikallisista erityispiirteistä nousevaa toimintaa. Lisäksi on muistettava, että strategia-asiakirjoilla ja niiden sisältöpainotuksilla on vahva ohjaava rooli hankkeiden valinnassa ja tukikelpoisten kustannusten määrittelyssä.

Eräällä tapaa varoittavia esimerkkejä peruslähtökohtien osittaisesta siirtymästä löytyy vertailumaista. Esimerkiksi Irlannin tapauksesta on havaittavissa, että hankkeita on viime vuosina ohjattu erityisesti siten, että:

1. Valinnassa on korostettu suuria kokonaisuuksia pienten hankkeiden sijasta
2. Pyritty keskittämään hanketoimintaa ja toimijoita muutaman suuren hankkeen alle
3. Tavoiteltu nopeita ja helposti mitattavia ja todistettavia muutoksia yrityskentän taloudelliseen tilanteeseen.

Irlannin maaseutuohjelman puoliväliarvioinnissa ja myös toteuttamissamme haastatteluissa mainintoja tuli siitä, että ym. periaatteet ovat kyllä johtaneet selvästi havaittaviin taloudellisiin vaikutuksiin alueilla⁴⁷. Tosin pidemmän aikavälin vaikutukset sosiaalisiin ja kulttuurillisiin tekijöihin sekä ympäristöön jäävät väistämättä vähäisiksi. Lyhyen aikavälin taloudelliset vaikutukset eivät tue toimia ja rakenteita, joilla luodaan edellytyksiä osaamisen, osallistumisen ja vaikuttamisen vahvistamiseen paikallisella tasolla.

Alhaalta ylös -periaatteen merkitystä on korostettava taloudellisen taantuman, laman, yhteydessä sekä hoidossa

Taantuma johtaa yleensä irtisanomisiin ja työllisyyden heikkenemiseen. Vertailumaista on löydetävissä kokemuksia siitä, että tämä voi johtaa yrittäjyyden houkuttelevuuden ja mikroyritysten perustamisen kasvuun. Siksi on tärkeää, että paikallisella tasolla on instrumentit ja rahoitustuet käytössä toiminnan tukemiseen. Mikä tärkeintä, alhaalta ylös -periaate tukimuotoineen luo parhaimmillaan alueelle toivoa ja sisältää paikallisesti kannustavia elementtejä. Kuten eräs haastateltava ytimekkäästi totesi: *”on tuettava ihmisiä joilla on ideoita ja rohkeutta ottaa riskiä näinä vaikeina aikoina. He tarvitsevat pienenkin tuen LEADERista, ja me tarvitsemme noita ihmisiä enemmän kuin koskaan.”*.

⁴⁷ Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland (2007–2013), s. 208.

Lisäksi LEADER-toimintatavan erityisyys ja ehkä paras tuloksellisuus löytyy juuri *”pienien toimien ja pienien investointitukien tms. parista”*. Toisin sanoen *”pienuus”* ja läheisyys ovat erityistä LEADER-toimintatavalle, ja ne erottavat LEADER-toimintatavan muista EU:n instrumenteista. Samalla oikein käytettynä nämä vähentävät riskiä siitä, että toimenpiteisiin sisältyisi ns. deadweightia eli toimenpiteitä olisi toteutettu ilman LEADER-varoja.

Loppuasiakkaat ja potentiaaliset hanketoimijat tulee klusteroida ja priorisoida

Muutamissa maissa (Itävalta ja Tanska) korostui ajatus loppuasiakkaiden ja potentiaalisten hanketoimijoiden tarkemmasta ryhmittelystä - klusteroinnista. Kyse on toimintaryhmän sisäisestä työtavasta: mitä toimijoita priorisoidaan, mitä tuetaan enemmän kuin muita ja miksi? Tämän nähtiin edesauttavan tiedotuksen, ohjeistuksen ja neuvonnan sisällöllistä suuntaamista: mitä tietoa ja millaista ohjeistusta esimerkiksi vasta aloittavassa vaiheessa olevat toimijat tarvitsevat. Lisäksi priorisoinnilla pystytään paremmin reagoimaan jo vakiintuneiden ja kokeneiden hanketoimijoiden tarpeisiin. Tässä on huomioitava, että molemmat edellyttävät laajahkoa asiakaskuntaa ja toimijajoukkoa.

Yrityssektorin hankkeissa ja tuissa on kohdenettava toimia yritysten kasvuedellytysten ja -halukkuuden lisäämiseen

Yleinen epävarmuus ja taantuma taloudellisessa toiminnassa heijastuvat nopeasti yritysten tulevaisuuden odotuksiin ja investointihalukkuuteen. Eräs irlantilainen haastateltava kiteytti, että *”taantuma on Irlannissa paha – ja hyvin harva yritys tai yrittäjä haluaa kasvat-
taa liiketoimintaansa. Silti jos yritykset eivät tee investointeja liiketoimintansa kasvattamiseksi, ei ole kovin paljon tarvetta investointeja tukevalle rahoitukselle”*.

LEADER-toimintatavassa kannattaneen panostaa enemmän yritysten kasvuedellytysten edistämiseen toimenpiteillä, joilla lisätään yritysten halukkuutta ottaa kasvuun liittyvää riskiä ja riskinsietokykyä. Kasvua ei tapahdu, mikäli yritykset tai yrittäjät eivät sitä halua. Tästä seuraa, että myös kasvua edistävillä kehittämishankkeilla ei saavuteta toivottuja tuloksia – yrittäjiä ei voi pakottaa kasvuun. Keinoina aktivoida kasvuhalukkuutta ovat 1) yrityssparraus, 2) mentor/visori-järjestelmä (kokeneiden hallitusammattilais-

ten käytön lisääminen ja kokeneiden yrittäjien tiedon parempi hyödyntäminen) ja 3) kasvuyritysesimerkki-en/benchmarkingien paikantaminen ja soveltaminen *”kasvupolun”* löytämiseksi.

Lisäksi voidaan 1) perustaa vertaistukiryhmiä ja epävirallisia sparrausryhmiä, joissa kasvua tavoittelevat yrittäjät voivat jakaa kokemuksia sekä testata omien ideoidensa realistisuutta, 2) kytkeä omistus/sukupolvenvaihdos tukemaan kasvua, a) uusien osakkaiden löytämisen (henkilöstö mukaan, pääomasijoittaja tai yhteistyöyrittäjä), tai b) hallituksen laajentamisen (osaaminen/kontaktit laajenee) kautta.

Kansallisen maaseutuverkoston roolia hyvien käytäntöjen välittäjänä tulee vahvistaa

Kaikissa maissa toimintaryhmät haluaisivat enemmän tietoa ja kokemuksia hyvistä ja toimivista käytän- teistä. Toimintaryhmät osallistuvat yleensä 1–2 kertaa vuodessa kansallisiin tai alueellisiin tilaisuuksiin, joissa teemana ovat saadut kokemukset, hyvät käytännöt tai esimerkiksi hanke-esittelyt. Silti ongelmia ja haasteita käytänteiden välittymisessä ja oppimisessa toimintaryhmien välillä tuntuu esiintyvän.

Yksi kehittämisvaihtoehto on välittää kansallisten verkostojen kautta enemmän kokemuksia ja yksi- tyiskohtaisiakin tapoja tehdä onnistuneita tuloksia. Keinona materiaalisammme toistui ajatus avoimesta web-pohjaisesta sovellutuksesta / tietopankista. Web-pohjaisen online-sovellutuksen etuna nähdään ensi- sijaisesti se, että hankeprosessin hakuvaiheessa olisi esimerkiksi ehdottaa hakijalle muutamia tapoja tehdä asioita tulevassa hankkeessa. Lisäksi seminaarien anti jää yleensä vain osallistuneen henkilön käyttöön ja anti ei aina välity koko toimintaryhmälle.

Hankkeita toteuttaneita tahoja tulee käyttää rohkeammin potentiaalisten hanketukien haki- joiden aktivoinnissa

Hankkeiden toteuttamiseen liittyvästä hankalasta byrokratiasta ja vaivalloisuudesta on *”kentällä”* – yritysten, yhdistysten, oppilaitosten jne. – parissa erittäin paljon uskomuksia ja kertomuksia. Silti posi- tiivisia kokemuksia on paljon eri tahoilla. Paikalliset toimintaryhmät voisivat hyödyntää vielä paremmin eri tilaisuuksissaan hankkeita toteuttaneita tahoja ja hei- dän kokemuksiaan. Esimerkiksi muutama yrittäjä tai

yhdistyksen edustaja voi kertoa oman kokemuksensa hankkeen toteuttamisesta – mitä se käytännössä oli? Yleensä vertaisoppiminen ja kokemusten jakaminen ovat parhaita markkinointi- ja oppimismuotoja.

Maltillisuutta valtakunnallisten teemakokonaisuuksien tai erityishankkeiden suhteen

Varsinkin Itävallan ja Hollannin esimerkit osoittavat, että valtakunnallisten teemojen tai erityishankkeiden toteuttaminen LEADER-toimintatavan puitteissa sisältää riskejä. Valtakunnalliset teemat tai erityishankkeet sitouttavat harvoin toteuttajia siinä määrin kuin alhaalta ylös nousevat ideat tai tarpeet. Samalla myös valtakunnallisten teemakokonaisuuksien tai erityishankkeiden vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi. Ne sitovat yleensä myös toimintaryhmien resursseja merkittävästi (esim. raportointi, kokoukset). Tämä tarkoittaa suoraan vähemmän resursseja toimintaryhmien perustehtäviin ja tavoitteiden läpiviemiseen.

Vapaaehtoissektorin ja paikallisten tahojen osallistumista tulee vahvistaa, mikä edesauttaa ja vahvistaa positiivisen osallistumisen kehää

LEADER-toimintatavassa on tehty erityisen paljon osallistumisen sekä paikallisen aktivoinnin ja vaikuttamiseen eteen asioita. Silti Suomella on varmasti matkaa vielä esimerkiksi Hollannin tapaan osallistaa ja aktivoida vapaaehtoistyötä tai talkootyötä osaksi LEADER-toimintatapaa. Kohteita löytyy erityisesti palvelujen ja palvelujen tuottamistapojen monipuolistamisesta.

Osallistumiseen ja vaikuttamiseen on luotava uudenlaisia tapoja; teknisten sovellusten ja paikallisen osallistumisen keinojen laajempi hyödyntäminen

Julkisten palvelujen kehittämisessä on Suomessakin käytetty erilaisia tekniikoita, jotka perustuvat käyttäjien kokemuksiin ja käyttäjien näkemysten entistä parempaan huomioimiseen. Esimerkiksi kansalaisraadit ja muut osallistavat tekniikat soveltuisivat erinomaisesti LEADER-toimintatavan kehittämiseen. Yhteinen tavoite tekniikoissa on osallistumisen kääntäminen todelliseksi vaikuttamiseksi ja virkamiesten/virkamieshallinnon responsiivisuuden lisääminen. Osallistumiseen ja vaikuttamiseen tulisi lisätä internet-pohjaisten sovellutuksien kehittäminen ja käyttöönotto.

Projekti/hankekoulu

Ruotsissa on toteutettu ns. projektikouluja. Koulutuksissa on potentiaalisille ja kiinnostuneille ihmisille kerrottu hanketoiminnasta, hankkeiden toteuttamisesta ja läpiviemisestä, säännöistä sekä erilaisista mahdollisuuksista käytännönläheisesti. Osaan koulutuksista on kuulunut sparrausta, innovaatioiden löytämiseen valmentavia jaksoja ja hankehakemuksen kirjoittamiseen ja kirjoittamistekniikkaan liittyviä asioita. Lopputyönä on toteutettu kuvitteellinen tai oikea hankehakemus.

Prosessimaista johtamista tulee lisätä koko LEADER-toimintatavassa

Nyt kaikissa maissa esiintyy epäselvyyttä vastuissa ja asioiden käsittelyssä sekä hankkeiden etenemisessä toimintaryhmien ja viranomaistahojen välillä. Lisäksi samoja asioita raportoidaan tehtävän useaan eri kertaan eri tahoilla (esimerkiksi tietojen syöttäminen eri tietokantoihin, raportointi eri viranomaisille).

Monet toimintaryhmät ja viranomaiset ovat jo laatineet prosessikartat tai -mallinnukset, joissa kuvataan erimuotoisten hakemusten, tukipäätösten ja maksatushakemusten ja -päätösten eteneminen.

Silti kyselyn ja haastattelujen perusteella prosessien kanssa on edelleen tehtävä työtä koko LEADER-organisaation kehittämiseksi. Prosessikartat auttavat eri tahojen prosessien yhteensovittamisessa ja tarpeettomien tehtävien karsimisessa. Vastuu prosessien kokonaistoimivuudesta kansallisella tasolla on hallintoviranomaisella. Vastaavasti paikalliset toimintaryhmät vastaavat omista prosesseistaan toiminta-alueellaan. Tosin paljon kehitystyön paikkoja löytyy prosessien yhtymäkohdista naapurina toimivien toimintaryhmien kanssa. Esimerkiksi Suomessa on jo esimerkkejä, joissa tiedotus- ja viestintätoimintoja toteutetaan yhteistyössä viiden/kuuden toimintaryhmän yhteistyönä.

Laatutiimi vahvistettuna ulkopuolisella asiantuntemuksella

Itävallassa toimii kansallinen ns. ”laadunvarmistustiimi”. Tiimillä on muutamia tapaamisia vuodessa. Tiimi kerää koko ajan tietoa ja tekee vierailuja paikanpäällä toimintaryhmissä. Tiimi analysoi tietoa, muodostaa johtopäätöksiä toimintaryhmien toiminnasta sekä

LEADER-toimintatavan toteutumisesta. Se pyrkii myös välittämään toiminnan laatua parantavia keinoja sekä parantamaan laatutietoutta toimintaryhmätasolla. Osaltaan menettelyllä varmistetaan ja vahvistetaan indikaattoriseurannan validiutta.

Tietojärjestelmien käyttäjätukeen on varattava resursseja

Jokainen vertailumaa on uudistamassa seurantajärjestelmäänsä uutta ohjelmakautta varten. Selvä viesti ”ruohonjuuritasolta” on se, että uusien järjestelmien käyttäjätukeen ja koulutuksiin on varattava riittävät resurssit. Lisäksi on varmistettava, että aina löytyy ns. help-desk, josta voi kysyä tietojärjestelmään ja tietojen syöttämiseen liittyvistä asioista.

Tietojärjestelmien kehittämisessä on huomioitava käytettävyyden ja keskusteleavuus eri järjestelmien kanssa LEADER-toimintatavan toimeenpanoa ja seurantaan pyritään tukemaan varsin pitkälle viedyllä ja kattavilla tietojärjestelmillä. Tietojärjestelmiä on maissa uudistettu suhteellisen ripeällä tahdilla (esim. tietojärjestelmien arkkitehtuuri on muutettu). Realiteetti on kuitenkin se, että sekä viranomaisissa että paikallisissa toimintaryhmissä henkilöstö vaihtuu, ja tämä aiheuttaa suurehkoja paineita tietojärjestelmien käytölle. Tämän vuoksi tietojärjestelmien kehittämisessä olisi entistä paremmin huomioitava käyttäjät ja heidän osaamistasonsa. Käytettävyyden ongelmia kuvaa eräs haastateltava seuraavasti: *”systeemi on rakennettu kovin vanhaan tekniseen ympäristöön – ei windowsiin – ja käyttäessä on paineltava esim. F4 ja F10 näppäimiä kuvakkeiden sijasta. Se on ihan kuin ajaisi T-Fordia.”*

Useimmat hallinnointia kuormittavista asioista edellä tiivistyivät *”samojen tietojen syöttämiseen eri järjestelmiin useaan eri kertaan”*. Siksi järjestelmä-arkkitehtuurissa on painotettava entistä enemmän keskustelevampia ja kokoavampia järjestelmiä. Nämä järjestelmän ominaisuudet on huomioitava kilpailutettaessa järjestelmien lisäosia, parannuksia tai uusia järjestelmiä.

Seurantajärjestelmien muuttaminen kohden asiakkuudenhallintajärjestelmää

Ainakin osa Irlannin paikallisista toimintaryhmistä on ottanut käyttöön tietojärjestelmän, joita on käytössä yrityksissä asiakkuuksien hallintaan. Nykyisin internetistä on ladattavissa jopa ilmaisia, suhteellisen kevyitä ja helppokäyttöisiä asiakkuudenhallintajärjestelmiä. Etuna esimerkiksi Irlannissa koetaan se, että asiakkuustiedot ja muut yhteystiedot, hankeprosessin vaiheet, asiaan tai hankkeeseen liittyvät asiakirjat, eri tilaisuuksien tai seminaarien ohjelmat ja kutsutut henkilöt jne. ovat samassa järjestelmässä, ja kaikkien toimintaryhmän työntekijöiden käytettävissä. Samalla järjestelmät toimivat toiminnan raportoinnin tukena – ne esimerkiksi kertovat kehen on oltu yhteydessä, milloin, mistä asiasta, ja koska seuraava kontakti on tarkoitus ottaa asiakkaaseen.

5. YHTEENVETO

Tässä tutkimuksessa on selvitetty ja analysoitu LEADER-toimintatavan hallinnointia ja siinä esiintyviä haasteita seitsemän maan vertailun kautta. Lisävahdetta LEADER-toimintatavan hallinnoinnin käsittelyyn toivat hallintotieteen teorian havainnot ja aihepiiriä koskevien tutkimustulosten reflektointi. Vertailumaiksi LEADER-toimintatavan hallinnoinnin selvittämiseksi valittiin Hollanti, Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Suomi, Tanska ja Viro. Maiden valinnassa huomioitiin, että 1) maiden välillä on tasapainoisesti erilaisuutta ja samankaltaisuutta, ja 2) maissa on havaittavissa esimerkkejä uudistuksista sekä tietynasteisesta jatkuvuudesta LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa.

Käsillä olevassa raportissa on kuvattu sekä LEADER-toimintatavan nykytilaa että uudistustarpeita ja kehittämiskeinoja. Tämä konkreettisuuteen pyrkivä, hallintotieteellinen selvitys on perusluonteeltaan vertaileva. Systemaattista seitsemän maan vertailua helpotti selvitykseen sisällytettyjen organisaatioiden yhteiset määritelmät sekä samankaltaiset perustehdävät ja organisatoriset rakenteet.

Tutkimuksen luvut käsitelivät LEADER-toimintatavan hallinnointia varsin käytännöllisistä ja hallinnointiin osallistuvia ihmisiä puhuttavista näkökulmista. Liikkeelle lähdettiin toimintatapaan liitetyistä periaatteista ja toimintaa ohjaavista painotuksista. Esimerkiksi paikallisuus, yhteisöllisyys ja maaseudun monipuolinen kehittäminen näkyvät LEADER-toimintatavan toteutuksessa ja asioiden hoitamisessa. Tämän jälkeen keskityttiin hallinnointia tämentäviin käytäntöihin organisoinnin, ohjauksen, valvonnan, yhteistyön ja viestinnän yksityiskohtien kautta. Käytäntöjen analysoinnin ja erittelyn lisäksi nostettiin esiin hallinnoinnin kehittämistä koskevia tarpeita, odotuksia ja painopistealueita. Tutkimuksen neljännen luvun lopussa esitettiin joukko käytännönläheisiä kehittämissuosituksia.

Tutkimuksessa käytettiin monipuolisesti eri tutkimusmenetelmiä. Kvantitatiivista otetta hyödynnettiin tutkimushankkeessa toteutetun seitsemän maan kyselyaineiston analysoinnissa. Vastaavasti vertailumaista kvalitatiivista aineistoa koottiin asiantuntijahaastatteluaineiston avulla. Kysely- ja haastatteluaineistojen havaintoja tuettiin ja rikastettiin mm. virallisilla

dokumenteilla, uudistusasiakirjoilla, selvityksillä sekä aihepiiriä koskevilla tutkimuksilla. Kokonaisuudessaan materiaali kertoo vertailumaiden nykytilasta sekä tavoiteltujen ja haluttujen muutosten sisällöstä.

5.1. Keskeisten tulosten summaus: "samankaltaiset erilaiset"

Tutkimuksen keskeisin ja tärkein tulos on vertailumaiden samankaltaisuus LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyvissä haasteissa ja ongelmakohdissa. Lähes poikkeuksetta edellä esitetyt graafit etenevät samalla trendillä ja keskiarvoilla. Maiden välille tuli vain yksittäisiä poikkeuksia. Nämä poikkeukset koskivat 1) esimerkiksi valtion aluehallinnon roolia ja ohjauskysymyksiä Suomessa ja yrittäjäjärjestöjen merkittävä asemaa Suomessa verkostoitumisen lisäämisessä sekä 2) vertailumaiden painotuksia etukäteen ohjauksen ja jälkikäteen tarkastuksen välillä.

Toisin sanoen Suomi ei ole hallinnoinnin haasteiden kanssa yksin, eivätkä Suomen järjestelmässä havaittavat ongelmat ole uniikkeja. Samalla tavoin kehittämisessä ja LEADER-toimintatavan hallinnoinnin "virittämisessä" on paljon yhteisiä tarpeita: mitä asioita ja järjestelyitä tulisi muuttaa ja miten. Tästä seuraa, että myös organisaatioita ja niiden tehtäviä koskevan kehittämistyön keinovalikoima on yllättävän yhtenevä seitsemässä maassa.

Havaittu samankaltaisuus ja yhteneväisyys hallinnoinnin ongelmassa ja haasteissa on yllättävää siksi, että jäsenvaltioilla on periaatteessa oikeus ja velvollisuuskin järjestää LEADER-toimintatavan hallinnointi paikallisista tarpeista ja olosuhteista ponnistavaksi. Eräällä tapaa voi todeta, että siinä missä hallinto- ja ohjauskäytännöt on integroitu EU:n myötä, on myös hallinnointia koskevat ongelmat onnistuttu osin yhtenäistämään EU-maissa.

Yhteisiksi "kipupisteiksi" LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa osoittautuivat:

1. Riittävän ajan löytäminen toimintaryhmissä hanketoimijoiden ohjaukseen ja neuvontaan (perustyötä, joka tulisi tehdä, jotta toiminnalla aikaansaadaan halutut vaikutukset ja tulokset, mutta jolta raportointi ja seurantatehtävät vievät kohtuuttomasti aikaa)

2. Muutokset ohjelmakauden kuluessa ohjeistuksissa ja säännöissä
3. Pitkät käsittelyajat maksatuksien prosessoinnissa ja hakemusten viranomaisshyväksynnässä
4. Toimintarahen hankkeistus ja toimintaryhmien henkilöstön määrääkaisuus (aiheuttaa tarpeetonta "paperityötä" ja raportointia sekä lisää pienten organisaatioiden haavoittuvuutta)
5. Toimintaryhmien yksityiskohtainen seuranta ja valvonta, joka työllistää merkittävästi toimintaryhmien henkilöstöä ja kaventaa tosiasiallisesti alhaalta ylös -periaatteen toteutumista
6. Hallitusten jäsenten sekä kuntasektorin toimijoiden todellinen sitouttaminen koko ohjelmakauden ajaksi.

Edellä esitettyihin yksityiskohtaisiin tuloksiin voi lisätä vielä hieman yleisempiä huomioita. LEADER-toimintatavassa, kuten muussakin EU-toiminnassa ja hallintotehtävissä, korostuvat erikoistuminen, erikoisosaaminen, muodollisuus, rationaalisuus ja asiantuntemus. Tällaiset piirteet ovat usein omiaan hajottamaan kokonaiskuvan toimintatavasta eli siitä, ketä tai mitä tarkoitusta LEADER palvelee. Vastaaminen yksinkertaisiin kysymyksiin – mitä LEADERin puitteissa voidaan tehdä ja toteuttaa, ja kuinka LEADER toimii – voi olla yllättävän vaikeaa. Nämä piirteet voivat myös lisätä tunnetta siitä, että

LEADER-toimintatapa ja erityisesti sen hallinnointi on byrokraattinen, raskas, asiantuntijapainotteinen ja/tai kansalaisista vieraantunut.

Mikä sitten on erityistä tai erilaista maiden välillä? Yleisesti voimme käytetyn materiaalin perusteella erotella kolme maaryhmää seitsemästä vertailumaasta. Maaryhmät ja niihin lukeutuvia erityispiirteitä on eritelty taulukossa 25.

Ensimmäisen maaryhmän muodostavat Itävalta, Ruotsi ja Suomi. Kun katsomme tämän ryhmän tärkeimpiä ominaisuuksia, palautuvat ne yleisellä tasolla Pollittin ja Bouckaertin (2011) tekemään ryhmittelyyn ns. mannermaisen hallintotradition maina. Keskeisintä tälle ryhmälle on etukäteisen ohjeistuksen – osin perinteisen tulohajauksenkin – keskeinen rooli. Näissä kolmessa maassa organisaatorakenne ja tehtävät ohjautuvat pitkälti ministeriöiden ja EU:n ohjeistuksen mukaan. Toisin sanoen, ohjaukseen ja sen selkeyteen panostetaan paljon resursseja. Samalla valtion ja muiden toimijoiden nähdään olevan luotettavia kumppaneita, joilla on sama tavoite. Ongelmana tässä maaryhmässä on tuotosten ja vaikutusten suhteellisen vähäinen arvostus; näiden sijasta seurannassa ja kontrolloinnissa painottuu prosessien oikeellisuus ja toimintatapojen vastaavuus asetettuihin tavoitteisiin.

Toisen maaryhmän muodostavat Hollanti, Irlanti ja Tanska. Tässä maaryhmässä toteutuu selvästi ns. uuden julkisjohtamisen (New Public Management) tyylinen organisointi ja johtaminen. Toimijoille, ku-

Taulukko 25. Kolme maaryhmää: tärkeimpiä erityispiirteitä.

Itävalta, Ruotsi ja Suomi	Viro	Hollanti, Irlanti ja Tanska
- Valtio koetaan kumppanina, ja yhteistyöhakuisuus on vahvaa - Varsin selvä ja kattava ohjeistus - Alhaiset arviot alhaalta ylös -periaatteen ja innovatiivisuuden toteutumasta - Toimintaryhmien toiminta-alueita ei haluta laajentaa; alueet koetaan selkeinä	- Hallintoviranomaisella on vahva rooli, silti alhaalta ylös -periaate koetaan vahvana - Resurssit vaihtelevat toimintaryhmittäin ja yhteistyötahoittain erittäin paljon	- Toimintaryhmien tahtotila itsenäiseen toimintaan on vahva - Toimintaryhmät asioivat ministeriön kanssa; ei väliporrasta - Ohjeistus on osin väljempää, painopiste jälkikäteisessä kontrollissa ja tarkastuksessa - Alhaalta ylös -periaate koetaan vahvana - Toimintaryhmien toiminta-alueita on valmius laajentaa tai alueita on jo laajennettu

ten esimerkiksi toimintaryhmille, on annettu laajempi toimivalta ja etukäteisen ohjauksen merkitys on vähäisempi. Lisäksi toimintaryhmillä on näissä maissa enemmän mahdollisuuksia järjestää oma organisaationsa haluamallaan tavalla. Edellisestä maaryhmästä poiketen toiminnan tuloksia seurataan ja arvioidaan tarkasti. Tästä seuraa, että esimerkiksi paikallisuus ja alhaalta ylös -periaate ehkä toteutuvat paremmin, koska väljempi ohjeistus ei rajaa niin tarkasti rahoituksen ehtoja ja toimintaryhmillä on enemmän harkintavaltaa valita hankkeiden teemoja. Haasteena on esimerkiksi toimintaryhmien alituinen huoli takaisinperinnöistä ja jälkikäteen tehtävistä toiminnan oikeellisuuden tulkinnoista.

Viro poikkeaa muista vertailuun valituista maista. Se on sijoitettu taulukossa 25 keskelle, koska Virossa löytyy ominaisuuksia sekä ensimmäisestä että toi-

sesta maaryhmästä. Lisäksi Virossa on eräitä hyvin omaleimaisia piirteitä, kuten vahva hierarkkinen järjestelmä, sekä erityiset haasteet yhteistyötahojen ja hankepartnerien taloudellisissa resursseissa.

5.2. Nykytilasta uudistuksiin

Edellä on pyritty summaamaan tiivistä keskeiset maa-havainnot sekä yhtäläisyydet vertailumaiden välillä. Entä miltä näyttää nykytila kokonaisuudessaan ja mihin suuntaan LEADER-toimintatavan hallinnointia näytetään kehitettävän? Mitä painopisteitä kehittämisessä ja hallintokoneiston "virittämisessä" esiintyy sekä mihin suuntiin hallinnointia haluttaisiin viedä? Taulukkoon 26 on koottu seitsemän maan vertailun perusteella kuva siitä, mikä on LEADER-toimintatavan hallinnoinnin nykytila, ja mihin hallinnoinnin kehit-

Taulukko 26. LEADER-toimintatavan hallinnoinnin rakenteiden ja tehtävien nykytila ja tavoitellut uudistuskohteet.

	Organisatoriset rakenteet	Tehtävät
Arvioita nykytilasta	- Kuluva ohjelmakausi lisäsi toimintaryhmien määrää; edellytti uusien organisaatioiden sisäänajoa - Pyrkimys yhtenäisyyteen ja valtavirtaistamiseen heikentää alhaalta ylös -periaatteen toteutumista - Organisatoriset ristiriitatilanteet syntyvät ja ne käsitellään jäsenvaltion sisällä; EU kaukana toimintaryhmistä ja niiden "arjesta" - Ohjelmakaudella toimintaryhmät ovat onnistuneet sitouttamaan ja yhdistämään paikallisten toimijoiden intressit kehittämis-työssä	- Raportointiin ja hankeseurantaan vaikuttaa kuluvan yhä enemmän työaikaa - Siirtymä toimintaryhmissä hallinnoijan roolista innovatiiviseksi paikalliseksi kehittäjäksi antaa odottaa edelleen - Alati muuttuvat ohjeistukset aiheuttavat stressiä ja turhautumista toimintaryhmissä ja hankkeiden toteuttajissa - Aktiiviseen viestintään ja henkilökohtaisuuteen perustuviin verkostoihin satsaaminen tuottaa vaikuttavaa tulosta
Uudistamisen ja kehittämisen painopisteitä	- Toimintaryhmistä joko itsenäisiä "<i>paikallisia elinkeinoyhtiöitä</i>" tai valtion aluehallinnon ja kuntien yhteisiä "<i>paikallispesäkkeitä</i>" - Toimintaryhmien etsittävä ja avattava uusia ja entistä osallistavampia toimintamuotoja, joilla vältetään "<i>sisäpiirit</i>" - Hallitustyöskentelyä jäntevöitettävä ja jäseniä sitoutettava entistä paremmin - Omien resurssien vakiinnuttaminen ja ennustettavuuden lisääminen asiakkaiden suuntaan asettamalla toimintaraha koko ohjelmakaudelle	- Hankehallinnon keinovalikoimaa on monipuolistettava = mahdollistettava variaatio hankkeen koon mukaan - Kehittämistehtävien vahvistaminen edellyttää raportointivelvollisuuksien vähentämistä - Hankkeiden viranomaishyväksyntä ja maksatuksien käsittely kaipaa lisäresursseja - Tietojärjestelmien järkevöittäminen käyttäjien todellisten tietotarpeiden mukaan - Pienimuotoisuuden ja todellisen paikallisuuden hyväksyminen "<i>isojen vaikutusten</i>" sijasta

tämisessä pyritään. Taulukossa rakenteet kertovat organisatorisen järjestelmän ominaisuuksista ja vastaavasti tehtävät asioista, joita hallinnoinnissa toteutetaan ja halutaan kehittää tai muuttaa.

Taulukon lisäksi on tehtävissä muutamia yleisiä johtopäätelmiä. Ensiksikin useimpia vertailumaista yhdistää aluehallintojen uudelleenorganisointi ja kuntarakenteen muutokset. Yleisesti suunta on kohti isompia alueita ja kuntia. Tämä vaikuttaa väistämättä LEADER-toimintatavan organisointiin, tehtäviin ja uudistamisen painopisteisiin. Mistä ja kenestä muotoutuvat oikeat kumppanit ja yhteistyötahot? Mitä tehtäviä voisi olla delegoitavissa paikallisille toimintaryhmille esimerkiksi valtion aluehallinnon vetäytyessä yhä keskittympään malleihin? Muutokset korostavat uudistamisessa ja seuraavan ohjelmakauden suunnittelussa kokonaisnäkemystä. Vaarana on, että LEADER ja paikalliset toimintaryhmät jäävät uudistuksissa väliinputoajiksi sekä äänettömiksi sopeutujiksi kuntien ja valtion uudistusten läpiviennissä.

Toiseksi paineet julkisuusperiaatteelle ja avoimuudelle ovat merkittävät seuraavalla ohjelmakaudella. Julkisen rahan jakamisessa ja päätettäessä eri hankemuodoista tarve avoimelle ja hakijoiden tasapuoliselle kohtelulle todennäköisesti lisääntyvät. Nyt tarkastelluissa vertailumaissa kohtaavat sekä avoimuuteen pyrkivä pohjoismainen traditio yhdistysmuotoisine toimintaryhmineen että anglo-saksiseen traditioon nojaava yritysperstainen toimintamalli. Esimerkiksi Irlannin malli eräiltä osin antaa viitteitä pohjoismaita heikommasta päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta. Toisin sanoen yhdistyspohjaisessa mallissa toiminnan avoimuus on elinehto ja oikeutuksen perusta. Vastaavasti yrityspohjaisessa mallissa etuna on se, että yritysten liikesalaisuudet ja luottamuksellisuus kyetään säilyttämään yhdistyspuolta paremmin. Käytössä on muun muassa menettely, jossa heti asiakkaan ensimmäisen yhteydenoton jälkeen tehdään salassapitosopimus (non-disclosure agreement, NDA). Lisäksi mallissa paikallisilla toimintaryhmillä on vapaampi mahdollisuus valita itselleen toiminnan prioriteetit.

Kolmanneksi LEADER-toimintatavan kehittämisessä on yleisesti huolehdyttävä siitä, että mikäli paikallisten toimintaryhmien seuranta- ja raportointivelvoitteita onnistutaan vähentämään, siirtyy vapautuva aika paikalliseen kehittämistyöhön. Nyt tutkimuksen tulokset

osittain indikoivat sitä, että seuranta ja raportointi ja oman toiminnan hankkeistus koetaan "riippakivenä", joka estää tavoitteellisen kehittämistyön. Kehittämisessä on varmistettava, että paikallisten toimintaryhmien henkilöstöllä on todellinen valmius siirtyä kehittämistehtäviin sekä todella toteuttaa kehittämistehtävää. Tätä varten on varmistettava tarvittava tuki mm.

- Strategisen kehittämisen suunnittelulle (erityisesti toimintaryhmien kehittämissuunnitelmat) ja toteutukselle
- Strategioiden ja prioriteettien löytämiselle, valitsemiselle, priorisoimiselle ja toteuttamiselle
- Niin sanottujen tarkastuspisteiden luomiselle ja hyödyntämiselle strategioiden toteuttamisessa ja läpiviennissä; ohjelmakausi on pitkä, joten paikka kriittisille, mutta rakentaville tarkastelukeinoille on erittäin suuri.
- Osallistumista ja vaikuttamista edistävien työtapojen ja menetelmien käyttöönotolle
- Innovaatioiden ja hyvien käytäntöjen benchmarkaukselle ja sovittamiselle omiin toimintaedellytyksiin ja paikallisiin tarpeisiin.

Neljänneksi kehittämispaineita tulee olemaan eittämättä eri sidosryhmien aktivoinnissa ja hyväksi havaittujen yhteistyömuotojen ylläpitämisessä. Kuten edellä havaittiin, kaikissa maissa aktiiviset yksilöt, yritykset ja yhdistykset muodostavat tärkeimmät yhteistyötahot. Keskeinen kysymys on se, miten aktiivisuus säilytetään, miten uusia henkilöitä saadaan osallistettua paikalliseen kehittämiseen. Vaikka osallistumista on viety eteenpäin sekä kynnyksiä vaikuttamiseen on madallettu, ei passiivisuutta ole kaikilta osin käännetty aktiivisuudeksi. Toisin sanoen aktiivisten henkilöiden, yritysten ja yhdistysten kärki on usein liian kapea, ja tällöin kehittäminen "*kulkee samoja reittejä, samojen toimijoiden toimesta*". Tärkeää olisi edelleen etsiä sosiaaliseen mediaan ja teknologisiin ratkaisuihin perustuvia osallisuuden muotoja sekä testata uusia kansalaisvaikuttamisen keinoja pienimuotoisesti ja paikallisista tarpeista lähtien.

5.3. Pohdintaa ja jatkotutkimuksen evästyä

Tutkimuksessa on tullut selvästi esiin, että EU-toiminnassa on onnistuttu integroimaan sekä 1) hallintokäytäntöjä ja toimintatapoja että 2) hallinnointiin

liittyvät haasteet ja ongelmakohdat. Toisin sanoen yhtenäisyyteen pyrkiminen on materiaalimme valossa johtanut samojen ongelmien toistumiseen LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa eri maissa. Havainto on erittäin mielenkiintoinen tutkimus toimintaympäristössä, koska LEADER-toimintatapa edustaa EU-toiminnoissa erittäin pitkälle hajautettua hallinnointia ja pyrkimystä huomioida paikalliset tarpeet ja/tai lähtökohdat mahdollisimman hyvin hallinnoinnissa. Täten seuraavan ohjelmakauden (vuodet 2014–2020) suunnittelussa ja toteutustavoissa olisi entistä paremmin pyrittävä tekemään toisistaan poikkeavia hallinnollisia ratkaisuja ja pyrittävä löytämään tai sallimaan rohkeatkin organisointitavat.

Kriittisesti voidaan todeta, että tämä tutkimus ei kailta osin lunastanut työn alussa tehtyjä lupauksia *”muiden maiden käytännöistä oppimisesta”* ja muiden maiden kehittämisvaihtoehtojen *”tuonnista”* Suomeen. Suurin ongelma näiden toteuttamisessa oli hallinnoinnin ongelmien ja kehittämisvaihtoehtojen merkittävä samankaltaisuus vertailumaiden välillä: ongelmat olivat pitkälti samat ja siten myös ongelmien ratkaisuyritykset tai -keinot ovat olleet maiden välillä samankaltaiset.

Jatkotutkimukseen voidaan suositella seuraavia painopisteitä:

- Tutkimuksissa ja arvioinneissa tulisi pureutua rohkeammin asiakaspintaan. Hallintoa ja hallinnointia on arvioitu eri maissa merkittävillä panoksilla. Arvioinnit ovat tuottaneet huomattavan määrän vaihtoehtoja ja parannusehdotuksia. Silti ns. loppuasiakkaat – esimerkiksi maaseudun asukkaat, yritykset ja yhdistysten edustajat – ovat jääneet pienempään rooliin. Asiakasohjautuvuuden merkitys ja siitä ammennettavat kehittämistoimet ovat kaikissa maissa jääneet suhteellisen pieneen rooliin. Hallinnointia on siten kehitetty ehkä liiaksikin virkamiesten ja hallinnoijien ehdoin.
- Toimien sekä aikaansaatuisten muutosten – välittömien ja välillisten sekä tarkoitettujen ja ei-tarkoitettujen – vaikuttavuuden selvittämisessä on vielä kehittämisen varaa sekä tulosten tarkassa erittelemisessä että analysointimenetelmissä. Tärkeää olisi myös liittää talous ja henkilöstöresurssit tiukemmin arvioihin – mitä panostuksilla saadaan aikaan ja mitä muutokset (esim. vähennys/lisäys) merkitsisi todennäköisesti tuloksissa? Eräällä tapaa myös erilaiset

skenaariolaskelmat voisivat toimia myös LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa.

- Tutkimus- ja selvitystoiminnassa painopisteenä voisivat olla uudet organisoitumistavat kuten julkisen ja yksityisen organisaatioiden yhteistyö sekä erilaiset yhteistoiminnan ja -tuottamisen mallit. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Saksassa on tutkittu viimeisen kymmenen vuoden aikana laajalti nousevaa trendiä ns. co-production ajattelusta (ks. esim. Elke Löffler 2008 ja John Alford 2007).
- Käytännön hallintotyössä, mutta myös tutkimuksessa ja arvioinneissa, tulisi panostaa entistä enemmän johtamisen ja johtajuuden näkökulmiin. Analyysia kaivataan johtamisjärjestelmistä, strategioiden johtamisesta sekä tulosjohtamisen soveltuvuudesta ohjelmaperustaiseen työskentelyyn. Kriittisesti voidaan sanoa, että nyt ohjelmien ja strategioiden toteuttamisessa on keskitytty hallinnointiin ja ”pienien asioiden mallikkaaseen toteuttamiseen ja läpivientiin”. Vähemmälle huomiolle ovat jääneet kysymykset esimerkiksi siitä, miten strategioita johdetaan, miten johtamisjärjestelmässä varmistetaan strategisten tavoitteiden ”maaliin saattaminen” sekä miten paremmalla ja ammattimaisella johtajuudella voitaisiin vielä nostaa tulostasoa ja vaikuttavuutta.
- LEADER-toimintatapaa koskevalle keskustelulle hyödyksi oleva aihepiiri voisi olla päätöksenteko. Tällöin voidaan kysyä, miten päätöksiä tehdään EU-tasolla, kansallisella tasolla ja aluetasolla ja miten nämä tasot linkittyvät toisiinsa. Miten julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden intressit kanavoituvat päätöksentekoon? Tutkimusten tulisi osoittaa selkeämmin, millaisten reunaehtojen sisällä päätöksiä tehdään, mitkä tekijät rajaavat vaihtoehtoja tai miksi päätöksenteko eri tasoilla voi epäonnistua. Myös strategisuuden ja ennakoinnin kysymykset ovat tärkeitä, kun päätöksentekijöille tuotetaan vaihtoehtoja.

LÄHTEET

Alford, John (2007). Engaging public sector clients: from service delivery to co-production. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bache, Ian (2010). Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History. *West European Politics* 33:1, 58–74.

Benz, Arthur (2002). How to Reduce the Burden of Coordination in European Spatial Planning. Teoksessa: *European Spatial Planning: Lessons for North America*, s. 115–131. Eds. Andreas Faludi. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

CEC (2005). Council Regulation No. 1698/2005 of 20 September 2005. *Official Journal of the European Union* 21.10.2005.

Commission Notice to the Member States of 14 April 2000 Laying Down Guidelines for the Community Initiative for Rural Development (LEADER+). *Official Journal of the European Union* 18.5.2000.

Conclusion of the Final Phase One Report: Strategy Design and Development (2011). European Network for Rural Development, Focus Group 4: Better Local Development Strategies.

The Danish Rural Development Programme 2007–2013 (2008). Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, The European Agricultural Fund for Rural Development.

Darkan, Lorna & Mark Shucksmith (2008). LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48:3, 274–291.

DG AGRI:n laatima maaseuturahastosta 2007–2013 rahoitettavien maaseudun kehittämisohjelmien LEADER-toimintalinjan soveltamisopas (2011). Maaseudun kehittämiskomitealle 8.3.2011 esitetty tarkistettu versio, valmistunut 25.3.2011.

Direktoratet for Fødevarerhverv / Danish Food Industry Agency (DFFE) (2007) Vejledning om opretteelse af og tilskud til drift af lokale aftionsgrupper i fiskeriomåderne. Copenhagen: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries.

Erfarenheter från LEADER+ arbetet (2001–2008). Landsbrukverket.

Estonian Rural Development Plan 2007–2013 (2008). Ministry of Agriculture.

The European Conference on Rural Development 1996. The Cork Declaration: A Living Countryside.

European Commission (2006). The LEADER Approach: A Basic guide. Brussels.

European Court of Auditors (2010). Implementation of the LEADER Approach for Rural Development. Special Report No 5. Luxembourg.

Euroopan komissio (2006). LEADER-lähestymistapa, Perusopas. Fact Sheet. Euroopan komissio: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto. Bruxelles.

Euroopan komissio, Rural Development Memos 2008 maittain.

European Network for Rural Development (ENRD). <http://enrd.ec.europa.eu/en/home-page.en.cfm>

Euroopan unionin virallinen lehti 21.10.2005, s. 25.

Hyyryläinen, Esa & Olli-Pekka Viinamäki (2009). Kansallinen kulttuuri kansainvälisissä vertailuissa: pragmaattinen näkökulma vertailuasetelmien muodostamiseen. Hallinnon tutkimus 28:4, s. 56–68.

Hyyryläinen, Torsti (2007). Toimintaryhmätyö paikallisen kehittämisen metodina. Helsingin yliopisto, Working Papers 8.5.2007.

Jreisat, Jamil E. (2005). Comparative Public Administration Is Back In, Prudently. Public Administration Review 65:2, s. 231–242.

Karlsson, Börje (2011). LEADER i Sverige 2007–2010. Jordbruksverket, Rapport 2011:30. Jönköping.

Keränen, Reijo, Perttu Pyykkönen, Jouni Ponnikas, Irene Huuskonen, Liisa Kytölä, Kyösti Arovuori, Sirpa Korhonen & Valo Ruottinen (2012). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013: Arviointiraportti vuodelta 2011. Suomen aluetutkimus.

Konsala, Heikki (2012). Toimintaryhmän muuttuva rooli. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Julkaisuja 84. Mikkeli.

Landbruksverket. Erfarenheter från LEADER+ arbetet: Svenska nätverket för LEADER+ vill dela med sig av erfarenheter från programperioden 2001–2008.

Lee, Jo, Arnar Arnason, Andrea Nightingale, & Mark Shucksmith, (2005). Networking: Social Capital and Identities in European Rural Development. Sociologia Ruralis, Volume 45, Issue 4, 24.11.2005.

Löffler, Elke, Tony Bovaird, Salvador Parrado and Greg van Ryzin (2008). "If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together": Citizens and the co-production of public services. Report to the EU Presidency. Paris: Ministry of Finance, Budget and Public Services.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013: Ennakkoarviointi (2006). Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Soveltavan biologian laitos, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, MTT-taloustutkimus (MTTL).

Maye, Damian, James Kirwan & Rosie Simpson (2010). New Modes of LEADER Governance in Ireland. Deliverable D 8.1: Case-Study Report. FP 7 project no. 213034. Countryside & Community Research Institute Cheltenham.

Mid-term evaluation of the Estonian Rural Development Plan 2007–2013: Final Report. Ernst & Young. Maaelu Arengu Euroopa Pollumajandusfond: Euroopa Investeeringud maapiirkondadesse.

Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland (2007–2013) (2010). Department of Agriculture, Fisheries and Food and the European Commission, Indecon International Economic Consultants.

Midterm evaluation of the Swedish Rural Development Programme 2007–2013: English Summary (2010). The Swedish University of Natural Sciences, The Faculty of Natural Resources and Agricultural Sciences and the Department of Economics.

Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (FVM) (2007a). Dekendtgørelse om oprettelse og drift af local aktionsgrupper under landdisktriktsprogrammet for perioden 2007–2013. DEK 490 of 30/05/2007. Copenhagen: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries.

Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (FVM) (2007b). Dekendtgørelse om oprettelse og drift af locale aktions-rupper under fiskeriudviklingsprogrammet for perioden 2007–2013. BEK 740 of 27/06/2007. Copenhagen: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries.

Moseley, Malcolm J. Trevor Cherrett & Mary Cawley (2001). Local Partnerships for Rural Development: Ireland's Experience in Context. *Irish Geography*, Volume 34 (2), 176–193.

Mäkinen, Marko (1999). Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. Tampere: Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos.

Nousiainen, Marko (2011). Hallinta, osallistuminen ja toimijuus: Tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Julkaisuja 24. Mikkeli.

Peters, B. Guy (1996). Theory and Methodology. Teoksessa: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, p. 13–41. Eds. Hans A.G.O.M. Bekke, James L. Perry & Theo A. J. Toonen. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Ray, Christopher (1998). Territory, Structures and Interpretation: Two Case Studies of the European Union's LEADER Programme. *Journal of Rural Studies* 14:1. 79–87.

Rural Development Programme 2007–2013 for the Netherlands (RDP2): Summary (2008). The European Agricultural Fund for Rural Development: Europe investing in rural areas.

Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinamäki & Johanna Jokisuu (2012). Finland: Finnish Government Agencies. Teoksessa: "Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries", s. 223–233. Toim.: Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert & Per Lægreid. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Shortall, Sally & Mark Shucksmith (2001). Rural Development in Practice: Issues Arising in Scotland and Northern Ireland. *Community Development Journal* 36 (2), 122–133.

Shucksmith, Mark (2005). Disintegrated Rural Development? European Society for Rural Sociology XXI Congress.

Shucksmith, Mark (2012). *Future Directions in Rural Development: Executive Summary*. Dunfermline: the Carnegie UK Trust.

Smith, Andy (1997). Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translation of the Structural Funds. *Public Administration* 75, 711–729.

Soto, P. (Ed.) (2007). Which direction for Rural Development? - A report on certain innovatory features in the Rural Development Programmes of 11 Member States. *Critica*.

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 No. 3, 195–218.

The Future Rural Society (1988). Commission Communication Transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988.

Thuesen, Annette Aagaard & Arne Bengt Thomsen (2008). LAG'ernes bidrag til vitalisering af lokalsamfundene set i lyset af kommunalreformen. Danish Institute of Rural Research and Development (IFUL), University of Southern Denmark, IFUL reports 5/2008. Esbjerg: IFUL.

Thuesen, Annette Aagaard (2010). Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007-2013 Rural Development and Fisheries Programmes.

Uitkomsten Midterm Evaluatie Plattelands Ontwikkelings Programma 2007–2013 (2010). Netherlands.

Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen & Muiris macCarthaigh (2010). Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Viinamäki, Olli-Pekka (2004). A Theory of Coordination and Its Implications on EU Structural Policy: A Comparative Study of the Challenges for Coordination in Structural Funds in Finland, Ireland, and Sweden. Acta Wasaensia, No. 132, Administrative Science 9. University of Vaasa. Vaasa 2004.

Viinamäki, Olli-Pekka (2005). Monitasohallinnan relevanssi EU-tutkimuksessa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 33: 2, 91–101.

Viinamäki, Olli-Pekka (2007). Eurooppahallinto. Helsinki: Gaudeamus.

Viinamäki, Olli-Pekka & Ari Salminen (2008). Aluehallintojen mosaiikki: Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovaraministeriö, Hallinnon kehittäminen 8/2008. Helsinki.

Wilson, Woodrow (2007). The Study of Administration. Teoksessa: Classics in Public Administration (International Student Edition), s. 16-27, toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Boston: Thomson.

ASIAANTUNTIJAHAASTATTELUT SEITSEMÄSSÄ MAASSA

Hollanti

- LAG Krimpenerwaard, Bart Soldaat, 9.1.2013
- LAG Groningen, Jan Beekman, 19.12.2012
- LAG Leader Zuid Twente, Manon Hofsté, 20.12.2012
- LAG West Wente/Hellendoorn, Paul Goudberg, 22.1.2013
- Hallintoviranomainen, Plattelandsontwikkelingsprogramma
- Regiebureau, Alfred IJst, 6.3.2013
- Maksajaviranomainen, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Productgroep Subsidies en Advisering Natuurwetgeving, Dienst Landelijk Gebied, Viera Vanekova, 7.3.2013
- Maaseutuverkostoyksikkö, Dutch National Rural Network, Kuub Kwantes, 11.2.2013

Irlanti

- LAG West Cork Development partnership, Ivan McCutcheon, 14.12.2012
- LAG County Kildare, Justin Larkin, 14.1.2013
- LAG FORUM Connemara, John Coyne, 15.1.2013
- LAG Offaly local development company, Roisin Lennon, 20.2.2013
- Rural Development Support Unit (Tipperary institute), Ciaran Lynch, 22.2
- Hallintoviranomainen, Deirdre Kelly (EU Rural Development Section, Community Division, (Department of environment, community and Local Government) ja Caroline Clarke (Local Government/Local Development Alignment Section, Department of Environment, Community and Local Government), 14.3.2013

Itävalta

- LEADER Donau – Böhmerwald, Klaus Diendorfer, 29.11.2012
- LAG Wachau-Dunkersteinerwald, Michael Schimik, 12.12.2012
- LAG Nord Burgenland, Andreas Zeman, 17.12.2012
- LAG Sauwald, Thomas Müller, 17.12.2012
- Hallintoviranomainen, Lebensministerium/ Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management, Veronica Resch, 13.2.2013
- Maksajaviranomainen, Agrarmarkt Austria, Wolfgang Jakubec, 26.2.2013
- ÖAR (Regionalberatung GmbH) Luis Fildschuster, 12.2.2013

Ruotsi

- LAG Leader Hälsingebygden, Lars Norin, 16.11.2012
- LAG Trekorn, Monica Marklund, 19.11.2012
- LAG Leader Linne, Annika Nilsson, 19.11.2012
- LAG Leader Västra Skaraborg, Claes Fahlgren, 23.11.2012
- LAG Leader Lundaland, Annette Yng, 5.12.2012
- Hallintoviranomainen, Jordbruksverket, Johan Forss, 27.2.2013

- Maksajaviranomainen, Jordbruksverket (Internkontrollenheten), Zahid Ali Syed, 5.3.2013
- Maaseutuverkostoyksikkö, Swedish Rural Network (Landsbygdsnätverket), Hans-Olof Stålgren, 4.2.2013

Suomi

- Toimintaryhmä Outokaira ry, Anne Anttila, 11.10.2012
- Toimintaryhmä Joensuun seudun Leader ry, Antero Lehikoinen, 23.10.2012
- Toimintaryhmä Liiveri ry, Sinikka Koivumäki, 12.10.2012
- Toimintaryhmä Viisari ry, Arja-Leena Peiponen, 16.10.2012
- Toimintaryhmä Linnaseutu ry, Jussi Pakari, 17.10.2012
- Hallintoviranomainen, Maaseutuvirasto, Tiina Laurila, 18.1.2013
- Maksajaviranomainen, Maaseutuvirasto, Kirsi Murtomäki, 29.1.2013
- Lapin ELY-keskus, Anna-Kaisa Teurajärvi 18.1.2013
- Maaseutuverkostoyksikkö, Juha-Matti Markkola, 5.2.2013

Tanska

- Herning Kommune+ LAG Holstebro, Alex Würtz, 22.11.2012
- LAG Nordfyn, Christina Boel Pedersen, 22.11.2012
- LAG Haderslev, Peter Sorensen, 26.11.2012
- LAG Bornholm, Hans Jorgen, 27.11.2012
- Hallintoviranomainen, NaturErhvervstyrelsen, Marianne Fæster Nielsen, 27.2.2013
- Maksajaviranomainen, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri,
- Netværkscentret, Ministeriet for by, bolig og landdistrikter, Rita Munk, 13.2.2013

Viro

- LAG Hiidlaste Koostöökogu, Reet Kokovkin, 6.11.2012
- LAG Raplamaa Partnerluskogu, Jaak Vitsur, 6.11.2012
- LAG East Harju Partnership, Tiina Sergo, 7.11.2012
- LAG Nelja Valla Kogu, Deiw Rahumägi, 8.11.2012
- Managing Authority, Ministry of agriculture, Vivia Aunapuu-Lents, 20.2.2013
- Maksajaviranomainen, Estonian agricultural registers and information board, Marek Treufeldt, 6.2.2013
- Estonian Rural Network Unit, Ave Bremse, 4.2.2013

LEADER-TOIMINTATAVAN HALLINNOINTIIN LIITTYVÄÄ KIRJALLISUUTTA JA AINEISTOA

Alle on koottu viimeisen kymmenen vuoden ajalta kansainvälisissä ja kotimaisissa tieteellisissä julkaisuissa ilmenyttyjä tutkimuksia. Koottu materiaali on lisä tässä tutkimuksessa käytettyihin lähteisiin. Tutkimuksia on valittu listaan ensisijaisesti sen perusteella, että julkaisut koskevat LEADER-toimintatavan hallinnointia. Toiseksi listassa on painotettu ulkomaista materiaalia.

Andersson, F., Ek, R. & I. Molina (2007). Regional enlargement and rural multi-level governance in Sweden. Teoksessa: Copus A. K. (eds.), *Continuity or Transformation? Perspectives on rural development in the Nordic countries*. Nordregio report 2007:4. Stockholm.

Bruckmeier, K. (2000). LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development. *Sociologia Ruralis* 40:2, 219–227.

Buller, Henry (2000). Re-Creating Rural Territories: LEADER in France. *Sociologica Ruralis* 40:2, 190–199.

Grieve, John & Ulrike Weinspach (2010). Working Paper on Capturing Impacts of LEADER and of Measures to Improve Quality of Life in Rural Areas. European Evaluation Network. European Communities. Bruxelles.

Grieve, John & Ulrike Weinspach (2010). Capturing impacts of LEADER and of measures to improve Quality of Life in rural areas. European Evaluation Network for Rural Development, European Commission.

Davies, Jonathan S. (2007). The limits of Partnership: an Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion. *Political Studies*, s. 779–800.

Derkzen, P. & Bock, B. (2007). The Construction of Professional Identity: Symbolic Power in rural Partnerships in the Netherlands. *Sociologia Ruralis* 47:3, 189–204.

Depoele, Laurent van & Ertugal, Ebru (2005). Local Development Strategies in the EU. The Case of LEADER in Rural Development. Ladattavissa: http://www.espon-interstrat.eu/admin/attachments/LOCALDEVELOPMENT STRATEGIES_IN_THE_EU.pdf

Dwyer, Janet, David Baldock, Guy Beaufoy, Harriett Bennett, Philip Lowe & Neil Ward (2002). *Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II: Rural Development in an Enlarging European Union*.

Granberg, Leo & Csikszentmihályi András (2003). Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon. *Maaseudun uusi aika* 11:1, 7–20.

Farrell, G. & S. Thirion (2005). Social Capital and Rural Development: From Win-Lose to Win-Win with the LEADER initiative. Teoksessa: Schmied, D. (ed.), *Winning and Losing: the Changing Geography of Europe's Rural Areas*. Ashgate: Aldershot.

Financial Management in the European Union: Report by the Comptroller and Auditor General. (2009). London: National Audit Office.

Healey, Patsy (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hyryläinen, Torsti (2004). Innovation Formation and the Practice of New Rural Partnerships in Finland. Teoksessa: Goverde, Henri, Haan, Henk de & Baylina, Mireia (eds.): Power and Gender in European Rural Development, s. 44-57. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Hyryläinen, Torsti (2005). Maaseutupolitiikan strategisesta arkkitehtuurista. Maaseudun Uusi Aika 1:13, 37–42.

Hyryläinen, Torsti (2007). Toimintaryhmätyö paikallisen kehittämisen metodina. Maaseudun Uusi Aika 15:3, 20–36.

Hyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (2004). Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka: Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Tampere: Vastapaino.

Johansson, Jörgen & Johan Rystedt (2010). Att styra regionala utvecklingsprocesser: demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och Gnosjöregionen & Jönköpings län. Forskning i Halmstad: Nr 19. Högskolan i Halmstad. Mölnlycke.

Jouen, Marjorie (2008). Endogenous local development versus foreign direct investment strategies: are there alternative regional strategies in EU 27? In Tönshoff S and Weida A, Where top-down, where bottom-up? Frankfurt am Main: Peter Lang.

Kull, Michael (2008). EU Multi-Level Governance in the Decision-Making: the Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany. University of Helsinki, Department of Political Science. Helsinki.

Larsson, L. (2002). EU in the Village: LEADER II, Governance and Rural Development. Uppsala: Uppsala University.

Maa- ja metsätalousministerio (2004). Toimintaryhmien hallitustyöskentelyn opas. Takaisin juurille. Helsinki.

Mulleneers, Erik (2007). The Netherlands: Implementation of axis 3 in practice. Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality.

Mäntylä, Miia & Pylkkänen Päivi (2005). Alueidentiteetti ja sosiaalinen pääoma. Teoksessa: Pylkkänen Päivi (eds.): Suomen Leader+ ohjelman väliarviointi, s. 119–129. Helsinki: maa- ja metsätalousministeriö.

Gianluca Nardonea, Roberta Sistob, & Antonio Lopolito (2010). Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. Journal of Rural Studies 26:1, 63–72.

OECD (2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews. Paris: OECD Publications.

Pollerman, K. P. Raue & G. Schnaut (2008). Evaluation of regional governance in rural development. Teoksessa: European Evaluation Society (eds.): Building for the Future. Evaluation in Governance, Development and Progress. Lisbon.

Pylkkänen, Päivi & Torsti Hyryläinen (2004). Mainstreaming of the LEADER Method into Rural Development Policies in Finland. Maaseudun Uusi Aika 12:4, 22–32.

Pylkkänen, Päivi (2008). Maaseutupolitiikan arviointikäytännöt hallintateknologioina. Sosiologia 45:3, 213–232.

Ramos, E. & M. Delgado (2003). European Rural Development Programmes as a Mean of Strengthening Democracy in Rural Areas. Walking towards Justice: Democratization in Rural Life. Research in rural sociology and development 9, 135–157.

Ray, Christopher (2000). The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. Sociologia Ruralis 40:2, 164–171.

Rohe, William M. (2009). From Local to Global: One Hundred Years of Neighborhood Planning. *Journal of American Planning Association* 75:2, 209–230.

Scott, M. (2004). Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies* 20:1, 49–59.

Shucksmith, Mark (2000). Endogenous Development, Scoil Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK. *Sociologia Ruralis* 40:2, 208–218.

Uusitalo, Eero (2004). Future Perspectives for Finnish National Rural Policy. *Maaseudun Uusi Aika* 12:4, 5–13.

Uusitalo, Eero (2009). Maaseutu – väliinputoajasta vastuunkantajaksi. Maaseutupolitiikan itsenäistyminen alue- ja maaseutupolitiikan puristuksessa. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Mikkeli.

Wiesinger, G. & T. Dax (2008). Rural Development Policy Desing, Austria. RuDI report. Workpackage 2. Vienna.

Viimeisimmät julkaisut

1/2012 Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle

2/2012 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi

3/2012 Maaseutu – kolmen ulottuvuuden alue?

4/2012 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2011

5/2012 Maatalous- ja maaseutumiljöön kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelun haasteena Seinäjoella

1/2013 Toimintaa ja tuloksia maaseudun paikallisyhteisöissä. Paikalliset toimintaryhmät Suomessa 1996–2012

2/2013 Uuden lähidemokratian aika -När demokrati för en ny tid

3/2013 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2012

LEADER-toimintatavan hallinnointia on kritisoitu raskaaksi ja byrokraattiseksi. Kaikissa EU-maissa on pohdittu sitä, ovatko hallinnointiin liittyvät ongelmat uniikkeja ja esiintyykö vastaavia haasteita myös muissa maissa. Onko hallinnoinnin ongelmat ”itse luotuja”? Millaisia vaihtoehtoja muista EU-maista löytyy hallinnoinnin keventämiseksi?

Uuden ohjelmakauden (2014–2020) suunnittelu ja valmistelu ovat käynnissä. Tämän tutkimuksen tavoite on ollut tuottaa vertailutietoa ja käytännön kehittämisvaihtoehtoja Suomen LEADER-toiminnan hallinnoinnin keventämiseksi ja tehostamiseksi. Tutkimuksessa on vertailtu seitsemän EU-maan – Hollannin, Irlannin, Itävallan, Ruotsin, Suomen, Tanskan ja Viron – LEADER-toimintatavan hallinnointia. Maavertailun toteuttamiseksi seitsemästä maasta kerättiin laajahko dokumenttiaineisto, kyselyaineisto ja asiantuntijahaastattelumateriaali.

Tärkein tutkimustulos on vertailumaiden samankaltaisuus LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyvissä ongelmissa ja kehittämistyön painopisteissä. Yhteisiksi ongelmiksi seitsemässä maassa osoittautuivat 1) alituiset muutokset ohjeistuksissa ja säännöissä, 2) pitkät käsittelyajat maksatuksien käsittelyssä ja hakemusten viranomaishyväksynnässä, 3) toimintarahankäytön hankkeistus, 4) toimintaryhmien liian yksityiskohtainen valvonta ja seuranta sekä 5) yhteistyötahojen ja toimintaryhmien hallituksien jäsenten sitouttaminen koko ohjelmakauden ajaksi.



**MAASEUTUPOLITIIKAN
YHTEISTYÖRYHMÄ**
www.maaseutupolitiikka.fi