



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

OLLI-PEKKA VIINAMÄKI  
ESA HYYRYLÄINEN  
ARTTU VAINIO  
RIIA METSÄLÄ

# Euroopan unionin LEADER- toimintatavan hallinnoinnin haasteet ja kehittämisen vaihtoehdot

Vertailevia havaintoja seitsemästä  
EU-maasta

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA  
SELVITYKSIÄ JA RAPORTTEJA 185

Vaasan yliopisto – University of Vaasa  
PL 700 – P.O. Box 700 (Wolffintie 34)  
FI-65101 VAASA  
Finland

[www.uva.fi](http://www.uva.fi)

ISBN 978-952-476-441-4 (painettu)  
ISBN 978-952-476-442-1 (verkkojulkaisu)

ISSN-L 1238-7118  
ISSN 1238-7118 (painettu)  
ISSN 2323-6833 (verkkojulkaisu)

© Vaasan yliopisto 2013

## ESIPUHE

Käsillä olevassa tutkimusraportissa on vertailtu seitsemän maan LEADER-toimintatavan hallinnointia. Olemme keskittyneet hallinnointiin liittyviin haasteisiin ja ongelmakohtiin sekä mahdollisten kehittämisvaihtoehtojen löytämiseen. 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 selkeä ja konkreettinen tarve. LEADER-toimintatapaan on latautunut paljon odotuksia. Toimintatapa on ollut useiden muiden EU:n rahoitusinstrumenttien ja kehittämisvälineiden kokeilukenttä. LEADER edustaa selkeästi alhaalta-ylöspäin suuntautuvaa, osallistavaa ja yhteisöllisyyttä korostavaa maaseudun ja alueiden kehittämistä, ja se sisältää laajan valikoiman konkreettisia toimenpiteitä.

LEADER-toimintatavan hallinnointia on kritisoitu raskaaksi ja byrokraattiseksi. Kaikissa EU-maissa on pohdittu, ovatko hallinnointiin liittyvä ongelmat ainutlaatuisia ja esiintyykö vastaavia haasteita myös muissa maissa. Ovatko hallinnoinnin ongelmat ”itse luotuja”? Lisäksi hallinnoinnin kehittämiseen on useita vuosia kättä kokemuksia ja näkemyksiä muista EU-maista: miten tietty ongelma on ratkaistu muissa maissa, ja mitä uutta ja innovatiivista voitaisiin ottaa käyttöön kussakin maassa?

Tämä raportti on laadittu osana Vaasan yliopistossa toteutettua tutkimushanketta ”Kohden kevyempää hallinnointia LEADER-toimintatavassa”. Varat tutkimushankkeen toteuttamiseksi myönnettiin maa- ja metsätalousministeriöstä, maatalouden kehittämisrahastosta (MAKERA). Tutkimusrahoitus on mahdollistanut laajan empirisen 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, huhtikuussa 2013

Olli-Pekka Viinamäki

Esa Hyyryläinen

Arttu Vainio

Riia Metsälä



## Sisällys

|   |     |
|---|-----|
| ESIPUHE.....  | III |
| 1 JOHDANTO.....   | 1   |
| 1.1 Tutkimuksen eteneminen, kysymyksenasettelu ja rakenne.....              | 2   |
| 1.1.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma.....                           | 2   |
| 1.1.2 Tutkimuksen aineistot ja menetelmät.....                              | 4   |
| 1.1.3 Maavertailu.....  | 7   |
| 2 LEADER-TOIMINTATAPA.....  | 9   |
| 2.1 Toiminnan laajentuminen.....  | 10  |
| 2.2 Toimintatapaa koskevat periaatteet.....                                 | 12  |
| 2.3 Hallintointiin osallistuvien organisaatioiden keskeiset tehtävät.....   | 14  |
| 2.3.1 Paikalliset toimintaryhmät.....                                       | 14  |
| 2.3.2 Hallintoviranomaiset.....   | 15  |
| 2.3.3 Maksajaviranomainen.....  | 16  |
| 3 TIIVIS NYKYTILAN KUVAUS.....  | 17  |
| 3.1 Toiminnan tavoitteet.....   | 19  |
| 3.2 Hallinnollisten rakenteiden keskeiset ratkaisut ja piirteet.....        | 22  |
| 3.2.1 Vertailumaista löytyy erilaisia hallintorakenteita.....               | 22  |
| 3.2.2 Toimintaryhmien koko ja resurssit.....                                | 24  |
| 3.2.3 Hallitustyöskentely paikallisissa toimintaryhmissä.....               | 26  |
| 3.2.4 Toimintaryhmät ja kunnat.....   | 27  |
| 3.3 Näkemyksiä hallinnoinnin nykytilasta.....                               | 29  |
| 4 YKSITYISKOHTAISET TULOKSET.....   | 39  |
| 4.1 Organisointi.....   | 39  |
| 4.1.1 Toimintatapaa kuvaavia asioita.....                                   | 39  |
| 4.1.1.1 Toimivalta.....   | 39  |
| 4.1.1.2 Hallintointia kuormittavat asiat.....                               | 40  |
| 4.1.2 Organisoinnin haasteet ja niistä koituvia ongelmia.....               | 43  |
| 4.1.3 Eräitä keinoja organisoinnin keventämiseksi.....                      | 45  |
| 4.2 Ohjaus ja valvonta.....   | 47  |
| 4.2.1 Ohjaus ja koordinointi.....   | 48  |
| 4.2.2 Ohjauksen ja valvonnan instrumentit.....                              | 50  |
| 4.2.2.1 Viranomaisohjeistus.....  | 50  |
| 4.2.2.2 Seurantajärjestelmät.....   | 50  |
| 4.2.2.3 Arvioinnit.....   | 51  |
| 4.2.2.4 Tarkastukset.....   | 51  |
| 4.2.3 Tutkimustulosten näkymä: ohjaavat asiat ja seurannan painotukset..... | 52  |
| 4.2.3.1 Asiakirjojen ohjaava vaikutus.....                                  | 52  |
| 4.2.3.2 Viranomaisohjauksen vaikutus.....                                   | 55  |
| 4.2.3.3 Toimintaryhmän hallituksen ohjaus.....                              | 57  |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.2.4 | Näkemyksiä ohjauksen sujuvuudesta.....                  | 58 |
| 4.2.5 | Vaihtoehtoja valvonnan ja ohjauksen keventämiseksi..... | 61 |
| 4.3   | Yhteistyö ja viestintä.....                             | 62 |
| 4.3.1 | Yhteistyö.....  | 62 |
| 4.3.2 | Viestintä.....  | 65 |
| 4.4   | Kehittämisen painopisteitä.....                         | 69 |
| 5     | YHTEENVETO.....   | 73 |
|       | LÄHTEET.....  | 79 |

## Kuviot

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
| <b>Kuvio 1.</b> | Tutkimuksen etenemisen logiikka: lähtökohdat ja tulos – 7 maan vertailu.....   | 3 |
| <b>Kuvio 2.</b> | Kyselyvastauksien jakauma maittain: lukumäärä ja prosentuaalinen jakauma ..... | 5 |
| <b>Kuvio 3.</b> | Vastausprosentit tutkimukseen valituissa seitsemässä maassa.....               | 6 |

## Taulukot

|                      |  |    |
|----------------------|--|----|
| <b>Taulukko 1.</b>   | Tutkimuksen tiedolliset tavoitteet, tutkimuskysymykset ja hyödyt Suomen järjestelmän kehittämiseen – seitsemän maan vertailu ..... | 2  |
| <b>Taulukko 2.</b>   | Kyselyyn vastanneiden työkokemus LEADER-toimintatavasta (vuotta / prosenttia vastaajista).....                                     | 6  |
| <b>Taulukko 3.</b>   | Faktoja LEADER-toimintatavan laajentumisesta .....   | 11 |
| <b>Taulukko 4.</b>   | Paikallisten toimintaryhmien lukumäärät (LAG) Euroopan unionissa .....   | 17 |
| <b>Taulukko 5.</b>   | Tutkimuksen kohteena olevat viranomaistahot ja toimintaryhmät (Local Action Group, LAG) maittain .....                             | 18 |
| <b>Taulukko 6.</b>   | Maaseudun kehittämiseen varatut varat tutkimusmaittain: maaseudun kehittämisohjelmat ja LEADER-ohjelmakaudella 2007–2013.....      | 19 |
| <b>Taulukko 7.</b>   | Paikallisten toimintaryhmien toimintaa kuvaavia asioita: Toimintaryhmien näkemykset rooleistaan (% vastaajista valitsi asian)..... | 21 |
| <b>Taulukko 8.</b>   | Paikallisten toimintaryhmien omat henkilöstöresurssit keskimäärin .....  | 25 |
| <b>Taulukko 9.</b>   | Montako kuntaa yksittäisen toimintaryhmän toimialue kattaa? .....  | 28 |
| <b>Taulukko 10.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien näkemykset LEADER-toimintatavan hallinnoinnin nykytilasta.....  | 30 |
| <b>Taulukko 10a.</b> | LEADER-hallinnointi: alhaalta ylös periaatteen toteutuminen maittain .....   | 31 |
| <b>Taulukko 10b.</b> | LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien tyytyväisyys resurssitilanteeseen maittain.....   | 32 |
| <b>Taulukko 10c.</b> | LEADER hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä maittain .....   | 32 |
| <b>Taulukko 10d.</b> | LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä suhteessa työkokemukseen .....                               | 33 |
| <b>Taulukko 11.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien näkemyksiä omaan organisointiin liittyvistä asioista .....  | 34 |
| <b>Taulukko 11a.</b> | Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: paikallisten tarpeiden huomiointi toimintaryhmän organisoinnissa maittain .....           | 35 |

|                      |  |    |
|----------------------|--|----|
| <b>Taulukko 11b.</b> | Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: toimialueiden selkeys toimintaryhmien välillä.....  | 36 |
| <b>Taulukko 11c.</b> | Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: toimialueen laajentaminen edesauttaisi vaikuttavampia hankkeita.....                                  | 37 |
| <b>Taulukko 11d.</b> | Toimintaryhmien arviot yhteistyökumppaneiden sitoutumisesta LEADER-toimintatapaan maittäin .....   | 37 |
| <b>Taulukko 11e.</b> | Toimintaryhmien arviot sitoutumisesta suhteessa toiminnanjohtajien työkokemukseen LEADERista.....  | 38 |
| <b>Taulukko 12.</b>  | Hallinnointia kuormittavat tehtävät seitsemässä vertailumaassa .....   | 41 |
| <b>Taulukko 13.</b>  | Maakohtaiset erityispiirteet: toimintaryhmien organisaatiota kuormittavat asiat .....  | 42 |
| <b>Taulukko 14.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien organisointiin liittyviä haasteita.....   | 44 |
| <b>Taulukko 15.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien edustajien esittämiä vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi .....  | 45 |
| <b>Taulukko 16.</b>  | Toimintaryhmien perustehtäviä joustavoittavia ja keventäviä keinoja.....   | 47 |
| <b>Taulukko 17.</b>  | Maaseutuverkosto-organisaatiot ja verkostojen organisatorinen sijoittuminen.....   | 49 |
| <b>Taulukko 18.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien arvioita: hallituksen ja kehittämissuunnitelman ohjaava vaikutus .....  | 52 |
| <b>Taulukko 18a.</b> | Toimintaryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta maittäin.....                                   | 53 |
| <b>Taulukko 18b.</b> | Toimintaryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta suhteessa työkokemukseen LEADERin parissa ..... | 53 |
| <b>Taulukko 18c.</b> | Toimintaryhmien vetäjien arviot kansallisen ohjelma-asiakirjan ohjausvaikutuksesta maittäin.....   | 54 |
| <b>Taulukko 19.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien arvioita: viranomaistahojen ohjaus .....  | 55 |
| <b>Taulukko 19a.</b> | Toimintaryhmien arviot maittäin hallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä .....  | 56 |
| <b>Taulukko 19b.</b> | Toimintaryhmien arviot valtion aluehallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä maittäin.....   | 56 |
| <b>Taulukko 20.</b>  | Toimintaryhmien arviot hallituksiensa ohjausvaikutuksesta .....  | 57 |
| <b>Taulukko 20a.</b> | Toimintaryhmien hallitusten ohjausvaikutus maittäin.....   | 58 |
| <b>Taulukko 21.</b>  | Koetteko ohjauksen ja käytännön toiminnan välillä ristiriitaisuuksia? Toimintaryhmien näkökulma.....   | 59 |
| <b>Taulukko 21a.</b> | Tulkintaerot tukikelpoisista kustannuksista: maakohtaiset toimintaryhmien arviot.....  | 60 |
| <b>Taulukko 21b.</b> | Hallintoviranomaisten ohjeistus: toimintaryhmien arviot ohjeistuksen ristiriitaisuudesta maittäin.....   | 61 |
| <b>Taulukko 22.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien arvioita eri tahojen merkityksestä yhteistyön ja verkottumisen lisäämisessä .....                                 | 64 |
| <b>Taulukko 23.</b>  | Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito eri toimijoihin .....  | 66 |



|                      |  |    |
|----------------------|--|----|
| <b>Taulukko 23a.</b> | Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito naapurina toimiviin toimintaryhmiin.....                       | 67 |
| <b>Taulukko 24.</b>  | Kehittämisen painopistealueita: toimintaryhmien näkökulma...   | 70 |
| <b>Taulukko 25.</b>  | Kolme maaryhmää: tärkeimpiä erityispiirteitä.....  | 74 |
| <b>Taulukko 26.</b>  | LEADER-toimintatavan hallinnoinnin rakenteiden ja tehtävien nykytila ja tavoitellut uudistuskohdeet..... | 76 |

## Lyhenteet

|                |  |
|----------------|--|
| ALMA           | Alueellinen maaseutuohjelma  |
| 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  |
| ELY-<br>keskus | 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 kehittämissuunnitelma (National Development Plan)  |
| NET            | Hollanti   |
| OLAF           | Euroopan petostorjuntavirasto (European Anti-Fraud Office)   |
| PA             | Maksajaviranomainen (Paying Agency)  |
| POMO+          | Paikallisen omaehtoisuuden maaseutuohjelma   |
| PRIA           | Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet   |
| RDP            | Rural Development Policy   |
| SVL            | Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen  |
| SWE            | Ruotsi   |
| UWD            | Umweltdachverband  |
| ÖAR            | Regionalberatung GmbH  |



# 1 JOHDANTO

LEADER-toimintatavan hallinnointia on kritisoitu raskaaksi<sup>1</sup>. Siksi nykyisessä tilanteessa, jossa suunnitellaan ja valmistellaan uutta ohjelmakautta vuosiksi 2014–2020, on tarpeellista selvittää ja analysoida vaihtoehtoja hallinnoinnin kehittämiseksi. Jos LEADER-toimintatapa laajennetaan myös muihin maaseudun kehittämisen toimintalinjoihin, on varmistettava hallinnoinnin sujuvuus, parhaiden käytäntöjen soveltaminen ja oikeat valinnat kehittämissvaihtoehtojen 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 ohjelma-kausien 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 voidaan välittömästi soveltaa valtakunnallisesti uuden rakennerahasto-ohjelmakauden 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 tämän tutkimushankkeen foku-soituminen hallinnointiin, organisointiin ja koordinointiin edustaa uudenlaista, toistaiseksi vähän esillä ollutta lähestymistapaa. Toimenpiteiden vaikuttavuuden, osuvuuden ja relevanssin lisäämisessä oikeanlaiset organisatoriset järjestelyt ja hallinnointitavat ja -prosessit ovat avainasemassa. Löytämällä relevantit kehittä-misehdotukset ja -vaihtoehdot hallinnointiin, voidaan välttää tilanteet joissa toi-menpiteiden sisältö ja tavoitteet ovat oikeat, mutta hallinnointikoneisto on liian raskas tai epätarkoituksenmukainen.

---

<sup>1</sup> Lyhenne LEADER on lyhenne ranskankielisistä sanoista Liaison Entre Actions du Développement de l'Économie Rural. Sen voi suomentaa maaseudun taloudellisen toiminnan yhdyssi-teiden vahvistamiseksi (Hyryläinen 2007: 2).

## 1.1 Tutkimuksen eteneminen, kysymyksenasettelu ja rakenne

Tutkimuksen tavoite on tuottaa vertailutietoa ja käytännön kehittämisvaihtoehtoja Suomen LEADER-toiminnan hallinnoinnin keventämiseksi ja tehostamiseksi. Tiedot kerätään vertailemalla seitsemän EU-maan – Hollannin, Irlannin, Itävallan, Ruotsin, Suomen, Tanskan ja Viron – LEADER-toimintatavan hallinnointia. Vertailun avulla kyetään tuottamaan suomalaisen LEADER-toimintatavan soveltamiseen uudenlaisia vaihtoehtoja, ratkaisumalleja ja kehittämispolkuja sekä vältetään keskittyminen pelkästään omasta hallinnointijärjestelmästä saatuihin kokemuksiin.

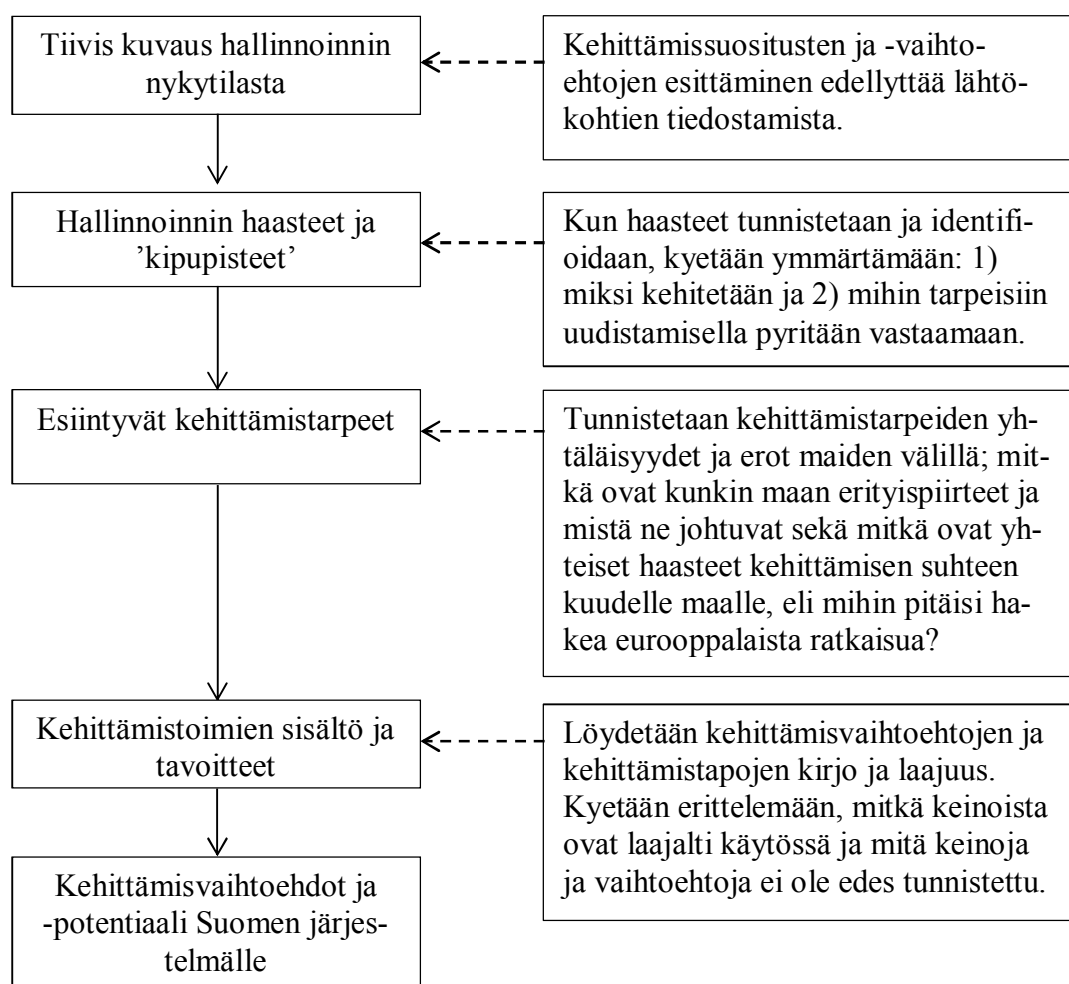
### 1.1.1 Tutkimuskysymykset ja tutkimusasetelma

Alla olevaan taulukkoon 1 on tiivistetty tutkimushankkeen tavoitteista johdetut tutkimuskysymykset ja asiat, joihin oletamme tutkimuksen antavan vastauksia.

**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)            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miten hallinnointi on organisoitu?</li> <li>- Millaiset vastuut ja ohjaussuhteet toteuttavilla organisaatioilla ovat?</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaihtoehtoja toiminnan organisoimiseksi seuraavalla ohjelmakaudella</li> <li>- Vastuurakenteiden selventäminen ja yksinkertaistaminen</li> </ul>  |
| Hallinnoinnin haasteet ja 'kipupisteet'               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitkä keskeiset haasteet ovat tunnistettavissa?</li> <li>- Mistä asioista haasteet ja hallinnoinnin 'kipupisteet' johtuvat?</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tunnistetaan helpommin Suomen järjestelmässä olevat potentiaaliset ongelmat ja haasteet</li> <li>- Ovatko samat asiat ongelmia myös Suomessa?</li> </ul>  |
| Hallinnoinnin kehittämistarpeet                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Millaisia tarpeita maissa esiintyy hallinnoinnin kehittämiseksi?</li> <li>- Miksi näitä tarpeita painotetaan?</li> <li>- Mitä yhtäläisiä tarpeita maissa esiintyy</li> <li>- Mitä maakohtaisia kehittämistarpeita on?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kyetään jäsentämään kehittämistarpeita</li> <li>- Lisätään tietoa potentiaalisista kehittämiskohteista</li> <li>- Avataan keskustelua, onko Suomessa kehittämistarpeita vastaavissa asioissa ja toimissa</li> </ul> |
| Toteutettujen kehittämistoimien sisältö ja tavoitteet | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Millaisia kehittämistoimia on havaittavissa?</li> <li>- Mitkä keskeiset tavoitteet ovat tunnistettavissa kehittämistoimissa?</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitä Suomessa voidaan oppia muista maista?</li> <li>- Miten havaintojen pohjalta voidaan täsmentää kotimaisia kehittämiskeinoja?</li> </ul>   |

Kuvioon 1 on puolestaan tiivistetty tutkimuksen etenemisen logiikka. Alkuun tuotamme tiiviin kuvauksen hallinnoinnin nykytilasta sekä organisatorisista järjestelyistä ja toimivaltasuhteista. Tämän jälkeen erittelemme empiirisen aineiston perusteella kohtia, joissa voidaan tunnistaa hallinnointiin liittyvät 1) ”kipupisteet” ja 2) haasteet seitsemässä vertailumaassa. Näiden identifioinnista etenemme kohden kehittämistarpeiden tunnistamista. Mitä yhtäläisyyksiä maiden välillä esiintyy ja mitä erilaisia kehittämistarpeita vertailumaissa on? Tavoite on, että tunnistamisen pohjalta pystymme esittämään joukon toteutettuja kehittämistoimia – mitä näistä voitaisiin soveltaa suomessa ja miten muiden kokemuksista voitaisiin oppia? Tutkimuksen loppupuolella esitämme joukon kehittämisehdotuksia Suomen järjestelmän kehittämiseksi maavertailun 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 kahteen erilliseen aineistoon: 1) tutkimusaihetta ja -tematiikkaa koskevaan dokumenttiaineistoon sekä 2) internet-lomakkeella toteutettuun seitsemän maan paikallisten toimintaryhmien (Local Action Group, LAG) toiminnanjohtajien kyselyaineistoon.

Tutkimushankkeessa on koottu laaja empiirinen materiaali seitsemästä maasta. Lisäksi materiaalia muista EU-maista on hyödynnetty siltä osin, kun ne ovat edesauttaneet tulkintojen tekemistä.

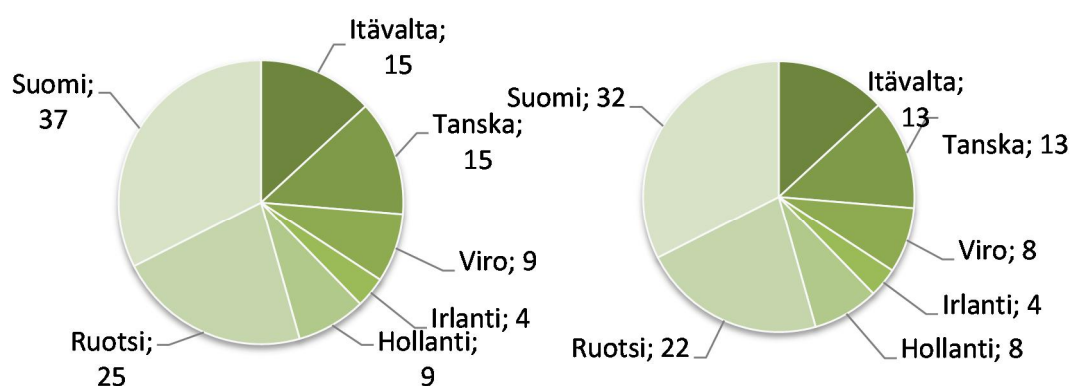
Tutkimuksen dokumenttiaineisto koostuu:

- Hallintoihin, erityisesti EU-ohjelmien ja toimenpiteiden hallintoon ja hallintoihin keskittyvästä tieteellisestä materiaalista. Näitä ovat mm. referoidut artikkelit hallintotieteen ja aluetieteen kansainvälisissä ja kansallisissa julkaisuissa sekä aiheet koskevat monografiat.
- LEADER-toimintatavan arvioinneista, ohjelma-asiakirjoista, kansallisista maaseudun kehittämisohjelmien dokumenteista.
- Hallintoihin osallistuvien organisaatioiden ohjeistuksista ja aiheet koskevasta kansallisesta ja EU-tason säädöksistä.
- LEADER-toimintatavan hallintoihin osallistuvien organisaatioiden kansallisista ja EU-tason esitteistä, info-materiaalista sekä internet-sivuilla olevista esitteistä ja materiaalista.

Määrällinen kyselyaineisto koostuu seitsemän maan paikallisten toimintaryhmien toiminnanjohtajille suunnatusta kyselystä. Tavoite oli, että kysely tuottaa kokonaiskuvan LEADER-toiminnan toteuttamisesta asiakaspinnassa ja paikallisella tasolla. Kyselyssä keskityttiin siihen, miten hallinnoinnissa on onnistuttu, mitä haasteita ja ”kipupisteitä” hallinnoinnissa esiintyy ja mistä tekijöistä niitä syntyy, mitä kehittämistarpeita on vastaajien mukaan havaittavissa sekä mitkä kehittämistoimet koettiin tarpeellisiksi.

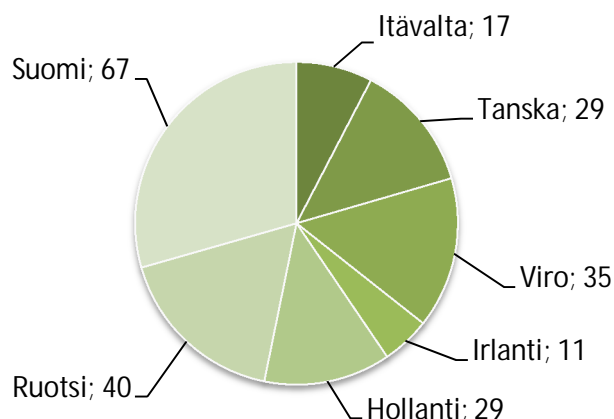
Kysely toteutettiin internet-pohjaisella Eduix Oy:n e-lomake ohjelmistolla. Kyselylomake oli englannin- ja suomenkielinen. Suomen osalta teimme suomenkielisen lomakkeen ja muiden kuuden maan osalta englanninkielisen lomakkeen. Lomake sisälsi hallinnoinnin tilaa sekä kehittämistarpeita ja ongelmakohtia koskevia kysymyksiä.

Kysely lähetettiin kaikille toimintaryhmille seitsemässä maassa. Yhteensä potentiaalisia vastaajia oli 349 kappaletta ja kyselyyn vastasi 114 henkeä. 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 keskiarvoon. Vastaajista 56 prosenttia (64 henkeä) oli naisia ja 44 prosenttia (50 henkeä) miehiä.



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

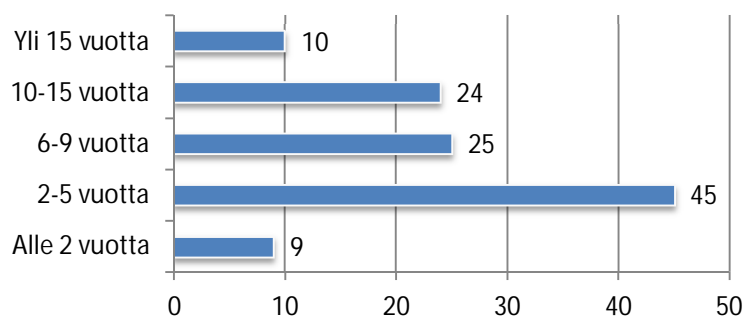
Kuten kuvio 3 ilmenee, Suomessa ja Ruotsissa pääsimme hyvään vastausprosenttiin. Tanskan, Viron ja Hollannin osalta vastausprosentit ovat kohtuulliset. Irlannin vastausprosentti jäi huonoksi. Toteutetut lisätoimenpiteet vastausprosentin nostamiseksi eivät tuottaneet tuloksia Irlannin osalta. Itävallan osalta vastauksien määrä oli sinänsä kohtuullinen, mutta toimintaryhmien suuri määrä (86 kpl) heikentää vastausprosenttia. Vastausprosentin osalta on lisäksi huomioitava se, että osassa Itävallan toimintaryhmistä toiminnanjohtaja on sama kahdella tai useammalla toimintaryhmällä.



**Kuvio 3.** Vastausprosentit tutkimukseen valituissa seitsemässä maassa

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

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





### 1.1.3 Maavertailu

Sovellamme tässä tutkimushankkeessa 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 (2007: 26) tunnetulla lauseella ”*niin pitkään kun tunnemme vain itsemme, emme tiedä itsestämme mitään*”.

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 toimimme myös tässä tutkimuksessa – haemme systemaattisesti eroja ja yhtäläisyyksiä LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa.

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. (Hyyryläinen & Viinamäki 2009). Tämän ”*suhteuttamistehtävän*” koemme erittäin tarpeellisenä. Useissa käytännön kannanotoissa ja keskusteluissa on arvuuteltu Suomen erityislaatuudesta, 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 kovin ”*eksoottisista*” vaihtoehdoista, on vaarana kehittämissuosituksen heikko relevanssi ja osuvuus.

Seitsemän maan vertailua perustelee myös se, että maissa toteutetaan LEADER-toimintatapaa: vertailtava ilmiö on samankaltainen ja tietoa haetaan samasta asiasta. Periaatteessa myös LEADER-toimintatapaan liittyvät organisaatiot ovat samankaltaisia. Joka maassa on nimetty Hallintoviranomaiset (Managing Authority), Maksajaviranomaiset (Paying Authority) ja paikalliset toimintaryhmät (Local Action Groups, LAG). Näiden toimijoiden/organisaatioiden rooli pysyy vakiona maasta toiseen, ja tämä lisää vertailtavuutta. Maat ovat myös 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 on kompakti esimerkki liittovaltiorakenteesta ja sen mahdollisista vaikutuksista hallinnointiin.

## 2 LEADER-TOIMINTATAPA

LEADER-toimintatavan käyttöönotto tapahtui Euroopan unionissa ns. yhteisöaloitteena. Yhteisöaloitteet olivat Euroopan komission ohjeistamia rakennepolitiikan 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 maaseutupolitiikkaa.

Voi perustellusti sanoa, että LEADER on toiminut vuodesta 1991 alkaen uudenaikaisen 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-alueellaan. LEADER on ollut myös toimintojen vuorovaikutuksen ja toimijoiden kumppanuuden rakentamista. Maaseutualueita on kannustettu etsimään uusia tapoja alueiden kilpailukyvyä lisäämiseksi tai ylläpitämiseksi sekä vastaamiseksi esimerkiksi väestön ikääntymiseen, palvelujen harvenemiseen ja työllisyysmahdollisuuksien vähenemisestä koituviin haasteisiin (Euroopan komissio 2006).

Alussa toimintatapaa ja kehittämistyötä leimasi enemmän ylhäältä alaspäin -metodi ja kehittäminen kohdistui pääosin maatalouteen (Euroopan komissio 2006: 6). Jo 1990-luvun alkupuolella koettiin tarpeelliseksi uudistaa toimintatapaa, erityisesti eurooppalaisen maaseudun kehittämiseksi. Uudistuspaineet koskivat erityisesti monialaisuuden ja sektorien välisen yhteistyön parantamista sekä kumppanuuden, yhteisöllisyyden ja osallisuuden lisäämistä kehittämistoimissa<sup>2</sup>. Näiden lisäksi, LEADER-toimintatavan muotoutumiseen nähdään vaikuttaneen niin sanottu Corkin julistuksen, jonka mukaan maaseudun kehittämisselityksessä tulisi noudattaa subsidiariteetti-periaatetta ja kehittämisen tulisi perustua kumppanuuteen, painottaa osallistumista ja alhaalta-ylös -lähestymistapaa. Maaseudun kehittämisen tulisi olla paikallista ja erilaisten yhteisöjen ohjaamaa. (The European

---

<sup>2</sup> 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.

Conference on Rural Development 1996. Ks. myös Nousiainen 2011). 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 kehittämissohjelmiin.

## 2.1 Toiminnan laajentuminen

Vuonna 2007 LEADER-toimintatapa integroitiin osaksi EU:n maaseutupolitiikkaa (EU Rural Development Policy, RDP). Yksinkertaistetusti tämä tarkoittaa, että LEADER sisältyy EU:n tukemiin kansallisen ja alueellisen tason yleisiin maaseutupoliittisiin toimenpideohjelmiin sekä kalastuspolitiikan toimenpiteisiin (CEC, Council Regulation No. 1698/2005 of 20 September 2005). Nykyiset LEADER-toimet rahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maataloustukirahastosta (maaseuturahastosta).

Yksi tapa tarkastella LEADER-toiminnan laajentumista on katsoa toteuttamiseen osallistuvien organisaatioiden, toiminta-alueen sekä rahoituksen määriä. Nämä on tiivistetty alle taulukkoon 3. Samalla kun paikallisten toimintaryhmien (Local Action Group, LAG) lukumäärä on noussut, on sekä LEADER-toiminnalla katettu pinta-ala että LEADER-toimintaan osoitetut varat nousseet. Esimerkiksi LEADER II ohjelmakaudella oli varattu 1 755 miljoonaa ecua, LEADER+ toimenpiteisiin noin kaksi miljardia euroa EU-rahoitusta. Nykyiselle ohjelmakaudelle on budjetoitu pelkästään EU-varoja vajaat viisi miljardia euroa, joka on noin kuusi prosenttia EU:n maatalouspolitiikan varoista.

**Taulukko 3.** Faktoja LEADER-toimintatavan laajentumisesta<sup>3</sup>

| <b>LEADER yhteisöaloite-ohjelma</b> | <b>Paikallisten toimintaryhmien lukumäärä</b> | <b>Toiminta-alue</b>      | <b>EU-rahoitus</b> |
|-------------------------------------|---|---------------------------|--------------------|
| LEADER I                            | 217   | 367 000 km <sup>2</sup>   | 442 milj. €        |
| LEADER II                           | 998   | 1 375 144 km <sup>2</sup> | 1 755 milj. €      |
| LEADER+                             | 893   | 1 577 386 km <sup>2</sup> | 2 105 milj. €      |
| LEADER, Axis 4                      | 2 325   | N / A                     | 5 500 milj. €      |

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 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 on jopa jäsenvaltioiden sisällä ja toimintaryhmien organisointi ei seuraa välttämättä samaa logiikkaa jäsenvaltion sisällä tai niiden välillä.

Taulukon 3 sisältöön vaikuttaa paljon Euroopan unionin itälaajentuminen. Vuonna 2004 EU:n liittyi 10 uutta jäsenmaata. Romania ja Bulgaria kasvattivat jäsenmaiden määrän 27:n vuonna 2007. Luonnollisesti laajentuminen lisäsi toimintaryhmien määrää, LEADER-toimintatavan piiriin kuuluvaa toiminta-aluetta sekä toimintaan kanavoitua EU-rahoitusta. Itälaajentuminen tapahtui kesken LEADER+ ohjelmakautta. Tästä johtuen, EU:n 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. Suomessakin määrä on periaatteessa kasvanut, sillä varsinaisia

<sup>3</sup> Tiedot poimittu lähteestä: Euroopan komissio (2006) ja European Network for Rural Network (ENRD) verkoston internet-sivustolta. 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.

LEADER-ryhmiä oli 25 ohjelmakaudella 2000–2006, ja nykyisellä toimintaryhmiä on 55 kappaletta manner-Suomessa ja yksi Ahvenanmaalla – yhteensä siis 56 toimintaryhmää. Ruotsissa toimintaryhmien määrä nousi edellisen ohjelmakauden 12:sta reiluun 60:n ja Tanskassa 12:sta 56:een. Tosin Suomessa edellisellä ohjelmakaudella toimi yhteensä 58 toimintaryhmää: 25 LEADER-toimintaryhmää (näiden rahoitus LEADER+ -yhteisöaloitteesta), lisäksi 7 toimintaryhmää rahoitettiin POMO+ -ohjelmasta ja 20 toimintaryhmää rahoitettiin ALMA-ohjelmasta (alueellinen maaseutuohjelma) sekä kuusi toimintaryhmää rahoitettiin Pohjois- ja Itä-Suomen Tavoite 1 -ohjelmista (Nousiainen 2011: 20). Eri rahoituslähteet aiheuttivat painotuseroja toimintaryhmien toimintaan, mutta pääosin LEADER-periaatteita sovellettiin kaikissa ryhmissä.

## 2.2 Toimintatapaa koskevat periaatteet

LEADER-toimintatavan tavoitteeksi usein mainitaan sosiaalisen pääoman vahvistaminen ja sen kerryttäminen (ks. esimerkiksi Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007–2013 ennakkoarviointia 2006: 96). Tavoitteeksi usein mainitaan myös se, että toiminnan tulisi tuottaa maaseutualueiden asukkaille 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 (Shucksmith 2005: 2 ja Ray 1998: 80).

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 seuraavaa<sup>4</sup>:

- 1) Alueperustaisuus; maaseutualueille suunnatut aluekohtaiset kehittämissuunnitelmat; konkreettisemmin kehittämissuunnitelma, joka perustuu esimerkiksi toimintaryhmien alueen nykytilanteen, vahvuuksien, heikkouksien ja mahdollisuuksien kartoitukseen sekä jäsentämiseen.

---

<sup>4</sup> Ks. esimerkiksi Heikki Konsala (2012) ja Hyyryläinen (2007: 3) sekä Euroopan unionin virallinen lehti 21.10.2005: s. 25 ja Nousiainen (2011: 16–17).

- 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 toimintaryhmällä 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; innovatiivisten lähestymistapojen täytäntöönpano (pilottiluonteisuus); kehittämisstrategiassa tulisi painottaa esimerkiksi keinoja, joiden avulla pyritään uudelleenlaiseen kestäväan kehitykseen, hankkeiden uutuusarvoon ja uuden luomiseen.
- 6) Yhteistyöhankkeiden täytäntöönpano; osaltaan esimerkiksi alueiden rajat ylittävät ja kansainväliset hankkeet sekä niiden toteuttaminen
- 7) Paikallisten kumppanuuksien verkottaminen; esimerkiksi kansalliset verkostoyksiköt ja kansainvälinen verkostoyksikkö, ja joita käytetään toimintaryhmässä 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 ja siten niiden toimeenpanossa on toisistaan poikkeavia tapoja. Jäsenvaltioissa on myös annettu toimintaryhmille toisistaan poikkeavalla tavalla toimivaltaa toteuttaa periaatteita ja tulkitta niitä. Huomattakoon, että kahdeksatta periaatetta yllä olevassa listassa ei ole mainittu neuvoston asetuksessa LEADER-toiminnasta.

## 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 kannalta keskeiset organisaatiot ja niiden tehtävät LEADER-toimintatavan hallinnoinnin kannalta.

### 2.3.1. Paikalliset toimintaryhmät

Nousiainen (2011: 77) tiivistää Suomen paikallisten toimintaryhmien (engl. Local Action Groups – LAG) 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 kokeilu (ks. lisää Nousiainen 2011: 93–94). Rahoitustehtävä toteutuu yleisesti siten, että toimintaryhmät rahoittavat alueensa kannalta yleishyödyllisiä ja elinkeinotoimintaa edistäviä hankkeita sekä yritystukia. Toimintaryhmien tehtäviin kuuluu myös paikallisväestön neuvonta, innostaminen ja osallistuminen koulutuskehittämistyöhön (Hyyryläinen 2007: 3) sekä tuen hakijoiden neuvonta hakemusten valmistelussa ja hankkeiden toteuttamisessa.

Toimintaryhmän keskeisin tehtävä on laatia omalle alueelleen kehittämissuunnitelma (nimitys vaihtelee ja käytössä on mm. paikallinen kehittämisohjelma, kehittämisstrategia jne.). Kehittämissuunnitelma on keskeisin väline LEADER-toimintatavan toteuttamisessa. Osin kehittämissuunnitelma voidaan tulkita ohjaavan viranomaisen (esim. hallintoviranomainen tai ministeriön) väliseksi sopimukseksi, jossa toimintaryhmä sitoutuu suunnitelmaan kirjattuihin tavoitteisiin ja toimintatapoihin (Hyyryläinen 2007: 5). Kehittämissuunnitelma ohjaa toimintaryhmän rahoituspäätöksen tekoa ja toimintaryhmälle myönnettyä valtuutta sille osoitettujen varojen käyttämisessä.

Yksinkertaistaen toimintaryhmien organisaatio koostuu yleensä kahdesta tahosta:

- 1) toimintaryhmällä on oma henkilöstö, esimerkiksi toiminnanjohtaja, hankkekoordinaattori, toimisto-/hallintosihteeri sekä
- 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 (engl. Managing Authority) toimii useimmassa maassa ministeriö, jonka toimivaltaan maaseudun kehittäminen kuuluu. Toki maiden välillä on hieman variaatiota hallintoviranomaisten suhteen, erityisesti rakennerahasto-ohjelmissa.

Esimerkiksi tähän tutkimukseen valituista maista hallintoviranomaisista LEADERin osalta ministeriöitä on Itävallassa, Irlannissa, Suomessa ja Tanskassa. Vastaavasti Ruotsissa hallintoviranomaistehtävät on delegoitu valtion keskushallinnon virastolle, Jordbruksverket:ille. Muita esimerkkejä statuksen delegoinnista löytyy esimerkiksi Ranskasta, jossa status on sekä Ranskan maatalousministeriöllä että viidellä prefektuurilla/regionilla. Saksassa on menty vielä pidemmälle delegoinnissa: hallintoviranomaistehtävän koordinoinnista valtakunnan tasolla vastaa Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ja osavaltiotasolla status on delegoitu kaikkiaan 14:n osavaltion hallintoelimelle.

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

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 seurantajärjestelmien käyttö.
- Toimeenpanon ohjeistus, ohjelma-arviointien järjestäminen sekä varmistaa, 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 toimintaryhmille niiden tarvitsemat täytäntöönpanopuitteet (esim. rahoituskehys) ja valvontajärjestelmät täytäntöönpanon seuraamiseksi.<sup>5</sup>

### 2.3.3 Maksajaviranomainen

Maksajaviranomaisten (engl. Paying Agency) kohdalla on samankaltainen tilanne kuin edellä hallintoviranomaisten kohdalla. Jäsenvaltiot nimeävät maksajaviranomaisena toimivat organisaatiot. Variaatiota on kuitenkin enemmän. Useassa maassa maksajaviranomaisena LEADER-toimenpiteiden osalta toimii joko valtionhallinnon virasto, esimerkiksi Suomessa Maaseutuvirasto (MAVI), Ruotsissa Jordbruksverket, Tanskassa FødevareErhverv, Virossa Põllumajanduse Registrate 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 jakamismenetelyiden yhdenmukaisuus yhteisön sääntöjen kanssa ennen tukien määräämistä maksettavaksi.
- Valvoo, että tarkoituksenmukaiset ja kattava seuranta- ja kirjanpitovelvoitteet on täytetty ennen maksatuksia.
- Varmistaa, että tarvittavat tarkastukset yhteisön lainsäädännön mukaisesti on suoritettu.

---

<sup>5</sup> DG AGRI:n laatima maaseuturahastosta 2007-2013 rahoitettavien maaseudun kehittämissuunnitelmien LEADER-toimintalinjan soveltamisopas. Maaseudun kehittämissuunnitelalle 8.3.2011 esitetty tarkistettu versio, valmistunut 25.3.2011.

### 3 TIIVIS NYKYTILAN KUVAUS

Kuten edellä tuli ilmi, LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa peruskaava on varsin yksinkertainen. Paikallisella tasolla hallinnoinnista vastaavat paikalliset toimintaryhmät (Local Action Group, LAG). 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 hallintoviranomaisten osalla.

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

**Taulukko 4.** Paikallisten toimintaryhmien lukumäärät (LAG) Euroopan unionissa<sup>6</sup>

| 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    |
| <b>Yhteensä</b> | <b>2 325</b> |           |      |           |      |

<sup>6</sup> Paikallisten toimintaryhmien lukumäärät on poimittu European Network for Rural Network (ENRD) internet-sivustolta. ENRD on LEADER-toimintatavan eurooppalainen verkosto, jonka tehtävänä on integroida ja välittää tietoa LEADER-toimintatavasta.

Toimintaryhmien lukumäärä on kasvanut jatkuvasti. Lukumääräisesti toimintaryhmiä on eniten Puolassa, Espanjassa, Saksassa, Ranskassa ja Italiassa. Puolassa yli 300 ja jälkimmäisissä noin 200 kappaletta. Vähiten toimintaryhmiä on Belgiassa, Virossa ja Slovakiassa – lukumääräisesti kahdenkymmenen molemmin puolin.

Tähän tutkimukseen valittiin yhteensä 348 paikallista toimintaryhmää. Seitsemän vertailumaan viranomaistahot 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.

**Taulukko 5.** Tutkimuksen kohteena olevat viranomaistahot ja toimintaryhmät (Local Action Group, LAG) maittain

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

Taulukossa 6 puolestaan on eritelty LEADER-toimintatavan raha-allokaatiot vertailumaittain. Taulukossa on ilmoitettu vain EU-rahoituksen osuus.<sup>7</sup> Kuten taulukosta ilmenee, LEADER-toimintatavan osuus maaseudun kehittämiseen allokoituista EU-varoista on pääsääntöisesti alle kymmenen prosenttia.

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

| Maa      | RDP kokonaisrahoitus (milj. €) | LEADER osuus (milj. €) | LEADER % RDP:stä | LEADER käytetty vuoteen 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 Toiminnan tavoitteet

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

<sup>7</sup> 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](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-information-sheets/en/rdp-information-sheets_en.cfm)

- 7) Paikallisten kumppanuuksien verkottaminen
- 8) Hajautettu hallinto ja rahoitus

Näiden periaatteiden oletetaan luovan puitteet sekä LEADER-toimintatavalle että ohjaavan yksittäisen toimintaryhmän toiminnan tavoitteiden asettamista. Tutkimuksemme toimintaryhmille suunnatun kyselyn avoimissa vastauksissa nämä periaatteet toistuivat varsin tiuhaan. Niihin vedottiin erityisesti kun kysyimme sitä, mitkä asiat tai tekijät ohjaavat toimintaa toimintaryhmissä? Myös toimintaryhmien hallituksien 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 pienentyä.

Paikallisilla toimintaryhmillä on sekä suoria vaikutustavoitteita että epäsuorasti alueen menestykseen vaikuttavia tavoitteita. Ensimmäisistä tyypillisiä 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 ongelmakohtiin (Thuesen & Thomsen 2008: 19-27).

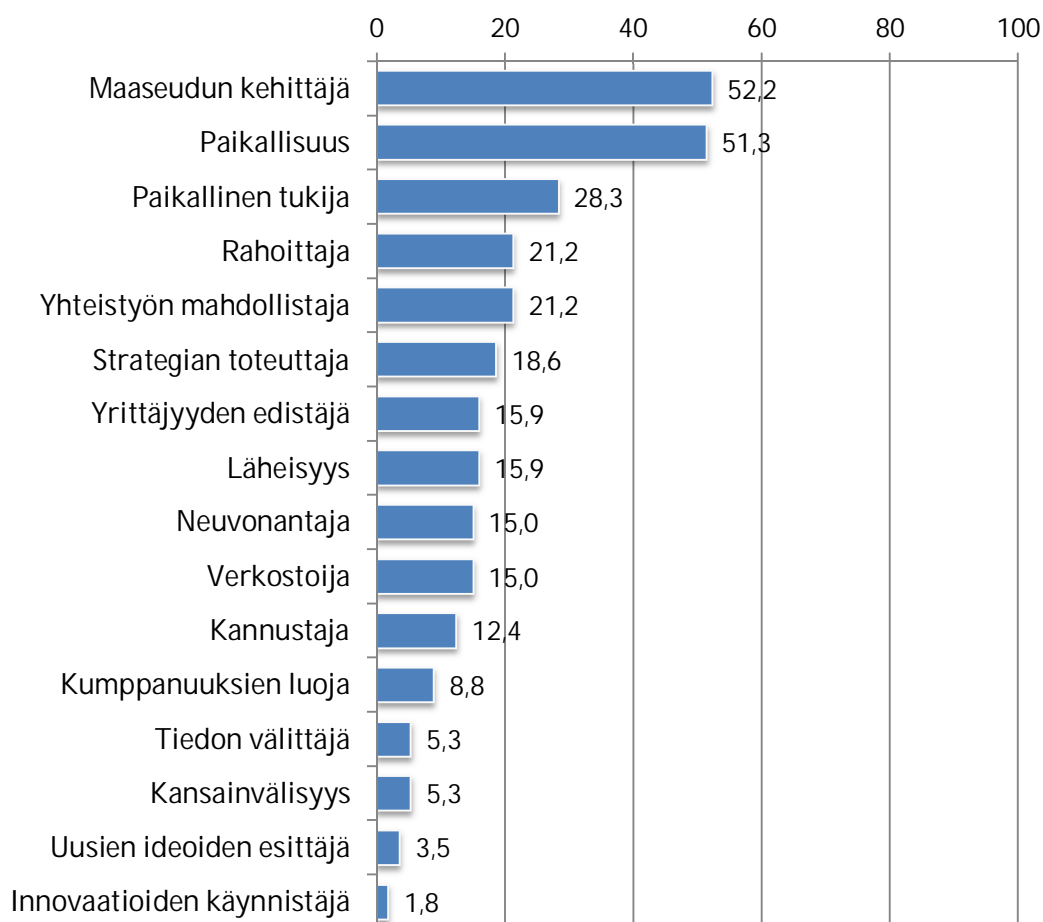
Kaikissa maissa toimintaryhmän perustehtäviin kuuluu rahoituspäätösten valmistelu ja sitä kautta tukea paikallista kehittämistä erilaisten hankkeiden ja projektien kautta. Samalla toimintaryhmien tavoitteisiin yleensä sisältyvät myös seuraavat (Ministry of Food, Agriculture and Fisheries 2007a; Ministry of Food, Agriculture and Fisheries 2007b):

- edistää paikallista kehitystä yhteistyöllä ja tukemalla 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 toimintaryhmi- en toimintaan liitetään yleisesti sanoja kuten paikallinen ankkurointi, alhaalta-ylös -perspektiivi, uusajattelu, kokemusten siirto ja verkostojen rakentaminen (ks. esim. Erfarenheter från LEADER+ arbetet 2001–2008).

Kysyimme toimintaryhmien toiminnanjohtajilta sanoja, jotka parhaiten kuvaisivat toimintaryhmien toimintaa. Kyselyssä pyysimme toiminnanjohtajia valitsemaan kolme tärkeintä asiaa. Tulokset on koottu taulukkoon 7. Tätä kautta saa koottua kokonaiskuvan myös ”ruohonjuuritason” näkemyksistä: mitkä asiat painottuvat LEADER-toimintatavan tavoitteissa ja millaiset asiat ohjaavat käytännön toimia?

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



Kuten taulukosta 7 ilmenee, maaseudun kehittäjä ja paikallisuus ovat useimpien toimintaryhmien toiminnanjohtajien arvioissa ensimmäisinä. Tämä tukee hyvin LEADER-toimintatavan yleiskuvaa ja yleisiä periaatteita. Samalla tavoin, paikallisen tukijan ja rahoittajan roolit tukevat ainakin alhaalta-ylös sekä alueellisuuden periaatteita. Yhteistyön mahdollistaja oli yleensä ns. ”valinta numero kaksi” eli se seurasi maaseudun kehittäjää tai paikallisuutta.

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 hyväksytyä toimintaryhmän laatiman virallisen paikallisen toimintastrategia-asiakirjan.

Hieman yllätyksellistä valinnoissa ovat a) läheisyyden, b) neuvonantajan, c) verkostoijan roolit. Kyse voi pienessä määrin olla vastausten hajautumisesta eri vaihtoehtojen välille. Silti vähäistä painoarvoa voi ihmetellä, 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, päätöksenteko ja maksatus ... jonka johdosta toimintaryhmän valtakunnallisesti kuulutettu aluekehittäjän rooli on jäänyt vähäisemmäksi ... resurssit ei vaan riitä.*”

Omalla tavallaan tavoitteistoa ja siten myös toimintaa, osin leimaa 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. Osin tulos voi kertoa toiminnan logiikasta: toimintaryhmissä korostuu enemmän tukijan ja rahoittajan rooli, ja vastaavasti tuen saajilta ja hankkeiden toteuttajilta odotetaan innovaatioita ja uudenlaisten toimintatapojen käyttöönottoa. Siten toimintaryhmi- en rooli on olla innovaatioita tukeva.

## 3.2. Hallinnollisten rakenteiden keskeiset ratkaisut ja piirteet

Yleisesti toimintaryhmät kattavat maantieteellisesti lähes koko maan, lukuun ottamatta muutamia suurimpia kaupunkeja.

### 3.2.1 Vertailumaista löytyy erilaisia hallintorakenteita

Maittain hallinnolliset ratkaisut eroavat toisistaan. Esimerkiksi pohjoismaissa pääsääntöisesti LEADER -toimintaryhmät ovat yhdistyksiä. Virossa toimintaryhmät ovat myös yhdistyksiä. Thuesen (2010) toteaa yhdistysperustaisuuden vahvistaneen toimintaryhmien demokraattista perustaa ja siten myös niiden toiminnan oikeutusta omalla seudullaan. Edellisistä poiketen, toimintaryhmien orga-



nisaatiomuotona Irlannissa ja Iso-Britanniassa on käytetty yritysmuotoa (Ltd) ja seudullisia kehitysyhtiöitä.

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 muutamiin satoihin henkilöihin tai organisaatioihin. Ruotsissa jäsenmäärä on esimerkiksi keskimäärin 40 henkeä (Karlsson 2011).

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/konttori.

Yleisesti tässä vaiheessa voidaan nostaa kaksi maata tarkempaan tarkasteluun niissä tapahtuneiden merkittävien muutoksien vuoksi.

Ruotsissa maatasoisesta koordinoinnista vastaa Jordbruksverket (hallintoviranomainen). Virasto toimii Landsbygdsdepartementet:in alla (ministeriö, joka vastaa maaseutuohjelmasta). Hallinnollisesti jokainen toimintaryhmä on kytketty tiettyyn lääninhallitukseen (Adm. Ansvarig länsstyrelse), ja joka tekee virallisen päätöksen tukikelpoisista kuluista projekteissa. 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 informaatiokampanjan 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.:

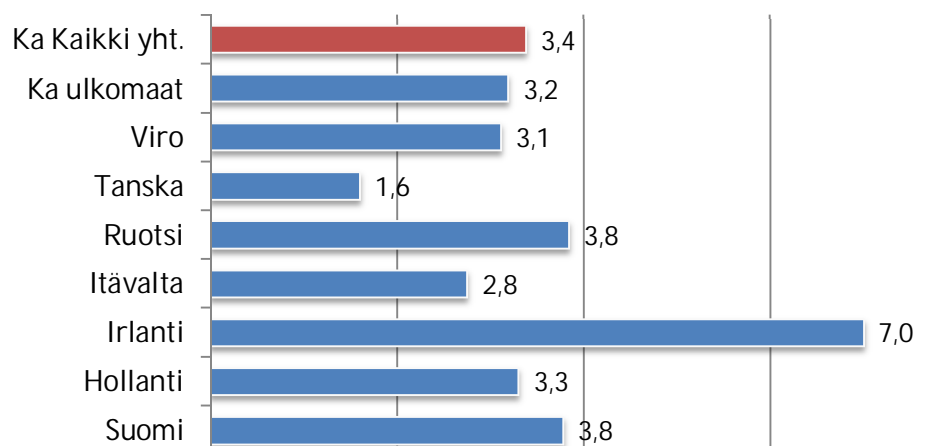
- Vähintään puolet toimintaryhmän hallituksen jäsenistä on tultava yksityiseltä tai yhdistyssektorilta.
- Naisten osuus hallituksessa on oltava vähintään 40 prosenttia.
- Jokaisella LEADER-alueella saa toimia vain yksi toimintaryhmä ja päällekkäisyyksiä alueissa ei saa olla toimintaryhmien välillä.

- LEADER-alueella pitää olla vähintään 10 000 asukasta tai enintään 100 000 asukasta (taajamat alle 20 000 asukasta 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, sisältäen yksityisen ja julkisen rahoituksen.

Tanskassa puolestaan keskeiset muutokset verrattuna edelliseen ohjelmakauteen voi summata seuraavasti. Ensinnäkin, toimintaryhmien määrän merkittävä nousu, 12:sta 56:n. Toiseksi, toimintaryhmien toimintavalta laajeni kattamaan myös tiettyä kalastusohjelman ja -politiikan (Fisheries Programme) toimenpiteitä. Toisin sanoen, LEADER-toimintatapa ulotettiin osaan kalastuspolitiikan toimeenpanoa. Kolmanneksi muutokset koskivat toimintaryhmien hallituksia. LEADER+ (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 kohdalla tämä tarkoitti sitä, että nykyisin yksittäinen toimintaryhmä toimii pääsääntöisesti yhden kunnan alueella. Ainoastaan kalastuspolitiikassa ja kalastuksen rahoitusohjelmassa toimintaryhmät operoivat yhtä kuntaa suuremmalla alueella. Kuntareformin yhteydessä Tanskassa 14 valtion aluehallintoyksikköä korvattiin viidellä uudella alueella (regions), joka osaltaan vaikutti ainakin yhteistyöhön paikallisella tasolla.

### *3.2.2 Toimintaryhmien koko ja resurssit*

Yllättävää kyllä, toimintaryhmien koon ja resurssien arviointi tutkimuksessa osoittautui erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. Silti kyselystä saadaan suuntaa-antava kuva toimintaryhmien henkilöstöresursseista. Taulukossa 8 alla on ilmaistu keskimääräinen henkilöstömäärä toimintaryhmissä. Arvio sisältää projektihenkilöstön. Suomessa keskikokoisen toimintaryhmän resurssit ovat 3–4 henkeä (ka 3.8) ja ulkomaisissa toimintaryhmissä keskiarvo oli 3.2 henkeä.

**Taulukko 8.** Paikallisten toimintaryhmien omat henkilöstöresurssit keskimäärin

Toki on huomioitava, että toimintaryhmien henkilöstöresurssi vaihtelee vuosittain. 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 hallinointiin (raportointi, asiakirjojen ja raporttien valmistelu eri tahoille, hankeseuranta).

Toimintaryhmien pienuudesta seuraa muutamia haasteita, jotka näyttävät olevan yhteisiä kaikille maille.

- Pienet organisaatiot ovat haavoittuvaisia:
  - Esimerkiksi sairaspöissaolat tms. voivat halvaannuttaa toiminnan lähes kokonaan.
  - Yhdenkin henkilön siirtyminen muihin tehtäviin voi hidastaa toimintaa merkittävästi.
  - Osaaminen ja osaamisen kehittäminen lähes täysin työntekijän omasta motiivista kiinni.
- Usein potentiaaliset tuen hakijatahot tai yhteistyökumppanit ovat sitoutuneet merkittävästi yhteen toimintaryhmän henkilöön, jonka 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 innovointipotentialia. Vaarana on, että hallinnointi, raportointi ja seuranta vievät suurimman osan työpanoksesta.
- Kansainväliseen yhteistyöhön ja toimintaan ei riitä resursseja eikä osaamista 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. Lisäpontta vaatimukseen antaa se, että rahoitetut hankkeet eivät välttämättä lopu ohjelmakauden aikana. Tästä seuraa, että maksatuksia ja hankkeiden seuranta 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.

### 3.2.3 *Hallitustyöskentely paikallisissa toimintaryhmissä*

Kaikissa maissa on toimintaryhmien hallitusten kokoonpanossa korostettu paikallista osaamista ja paikallistuntemusta, tehokasta ja ongelmien ratkaisemista tukevaa osaamista sekä paikallisen osallistumisen vahvistamista (ks. myös Thuesen & Thomsen 2008). Näiden toteutumista edistää se, että paikallisella ja alueellisella tasolla toimijat ovat yleensä toisistaan riippuvaisia, ja sitä kautta esimerkiksi toimintaryhmien yhteisen toimintasuunnitelman toteuttaminen edistää kaikkien osallistuvien tahojen etua. Toki hanke-/projektitasolla hallitusten jäsenten osaaminen ja rooli vaihtelee. 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-toimintaa koskevien asetusten ja hallintoviranomaisten ohjeistuksien puitteissa (Thuesen 2010).

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 toimintaryhmällä 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) yrityksiä ja yrittäjäjärjestöjen edustajista, 3) alueellisten ympäristö-, kulttuuri-, kansalais- ja vapaaehtoisjärjestöjen edustajista sekä 4) julkisen sektorin organisaatioiden edustajista (Direktoratet for FodevareErhverv 2007). Viimeisin ryhmä kattaa mm. kuntien ja aluehallinnon organisaatiot.

Ruotsin esimerkin kautta asiaa voi konkretisoida pidemmälle. Ruotsissa nojataan myös ns. kolmikantaan. Hallituksissa henkilöiden lukumäärä vaihtelee LEADER Astrid Lindgrens Hembygden 40:stä LEADER Sollefteån 7:n jäseniin. Tyypillisin jäsenmäärä hallituksissa on 18 henkeä. On arvioitu, että Ruotsissa toimintaryhmien hallitukset – samalla tavoin kuin Tanskassakin – osallistavat noin 1 000 henkeä koko maassa (Karlsson 2011).

Osaltaan Ruotsin 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 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*”.

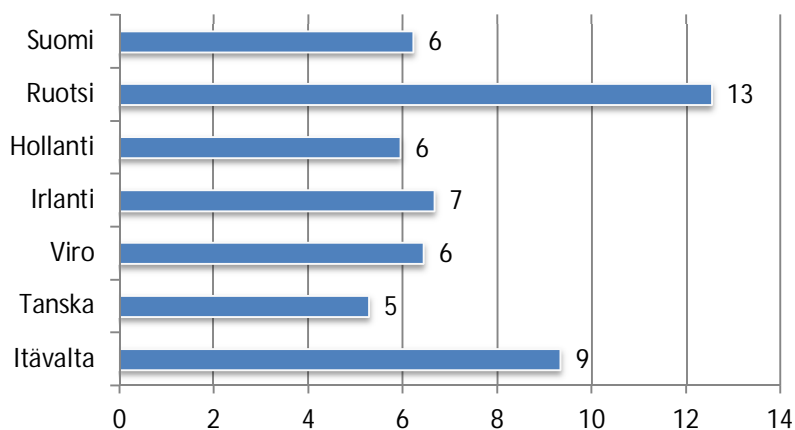
Kaikilta osin vahvaa taustaorganisaatiotakaan ei pidetty pelkästään vahvuutena Ruotsissa, eikä myöskään muissa vertailumaissa. Vahva taustaorganisaatio, tai ainakin se, että henkilöt hallituksessa edustavat vain taustaorganisaatiotaan, voi johtaa pahimmillaan taustaorganisaation etujen ajamiseen ja varjelemiseen. 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

Paikallisille toimintaryhmille kunnat ovat tärkeä yhteistyökumppani. 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 kar-

kea keskiarvo maittain siitä, kuinka monta kuntaa yhden toimintaryhmän alueeseen kuuluu.

**Taulukko 9.** Montako kuntaa yksittäisen toimintaryhmän toimialue kattaa?



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.

Tanskan kohdalla kuntien lukumäärään vaikuttaa vuonna 2007 toteutettu kuntareformi. Kuntareformissa kuntien lukumäärä tippui noin kolmanneksella eli 271:stä 98:n. 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 toimii toimintaryhmiä 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. Toisaalta tämä on selkeä 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” toiminnan tarpeellisuudesta on tärkeää, koska jos kunnat vetäytyvät rahoitusosuudestaan, ei hankkeita voida toteuttaa.

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

### 3.3 Näkemyksiä hallinnoinnin nykytilasta

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

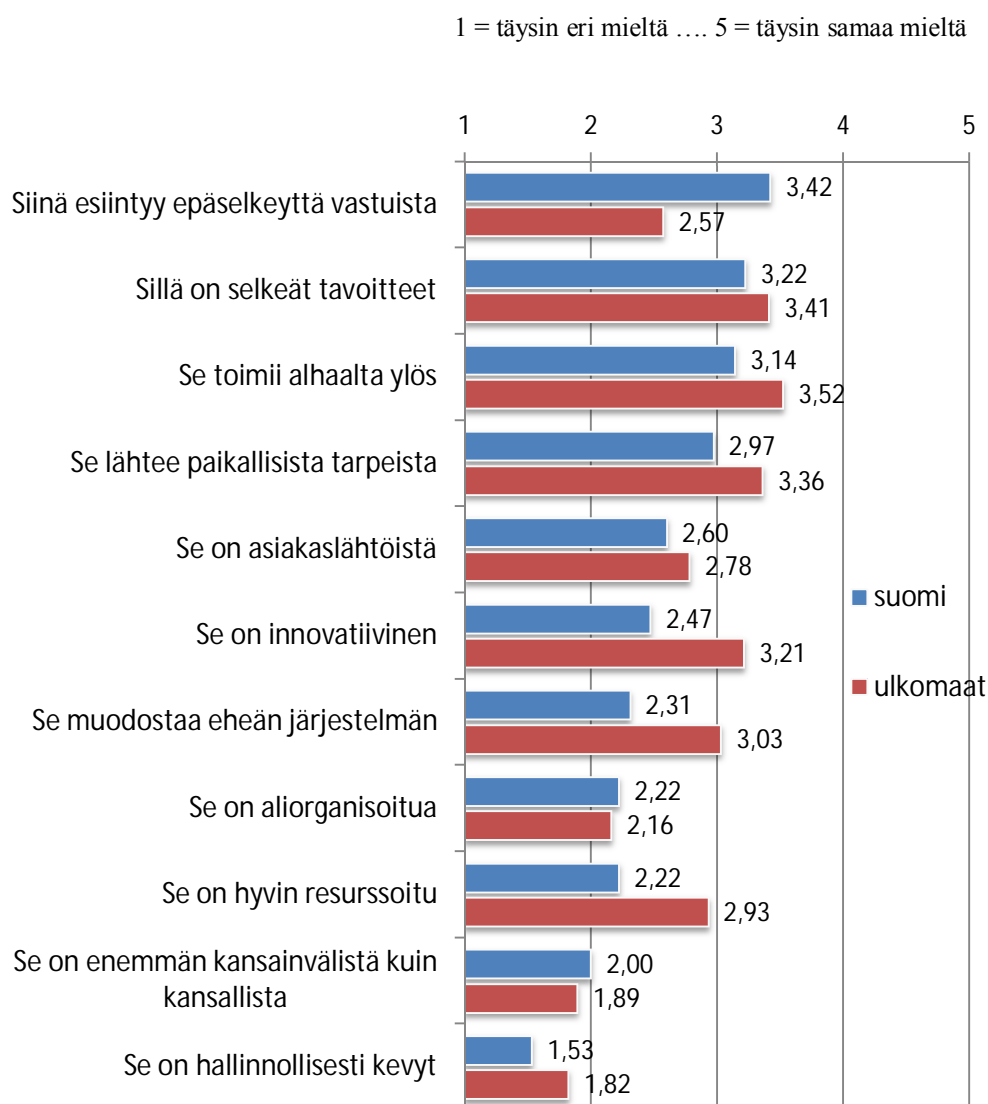
Paikallisille toimintaryhmille suunnatussa kyselyssä tiedustelimme LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyviä asioita. Taulukossa 10 on esitetty 11 toimintaryhmille esitettyä väitettä sekä vastausten jakautuminen väitteittäin.

Toimintaryhmien arvioissa yleisesti kannatusta saivat väitteet:

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

Vastaavasti kriittisiä näkemyksiä esiintyi väitteisiin siitä, että:

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

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

Kuten taulukosta 10 käy ilmi, Suomi eroaa muista vertailumaista muutamissa kohdin. Ensinnäkin Suomessa koetaan muita maita enemmän epäselvyyttä hallinointiin osallistuvien organisaatioiden vastuiden määrittelyssä. Tämä reagoi myös hallinointijärjestelmän 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 hallinointi koetaan Suomea enemmän innovatiivisuuteen pyrkivänä toimintana. Neljänneksi

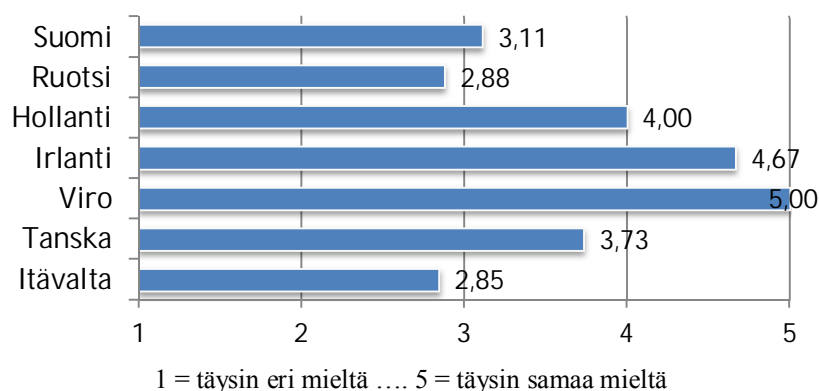


vertailumaissa resurssoinnin koetaan vastaavan paremmin asetettuja tavoitteita kuin Suomessa.

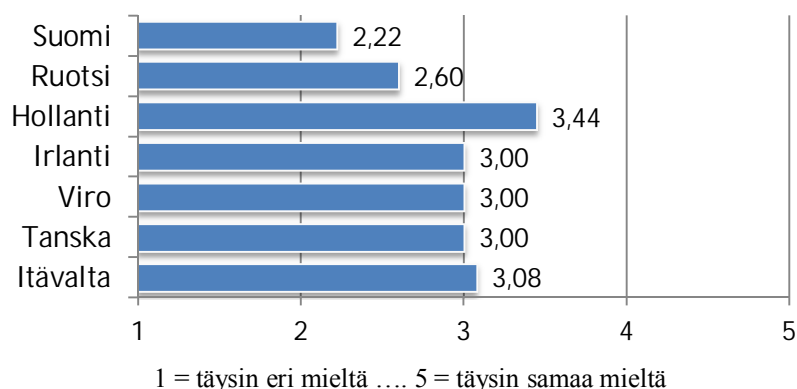
Seuraavassa on esitetty taulukosta 10 poimittuja väitteitä yksityiskohtaisempaan tarkasteluun. Tarkasteluun on valittu ne väitteet, joiden osalta nousee merkityksellisiä poikkeamia tai yhteneväisyyksiä maiden välille.

Kun otamme tarkasteluun yhteenvetotaulukosta (taulukko 10) alhaalta-ylös periaatteen toteutumisen, arviot eriyvät maittain (ks. taulukko 10a). Parhaiten alhaalta-ylös -periaate näyttää toteutuvan Virossa, Irlannissa, Hollannissa ja Tanskassa. Vastaavasti Suomi, Ruotsi ja Itävalta empivät periaatteen toteutumista. Miksi periaate sitten ei toteudu? Tyypillisimpänä syynä nähtiin kansallisen ohjelma-asiakirjan vahva ohjaava rooli: paikallisia tarpeita ei aina pystytä yhdistämään ohjelma-asiakirjan prioriteetteihin tai tukikelpoiseksi määriteltyihin asioihin.

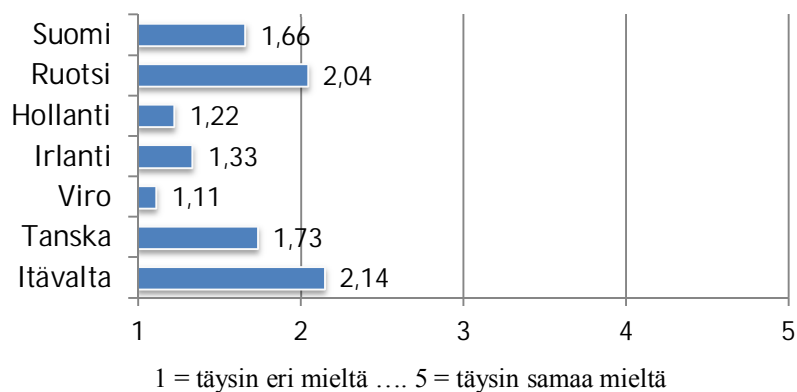
**Taulukko 10a.** LEADER-hallinnointi: alhaalta ylös periaatteen toteutuminen maittain



Yleisesti LEADER-toimintatavan hallinnoinnin resursointi herätti varsin skeptisiä mielipiteitä. Maittain tulokset ovat esiteltynä taulukossa 10b. Kuten taulukosta näkyy, skeptisimmät arviot tulivat Suomesta ja Ruotsista. Muut maat edustavat varsin neutraalia linjaa.

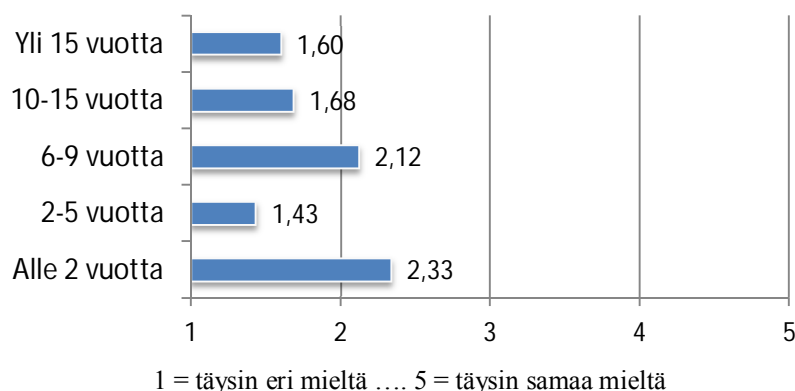
**Taulukko 10b.** LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien tyytyväisyys resurssitilanteeseen maittain

Kuten yhteenvertotaulukossa 10 tuli ilmi, toimintaryhmät eivät koe LEADER-toimintatavan hallinnointia erityisen kevyenä. Esiitetty 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 osalta kokemuksissa painottuu byrokraattisuus ja pitkät käsittelyajat.

**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.

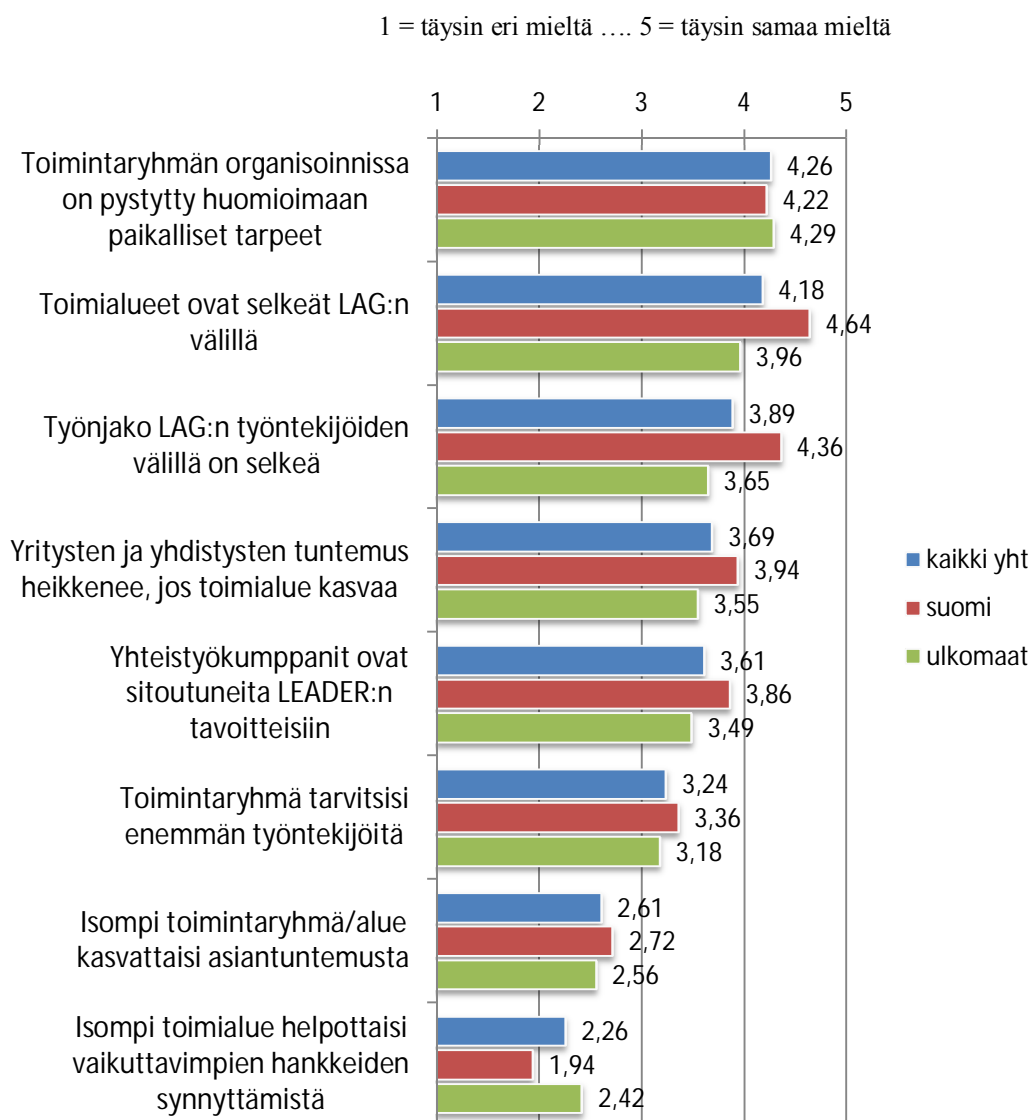
**Taulukko 10d.** LEADER-hallinnointi: toimintaryhmien näkemys hallinnoinnin keveydestä suhteessa työkokemukseen



Taulukosta 10d on tulkittavissa, että mitä pidempään henkilö on työskennellyt LEADERin kanssa, sitä raskaampana hallinnointi yleisesti koetaan. Voi spekuloida, että kyse on kokemusten peilaamisesta edellisiin ohjelmakausiin. Useissa vastauksissa ja haastatteluissa korostui, että sääntelyn määrä ja yksityiskohtaisuus on kasvanut koko ajan. Toisin sanoen, edellinen ohjelmakausi näyttäytyy osin kevyemmin säädeltynä ja ohjattuna.

Taulukosta 11 näkyy toimintaryhmien vahva luottamus siihen, että toimintaryhmän organisoinnissa on kyetty huomioimaan paikalliset tarpeet. Tulos on mielenkiintoinen sillä, periaatteessa organisointi noudattaa pitkälti samaa organisatorista muotoa: toimintaryhmän henkilöstö koostuu yleensä 2-3 henkilöstä sekä toimintaryhmän hallituksesta. Vastauksissa ja haastatteluissa kuitenkin korostui, että toimintaryhmät ovat kaikissa maissa pääsääntöisesti tyytyväisiä hallitusten kokoonpanoihin ja eri ryhmien edustukseen. Kokoonpanojen nähtiin tukevan paikallista kehittämistä ja paikallisten tarpeiden huomioimista varsin hyvin.

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

**Taulukko 11.** Paikallisten toimintaryhmien näkemyksiä omaan organisointiin liittyvistä asioista

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

- 1) Toiminta-alueen laajentaminen heikentäisi alueellisten ja paikallisten toimijoiden tuntemusta.
- 2) Laajentumisen koetaan vähentävän kontaktien määrää per toimija. Erityisesti toimintaryhmissä kannettiin huolta yritysten kontaktoinnista ja yhteydenpidosta yrittäjiin.
- 3) Laajentumisen ei koeta kasvattavan asiantuntemuksen tai osaamisen määrää. Tämä liittyy erityisesti siihen, että vaikka yritysten määrä laajentumi-

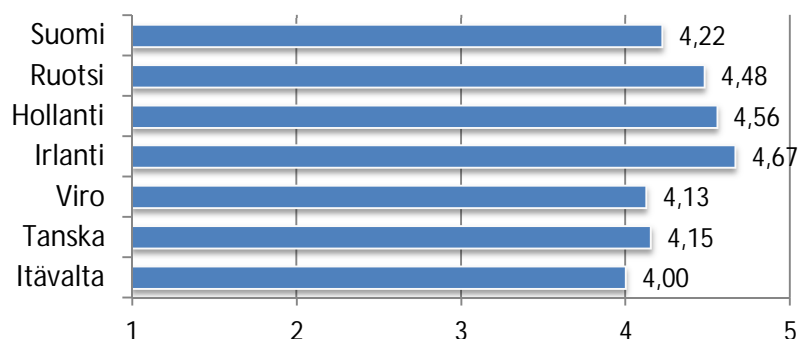
sen myötä kasvaisi, vähentyvät kontaktit sekä yritysten ja muiden toimijoiden tuntemus itse asiassa heikkenisi nykyisestä.

Toimialuetta koskevissa kommenteissa korostuikin verkostoitumisen ja yhteistyön tekemisen tärkeys. Esimerkiksi kun toimintaryhmässä tai hankkeen toteuttamisessa tarvitaan laajempaa osaamista yritystoiminnan osalta, lisäosaamista haetaan verkottamalla ja laatimalla yhteistyöverkostoja tarpeen mukaan. Määrän ei siis nähty korvaavan laatua.

Mielenkiintoista on se, että taulukossa 11 väite isommasta alueesta vaikuttavampien hankkeiden edistämiseksi saa näinkin vähäisen kannatuksen. Tulos on hienan ristiriitainen kyselyn vapaakenttien tuottaman datan kanssa. Kommenteissa esiintyi 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 todennäköisesti sitovat toimintaryhmien resursseja, ja nämä ovat pois ns. perustyöstä eli neuvonnasta ja ohjauksesta. Kyse on myös siitä, että toimintaryhmissä löytyy jokaisessa maassa halua tehdä yhteistyötä muiden toimintaryhmien kanssa, esimerkiksi juuri yhteishankkeiden puitteissa. Yhteiset hankkeet ovat tällöin vain yksi osa toimintaryhmien toimintaa, ja perustyö halutaan edelleen tehdä oman toiminta-alueen toimijoiden kanssa.

Kun toimintaryhmien organisointia katsotaan maittain, vastaukset ovat luonteeltaan varsin yhteneviä. Yhteenvetotaulukossa 11 ensimmäisenä oli kyky huomioida paikalliset tarpeet toimintaryhmien organisoinnissa. Maittain tulokset on eritelty taulukossa 11a. Kuten taulukosta ilmenee, toimintaryhmien oma organisointi on viritetty varsin hyvin vastaamaan paikallisiin tarpeisiin.

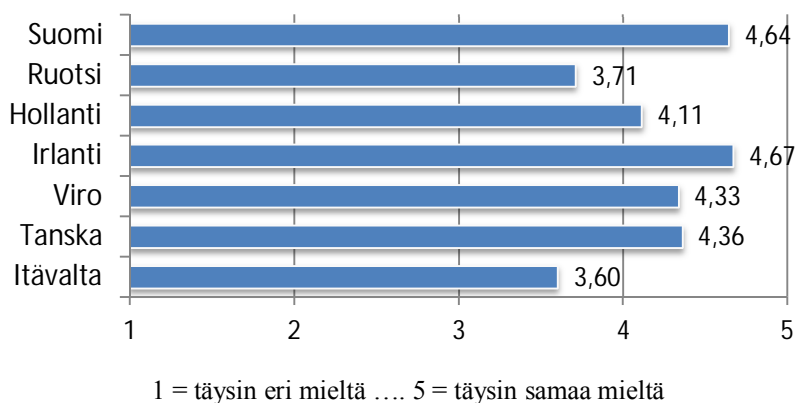
**Taulukko 11a.** Toimintaryhmien näkemys organisoinnista: paikallisten tarpeiden huomiointi toimintaryhmän organisoinnissa maittain



1 = täysin eri mieltä .... 5 = täysin samaa mieltä

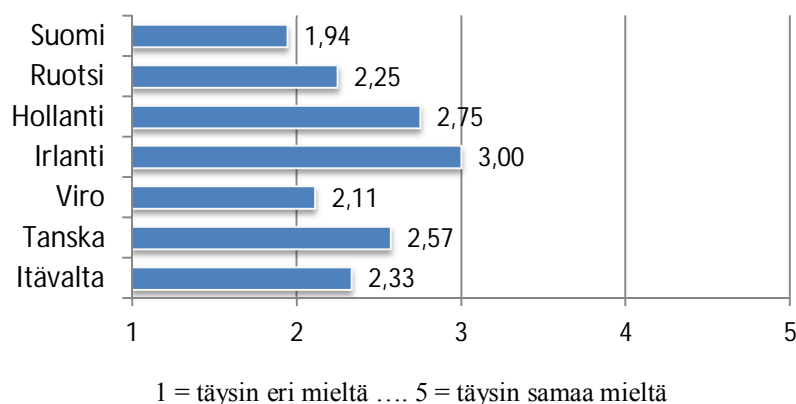
Maiden välille tulee hieman hajontaa kun katsotaan toimialueiden selkeyttä toimintaryhmien välillä (taulukko 11b). Suomessa ja Irlannissa toimialueet koetaan erityisen selkeinä. Tätä vastoin Ruotsissa ja Itävallassa toimialuekysymykseen koetaan liittyvän hieman rajanvetokysymyksiä. Ruotsissa todennäköinen selitys löytyy ainakin siitä, että toimintaryhmien määrä nousi edellisestä ohjelmakaudesta. Yhteistyökumppanit ja toimintaryhmät itsekkin ovat joutuneet hakemaan uusia toimintatapoja ja kumppaneita uusilla toimialueilla. Itävallan alempia arvioita selittänee se, että toimintaryhmät ovat toimialueeltaan suhteellisen pieniä ja niitä on lukumääräisesti paljon, ainakin verrattuna muihin maihin. Itävallassa tulikin muutamissa kommentteissa esiin muita maita enemmän tarve toimintaryhmien välisen yhteistyön tehostamiseen.

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



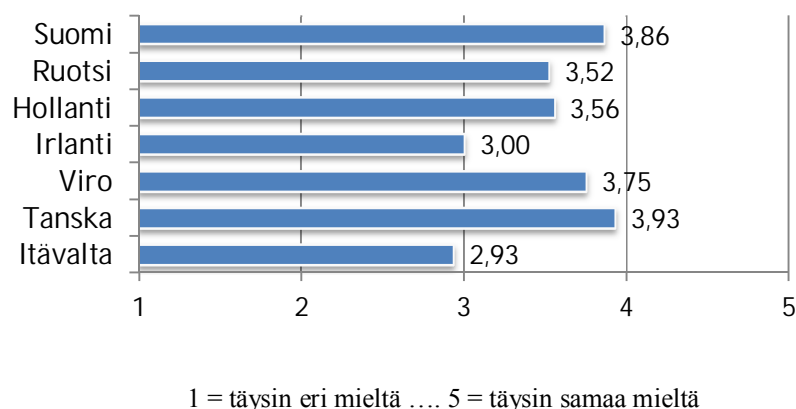
Yllättävää osin on se, että Tanskassa toimintaryhmiin ei koettu liittyvän ongelmia. Toimintaryhmien toimialueet ja määrä vaihtuivat ohjelmakauden alussa. Lisäksi maassa toteutettiin vuonna 2007 suurehko kuntaremontti, jossa kuntien lukumäärä tippui kolmannekseen. Toisaalta toimialueen selkeyttä selittänee Tanskassa se, että useimpien toimintaryhmien toimialue koskee nyt vain yhtä kuntaa.

Kysyimme toimintaryhmiltä mielipidettä, voisiko toimialueen laajentaminen johtaa vaikuttavampiin hankkeisiin. Kuten summataulukossa 11 yllä 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 Irlannin että Hollannin kohdalla?

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

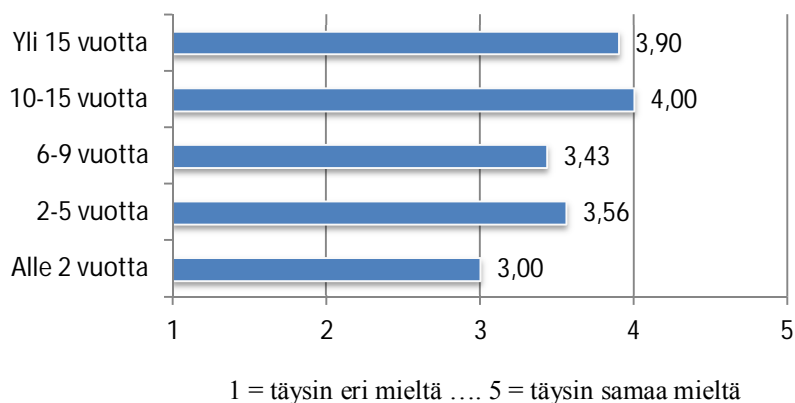
Hallinnoinnin onnistumisen ja organisoinnin kannalta yhteistyökumppaneiden sitoutuminen on keskeinen asia. Sitoutuneet kumppanit ja yhteistyötahot parhaimmillaan tukevat ja edesauttavat toimintaryhmien toimintaa merkittävästi. Esimerkiksi hankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen on jouhevaa, mikäli toimintaryhmät voivat luottaa kumppaneihin. Kuten summataulukossa 11 yllä havaitsimme, toimintaryhmien arviot asettuivat hieman keskiverron yläpuolelle. Toisin sanoen, sitoutuminen osin toimii, osin siinä koetaan olevan vielä paljon kehittämistarpeita.

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

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

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.

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





## 4 YKSITYISKOHTAISET TULOKSET

### 4.1 Organisointi

Edellä erittelimme LEADER-toimintatavan organisointiin liittyviä yleisiä periaatteita sekä kunkin vertailumaan hallinnollisiin rakenteisiin liittyviä asioita. Paikallisiin toimintaryhmiin kohdistuneella kyselyllä sekä asiantuntijahaastatteluilla pyrimme paikantamaan tarkemmin organisointiin ja organisatorisiin järjestelyihin liittyviä ongelmakohtia ja haasteita.

#### 4.1.1 Toimintatapaa kuvaavia asioita

##### 4.1.1.1 Toimivalta

Paikallisilla toimintaryhmillä ja niiden hallituksilla on merkittävää alueellista toimivaltaa mm. toimintastrategiansa ja rahoituspäätöksien tekemisen kautta. Silti on huomioitava, että toimivaltaa käyttäessään ne osin päätyvät leikkauspintoihin kuntien ja maakuntien sekä valtion aluehallinnon organisaatioiden (esim. ELY-keskukset Suomessa) toimivallan kanssa. Jotta toimivallan käyttö olisi selkeää ja että tarpeettomia päällekkäisyyksiä ei syntyisi, on kommunikaation toimittava toimintaryhmien ja muiden alueellisten toimijoiden välillä – mukaan lukien valtion alue- ja paikallishallinto, kuntien hallinto sekä poliittinen päätöksenteko (ks. myös Iso-Britannian kokemuksista Shortal & Shucksmith 2001).

Kaikissa EU-maissa paikallisten toimintaryhmien toimivaltaa ja hallinnollista toimintaa linjaa pitkälti Euroopan komission DG AGRI:n soveltamisopas<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> DG AGRI:n laatima maaseuturahastosta 2007–2013 rahoitettavien maaseudun kehittämissohjelmien LEADER-toimintalinjan soveltamisopas. Maaseudun kehittämiskomitealle 8.3.2011 esitetty tarkistettu versio, valmistunut 25.3.2011.

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 sinällään toimintaryhmän 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.

#### *4.1.1.2 Hallinnointia kuormittavat asiat*

Kysyimme toimintaryhmien kyselyssä, millaiset asiat kuormittavat LEADER-toimintatavan hallinnointia. Kysymyksillä pyrimme saavuttamaan käsityksen, missä asioissa tai tehtävissä on haasteita ja osaltaan myös sitä, mihin hallinnointitehtävissä työpanos kuluu. Lisäksi näistä seikoista on jäsennettävissä potentiaalisia kehittämistarpeita ja keinoja keventää hallinnointitehtäviä.

Yleisesti seitsemästä maasta löytyi 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 täsmentäviä kommentteja, jotka on poimittu toimintaryhmien toiminnanjohtajille tehdystä kyselystä.

**Taulukko 12.** Hallinnointia kuormittavat tehtävät seitsemässä vertailumaassa

| <b>Kuormittava hallinnointitehtävä</b>  | <b>Hallinnointitehtävää täsmentävät kommentit</b>  |
|---|--|
| Hanketoimijoiden neuvonta ja ohjaus   | - Koettiin usein ns. toimintaryhmien perustehtävänä, jonka toteuttaminen kuuluukin kuormittaa  |
| Muutokset ohjeistuksissa ja säännöissä ohjelmakaudella                              | - Vaikeuttaa erityisesti sidosryhmien ja yhteistyökumppaneiden sitouttamista<br>- Aiheuttaa ylimääräistä neuvonta- ja ohjeistustarvetta hankkeiden toteuttajien suuntaan<br>- Aiheuttaa epävarmuutta esimerkiksi tukikelpoisuudesta  |
| Toimintaryhmien yksityiskohtainen valvonta ja seuranta                              | - Synnyttää ristiriitoja paikallisten tarpeiden huomioimisen ja innovatiivisuuden kanssa<br>- Yksityiskohtainen ("Kuittien kopiointi" maksatushakemuksiin, erityisesti omien hankkeiden osalta) seuranta turhauttaa<br>- Kuormittaa toimintaryhmiä, koska toimintarahaa käyttö raportoitava yksityiskohtaisesti ja täyttäen eri viranomaistahojen tarpeet.                                   |
| Erilaisten tehtävien määrä ja kirjo   | - Johtaa aika usein riittämättömyyden tunteeseen toimintaryhmissä<br>- Joudutaan vääjäämättä priorisoimaan; valitettavan usein seurantatehtävät ovat prioriteeteissa korkeimmalla kehittämistehtävien sijasta  |
| Pitkät käsittelyajat (maksatukset/hakemusten hyväksyntä)                            | - Aiheuttaa ns. "turhaa" kanssakäymistä tukien saajien kanssa<br>- Epävarmuus tuensaajien piirissä; laskee potentiaalisten hakijoiden määrää; kaikki hakijat eivät ole valmiita ottamaan riskiä kulutetun työpanoksen ja tuen myöntämisen suhteen  |
| Kokousten valmistelu, hallintuyöskentely  | - Kuormittaa toimintaryhmätasolla: osaltaan laaja kokoonpano ja kirjo edellyttävät hyvin valmisteltuja esityksiä   |
| Vastinrahoituksen löytäminen ja saaminen hankkeille                                 | - Suuri osa tuen saajista pieniä (esim. yhdistyksiä) ja heikossa taloudellisessa asemassa olevia toimijoita: heikko likviditeetti<br>- Yritysrahoituksen saaminen ja löytäminen edellyttävät huomattavaa työpanosta sekä tuen saajalta että toimintaryhmiltä<br>- Aina riski vastinrahan laskentaperusteiden oikeellisuudesta ja tulkinasta maksatushakemuksissa: viranomaisten tulkintaerot |
| Toimintarahaa hankkeistus ja toimintaryhmissä henkilöstön määrälliset työsopimukset | - Oman toiminnan projektien haku, toteutus ja raportointi vievät huomattavan paljon resursseja<br>- Heikentävät osin henkilöstön sitoutumista ja osaamisen säilyttämistä pienessä toimintaryhmäorganisaatiossa<br>- Resurssin käytöstä laajahko raportointi, monesti myös eri tahoille eri kriteereillä  |

Edellisen koontin (taulukko) lisäksi voi vielä nostaa esiin muutamia, kaikkia maita koskevia työllistäviä asioita sekä niitä täsmentäviä kommentteja.

Ensiksi, menettelytapa jossa hankehakemus hyväksytään valtion aluehallinnon (ELY-keskus Suomessa, Ruotsissa lääninhallitus) tai hallintoviranomaisessa (esimerkiksi ministeriö Tanska, Hollanti, Viro, Itävalta), kaventaa toimintaryhmien

toimivaltaa. Samalla se kuormittaa hallinnollisesti toimintaryhmiä, koska menettely edellyttää valmistelutyötä ja vaatimukset ovat osin erilaiset kuin päätöksenteko toimintaryhmän hallituksessa edellyttää. Tästä seuraakin, että useimpien maiden kohdalla toimintaryhmien edustajien mielipiteissä toistuu ajatus toimintaryhmien toimivallan lisäämisestä. Useat ehdottavat myös menettelyn yksinkertaistamista siten, että päätösvalta siirrettäisiin kokonaan toimintaryhmien tasolle.

Toiseksi, kaikille maille toimintaryhmä-tasolla tarpeettoman työllistävaksi asiaksi koettiin vahvasti toimintaraahan liittyvät hallinnolliset asiat. Kommentteja kuvaavat hyvin seuraavat sitaattit: ”toimintarahan riittämättömyydestä johtuen toimintaryhmällä on omia hankkeita ja näiden hallinnointi lisää paperityötä”; ”kustannusten jako ’normaalitoiminnan’ ja hanketoiminnan välillä on hirvittävän työlästä, epäloogista ja jatkuvan viranomaisten häilyvän tulkinnan alaista”.

Maakohtaisesti erityiskysymyksiä on eritelty taulukossa 13. Nämä perustuvat paikallisten toimintaryhmien (LAG) vetäjien kyselyyn.

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

| <b>Maa</b>      | <b>Kuormittavat tekijät / asiat</b>  |
|-----------------|--|
| <b>Hollanti</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kansalliset ja EU-tason tarkastukset, ja näihin valmistautuminen</li> <li>- Hallintoviranomaisella ei aina ole kokemusta ja tietotaitoa paikallisesta maaseudun kehittämisen tarpeista</li> </ul>   |
| <b>Irlanti</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hallintoviranomainen ja maksajaviranomaisen suhteellisen hidas reagointi muutoksiin ja tarkennuksiin</li> <li>- Kilpailutusmenettelyt</li> <li>- MA tuonut merkittävästi kansallista sääntelyä EU-regulaatioiden ohelle, joka vaikeuttanut erityisesti bottom-up lähestymistavan soveltamista</li> </ul>  |
| <b>Itävalta</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovatiivisten yhteistyöprojektien käynnistäminen on vaikeaa</li> <li>- Maatalousvetoisten projektien toteuttaminen, toteutetaan ja hallinnoidaan vertikaalisesti projekteittain ilman kytkentää bottom-up lähtökohtaan</li> <li>- Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) (ministeriön LEADER-koordinointi) epäselkeä rooli ja toimivalta (ajoittain tekee hankkeita ministeriöstä käsin)</li> <li>- Pyrkimys vaikuttaa politiikan kautta liiaksi esim. alueellisiin painopisteisiin tai rahoitettaviin hankkeisiin</li> </ul>  |
| <b>Ruotsi</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- LEADER-toimintatavan ja päämäärän avaaminen alueen toimijoille; mitä tehdään ja mitä voidaan tukea ja miten?</li> <li>- Uusien, innovatiivisten tapojen löytäminen ja toteutukseen saattaminen</li> <li>- Yritysyhteistyö</li> <li>- Paikallisuus, bottom-up ei aina toteudu; vahva painoarvo kansallisella ja EU-tason sääntelyllä, ja siten alhainen prioriteetti paikallisilla tarpeilla ja erityispiirteillä</li> <li>- ”Kuinka saadaan tuen saajat vakuuttumaan seurannan tarpeellisuudesta ja ottamaan raportointi vakavasti; koulutus ja tapaamiset eivät aina ole tuottaneet toivottua lopputulosta”</li> </ul> |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>Suomi</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diaarijärjestelmän vaatimusten täyttäminen ja järjestelmän käyttö (koetaan päällekkäisenä työnä ELY-keskuksen kanssa)</li> <li>- ”Monipolvinen” hankkeiden käsittely riippumatta hankkeiden koosta</li> <li>- Toimintaryhmien oma hankeseuranta työstä ja siinä tehdään osin tarpeetonta päällekkäistä työtä (esim. ELY:n tietojärjestelmiin ei ole selausoikeutta)</li> <li>- ”pieni organisaatio on haavoittuva” eli sairaspöissaolot tms. tai henkilöiden vaihtuvuus aiheuttavat heti ongelmia</li> </ul>  |
| <b>Tanska</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toimintaryhmillä vaikeuksia täyttää ministeriön/hallintoviranomaisen tietotarpeita</li> <li>- Yksityiskohtainen sääntely ja muutokset sääntelyssä vaikeuttavat erityisesti hankke- ja sidosryhmien motivointia ja sitouttamista</li> <li>- Toimivallankäyttö ja vastuut toimintaryhmien sisällä hakee vielä muotoaan (koordinaattori, hallituksenpuheenjohtaja ja hallitus)</li> <li>- Hallituksen roolin kirkastaminen; erityisesti vastuunjako ja tehtävät (hallitus vs. toimintaryhmän toimisto), lisäksi tulisi nähdä enemmän tehtäväksiantajana, esim. ”Nyt hallitukset koostuvat esimerkiksi yksityishenkilöistä tai vapaaehtoissektorin toimijoista, joilla ei ole kokemusta työantajana toimimisesta. Monellakaan ei ole kokemusta kuntapolitiikasta ja siinä toimimisesta, saati yritysten hallitustyöskentelystä.”</li> </ul> |
| <b>Viro</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Paikallisten tarpeiden erittely ja mukanapito hankkeesta toiseen</li> <li>- Toimintaryhmille on asetettu paljon hallinnointia koskevia ehtoja; vastaavat osin jo kunnalta vaadittavia hallinnollisia menettelytapoja</li> <li>- Ohjelmakauden alussa LEADER-toimintatavan heikko tunnettavuus sekä ihmisten heikko maaseutumaisten alueiden tuntemus</li> </ul>   |

#### 4.1.2 Organisoinnin haasteet ja niistä koituvia ongelmia

Kokosimme kyselyllä mielipiteitä ja havaintoja LEADER-toimintatapaan liittyvistä, erityisesti organisointia koskevista haasteista. Taulukkoon 14 on koottu seitsemästä vertailumaasta tyypillisimpiä organisointiin liittyviä haasteita. 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 tyypillisesti:

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

**Taulukko 14.** Paikallisten toimintaryhmien organisointiin liittyviä haasteita

| <b>Organisointiin liittyvä haaste</b>                      | <b>Käytännön ilmentymiä tuloksenteossa: maakohtaisia esimerkkejä</b>   |
|--|--|
| Epäselvyydet toimivallassa viranomaisten välillä           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ”Jokaisella viranomaisella hieman eri tulkintoja ajoittain toiminnan tavoitteista” (FIN)</li> <li>- Epäselvyydet toimivallassa ja työnjaossa Jordbruksverketin ja lääninhallituksen välillä =&gt; ohjeistuksessa ja tukikelpoisuuden määrittelyssä ongelmia ja ristiriitaisuuksia ajoittain (SWE)</li> <li>- Toimivaltavaje: Toimintaryhmä esittää ja valitsee hankkeet, mutta lopullinen toimivalta rahoituspäätöksestä valtion viranomaisella (FIN, SWE, AUT, NET, DEN)</li> <li>- Useita organisaatioita toimii maaseudun ja alueiden kehittämisen parissa: parempi koordinaatio ja ehkä toimintojen keskittäminen yhteen alueella toimivaan ”osaamiskeskukseen” (AUT)</li> <li>- Schwerpunktverantwortlichen Landesstellen (SVL) (ministeriön LEADER koordinointi) epäselkeä rooli ja toimivalta (ajoittain tehdään hankkeita ministeriöstä käsin) (AUT)</li> </ul> |
| Pitkät käsittelyajat                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ”<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)</li> <li>- <i>Päätöskäsittely ja maksatuksien hyväksyntä kestävät liian ajoittain liian pitkään</i>” (FIN, SWE, DEN, NET)</li> </ul>  |
| Byrokratia, raskas hallintokoneisto                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vahvasti organisoitu hallintokoneisto ”pieniä” projekteja varten (NET, FIN, SWE)</li> <li>- Tarkka ja yksityiskohtainen sääntely, joka osin heikentää LEADER:n mahdollisuuksia bottom-up ja paikallisuuden tavoitteluun</li> <li>- ”pikkutarkka byrokratia” =&gt; ”<i>hakijoita on neuvottava seikkaperäisesti, jotta hankkeiden toteutuksessa ei tulisi suuria rahallisia menetyksiä kun pikkutarkkoja muotoseikkoja pitää noudattaa</i>” (FIN, NET)</li> <li>- ”<i>kuittirumpa</i>” =&gt; ”<i>kuittien ja laskujen kopiointi turhauttaa kun kyse todella pienistä summista</i>” (FIN, SWE)</li> <li>- Monitasoinen valvontajärjestelmä (paikallinen, alue, kansallinen ja eutaso) (Kaikki maat)</li> </ul>  |
| Laajat raportointivelvollisuudet                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Useiden erilaisten raporttien laadinta (MMM, ELY, MAVI, yhdistyksen hallitus). ”<i>Pitäisi päästä yhteen vuosiraporttiin, joka kävisi kaikille</i>”. (Kaikki maat)</li> <li>- ”<i>Lyhyellä reagoitajalla pompsahtavat toimeksiannot viranomaisilta</i>” (FIN, SWE, DEN)</li> <li>- Raportointi ja rutiinit vievät kaiken ajan: ”<i>Oman toiminnan kehittämiseen ja alueen toimijoiden aktivointiin ei jää aikaa</i>” (FIN, DEN, AUT)</li> </ul>   |
| Toimintaryhmien toiminnassa projektimaisuus vahvasti läsnä | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ”<i>Turhaa loppuraporttien tekemistä useaan kertaan ohjelmakaudella toimintaryhmien omista hankkeista</i>” (Kaikki maat)</li> <li>- ”<i>Lyhytaikaiset kehittämishankkeet, joihin vaikea rekrytoida väkeä</i>” (FIN, SWE)</li> </ul>   |
| Eroavaisuudet ohjeistuksien tulkinnoissa                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ”<i>Säädökset ja määräykset muuttuvat ja on vaikea ennustaa, mitkä omien hankkeiden osalta ovat tukikelpoisia ja mitkä eivät</i>.” (Kaikki maat)</li> <li>- ”<i>omituiset tulkinnat ja lisäselvitykset varsin pienistä ja merkityksettömistä summista</i>” (FIN, AUT, DEN)</li> </ul>   |

#### 4.1.3 Eräitä keinoja organisoinnin keventämiseksi

Edellä olemme analysoineet organisointiin, työnjakoon ja toimintatapoihin liittyviä haasteita ja kipupisteitä. Seuraavassa eritellään sitä, millaisia kehittämisehdotuksia tekemämme kysely tuottaa. Ei ole kovin yllättävää, että organisointia ja tehtävienjakoa koskevissa kehittämisajatuksissa toistuvat osittain edellä analysoidut ongelmakohdat.

Toistuvia asioita, joilla voitaisiin vastaajien mukaan parantaa organisointia 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.
- Yhteistyön ja kumppanuuksien lisääminen: synergian hakeminen, tehtävien jakaminen osaamisen mukaan eri kumppaneiden vastuulle sekä vtoimintaryhmien yhteistyön vahvistaminen.
- Siirtyminen projektimaisesta oman toiminnan järjestämisestä esimerkiksi ohjelmakaudelle osoitettuun resursointiin.

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

**Taulukko 15.** Paikallisten toimintaryhmien edustajien esittämiä vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi

| Maa             | Vaihtoehtoja organisoinnin keventämiseksi  |
|-----------------|--|
| <b>Hollanti</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keskinäisen luottamuksen korostaminen ”kuittien” toimittamisen sijasta, varsinkin pienissä projekteissa: ”toteuttajat haluavat toimintaa, eivät tehdä raportteja tehdyistä tunteista”</li> <li>- Sääntely nyt liian yksityiskohtaista; tarvitaan väljentämistä. Paikalliset, pienet toimijat eivät täytä tiukkoja ja kattavia vaatimuksia</li> <li>- Yhteistyön lisääminen toimintaryhmien välillä, erityisesti suurempien hankkeiden valmistelun edesauttamiseksi ja alueellisten toimijoiden yhteistyön mahdollistamiseksi</li> </ul> |
| <b>Irlanti</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tarkastukset ja seuranta rajaavat nyt liiaksi sitä, mitä toimintaa ”uskalletaan” rahoittaa</li> <li>- Sääntelyn joustavoittaminen</li> </ul>  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Itävalta</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hallintoviranomaiselta enemmän tukea seurantaan</li> <li>- Lisätä paikallista yhteistyötä toimintaryhmien välillä</li> <li>- Väljentää ohjausta: hankevalinta joustavammaksi ja vähemmän yksityiskohtaista menokontrollia hankkeissa</li> <li>- Alueellisten yhteistyökumppaneiden ja päätöksentekijöiden parempi sitouttaminen ja osallistaminen</li> </ul>   |
| <b>Ruotsi</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kumppanuuksien vahvistaminen</li> <li>- Luottamuksen vahvistaminen viranomaisten välillä: ”me teemme tätä yhdessä” ja ”luottamuksen sijasta pelotellaan erityistilintarkastuksilla ja takaisinperinnällä”</li> <li>- Kevyempi käsittely pienille projekteille ja pienille tuensaajille</li> <li>- IT-sovellutus kaikkien viranomaistahojen käyttöön; vähentää paperidokumentteja ja parantaa tiedonkulkua</li> </ul>   |
| <b>Suomi</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Selkeämpi työnjako ELY-keskuksen kanssa</li> <li>- Toimintarahen lisäys; omien hankkeiden vähentäminen; vähentäisi työajan jakoa eri hankkeille ja niiden tavoitteiden täyttämiseen yleisten tehtävien ohella</li> <li>- Väljentää toimintarahen käyttöehtoja</li> <li>- Painottaa enemmän tuloksia kuin tarkkuutta</li> <li>- Toimintaraha teknisen tuen kaltaiseksi, väljätkö käyttösuunnitelma; useammalle vuodelle kerralla ja vuosittain raportointi käytöstä.</li> <li>- Toimintaryhmät, ELYt ja MAVI samaan ja yhteiseen tietojärjestelmään ja diaariin</li> <li>- Hanketietojärjestelmään selausoikeus toimintaryhmille</li> <li>- Maksatuksissa esim. kirjanpidon pääkirja (josta kustannukset käyvät ilmi) nähdään riittävänä ja yksittäiset kuitit tarvittaessa nähtäväksi</li> <li>- Hallitustyöskentelyn terävöittäminen ja hallituksien jäsenten vielä parempi sitouttaminen; ”<i>ohjelmakauden loppua kohti havaittavissa puutumista</i>”</li> <li>- Asia- tai hankekohtaisten kumppanuuksien ja tiimityöskentelyn vahvistaminen; toimintaryhmä olisi vain yksi tiimin jäsen yhteisen ongelman ratkaisemisessa. Nyt osin painottuu enemmän ”<i>putkihallinnolle</i>” tyypillinen kehittäminen.</li> <li>- Toimintaryhmien välisen yhteistyön ja koordinoinnin lisääminen</li> </ul> |
| <b>Tanska</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Yksinkertaistaa ohjeistuksia</li> <li>- Hallintoviranomaiselta nopeammin tietoa muutoksista</li> <li>- Toimintaryhmien hallitustyöskentelyn järkevöittäminen; koulutuksia jo osin järjestetty jäsenistölle, mutta valmiuksissa ja osaamisessa edelleen suurta vaihtelua</li> <li>- Liiketoiminnallisen osaamisen lisääminen: mm. markkinointi, viestintä, kilpailutukset, tarjouspyynnöt</li> </ul>  |
| <b>Viro</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Yhteinen tietojärjestelmä (avoin hakijoille – mitä on rahoitettu; toimintaryhmät sekä maksajaviranomainen)</li> <li>- Ohjeistuksien ja sääntöjen muutosten ennakoinnin lisääminen</li> <li>- Toimintaryhmien henkilöstön koulutuksien lisääminen</li> <li>- Sähköisten hankehakemusten käyttöönnotto</li> </ul>  |

Useissa vastauksissa korostuivat myös 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.



**Taulukko 16.** Toimintaryhmien perustehtäviä joustavoittavia ja keventäviä keinoja

| <b>Maa</b>      | <b>Vaihtoehtoja keventämiseksi</b>  |
|-----------------|---|
| <b>Hollanti</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enemmän liikkumatilaa hakijoille ja hankeideoille; hankehakemusformaatti sulkee lähtökohtaisesti jo innovatiivisia toimintoja pois</li> <li>- Otosperustainen kontrolli, tarkastus hankkeille; nyt ei ole eroa, onko viiden tuhanen euron vai viidensadantuhannen euron hanke</li> <li>- Vapaaehtoistyön parempi huomioiminen kustannuksissa</li> </ul>  |
| <b>Irlanti</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kansallisen sääntelyn vähentäminen; EU säännösten tulisi osoittaa maksimit (nyt kansalliset säännöt rajaavat enemmän kuin EU-säännöt mahdollistaisi)</li> </ul>  |
| <b>Itävalta</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hankkeissa tulisi mahdollistaa entistä paremmin eri rahastojen käyttö ja tavoitteet</li> </ul>   |
| <b>Ruotsi</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tavoitteellisen ja strategisen työskentelyn osaamisen lisääminen toimintaryhmissä</li> <li>- Laajempia mahdollisuuksia toimintaryhmille tukea yrityksiä hankkeiden valmistelussa ja toteuttamisessa; erityisesti innovaatiotoiminta</li> <li>- ”Pakata” pienet hankkeet yhdeksi ”sateenvarjoprojektiksi”; varsinkin niissä, jotka muodoltaan ja sisällöltään vastaavat toisiaan, ja ovat rahallisesti pieniä projekteja</li> <li>- Kumppanuuksien parempi hyödyntäminen</li> <li>- Hankkeiden kustannusseurannassa tulisi riittää normaali, yritysten kirjanpitoraportti; ei erillisiä vaatimuksia yksittäisistä kuiteista, nämä pyydettyä erikseen. Enemmän luottoa myös hankkeiden (esim. yritysten käyttämiin tilintarkastajiin)</li> </ul> |
| <b>Suomi</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Joustavuutta hankehakemuksiin: lisättävä harkintavallan käyttöä määrämuotoisuuden sijasta</li> <li>- Hakulomakkeiden yksinkertaistaminen; liitteiden määrän vähentäminen</li> <li>- Rahoitettaviin hankkeisiin Lump sum menettely; saavutetut tulokset arvioidaan</li> <li>- Sähköisen hankehaun käyttöönotto, joka integroitu ELY:n ja MAVI:n kanssa</li> </ul>   |
| <b>Tanska</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hallintoviranomaisen resursseja vahvistettava (toimintaryhmien mielipide) – lyhempi aika kun päätös hankkeen hyväksymisestä saadaan ministeriöstä; laatia asioiden käsittelyn kiireellisyysjärjestys ministeriöön</li> <li>- Panostaa strategiatyöhön entistä enemmän: osallistava lähestymistapa ja toimijoiden sitouttaminen tavoitteisiin</li> <li>- Parantaa toimintaryhmien valmiuksia ja osaamista, joilla voidaan helpottaa tuensajia vastinrahoituksen löytämisessä ja etsimisessä</li> </ul>  |
| <b>Viro</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kehittää henkilöstön osaamista toimintaryhmissä, erityisesti maaseudun- ja aluekehittämisen osa-alueilla</li> </ul>  |

## 4.2 Ohjaus ja valvonta

Euroopan unionin rahoitusohjelmissä 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, mi-

ten 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 toimintaryhmille kohdistetun kyselyn avoimissa kentissä vastaajia puhutti ohjaukseen, valvontaan ja seurantaan liittyvät kysymykset. Toisin sanoen, ohjausta, valvontaa ja seuranta koskevan tematiikan voi tulkitella olevan hallinnointia koskevan keskustelun ytimessä.

#### *4.2.1 Ohjaus ja koordinointi*

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

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 valtionhallinnon tai aluehallinnon organisaatiot osin osallistuvat hallinnolliseen koordinaatioon. Maakohdaisesti on variaatioita. Esimerkiksi Suomessa ELY-keskuksilla on ollut rooli virallisen päätöksen tekijänä (hankepäätos) ja maksujen hyväksyjänä. Ruotsissa lääninhallituksilla on lähes sama rooli kuin Suomessa ELY-keskuksilla. Hollannissa maaseudun kehittämiseen liittyvä politiikan muotoilu (policy making) on desentralisoitua. Ensisijaisesti 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 rahoituskehyksiin<sup>9</sup>. Provinssikohtaisten ohjelmien rahoitus koostuu lähinnä kolmesta lähteestä: 1) provinssien oma rahoitus, 2) korvamerkityt rahat, jotka ovat siirretty valtion budjetista provinssille ja 3) EU-rahoitusosuus.

---

<sup>9</sup> Provinssit vastaavat noin 90%:n osalta RDP:n toteutuksesta. (90 RDP:n kuluista/budjetista).

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

**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      | Landsbygdsnätverket          | Jordbruksverket  |
| Suomi       | Maaseutuverkosto             | Maa- ja metsätalousministeriö  |
| Tanska      | Netværkscentret              | NaturErhvervstyrelsen  |
| Viro        | Eesti maaeluvõrgustiku üksus | Põllumajandusministeeriumi alla toimiva virasto Maamajanduse Infokeskus  |

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 websivuston ylläpitämisestä.
- Koulutustilaisuuksien ja seminaarien organisoinnista.
- Kansallisen ja rajat ylittävän yhteistyön edistämisestä.
- LEADER-toimintatavassa saavutettujen hyvien käytäntöjen välittämisestä ja levittämisestä.
- Tiedonkulun ja kokemusten vaihdon tehostamisesta viranomaisten ja eri sidosryhmien välillä.

#### 4.2.2 Ohjauksen ja valvonnan instrumentit

##### 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 aluetason viranomaisten ohjeistukset. EU-tasolla kyse on yleensä asetuksista ja direktiiveistä sekä komission pääosastojen toimeenpano-ohjeista.

LEADER-toimintatavassa hallintoviranomaiset vastaavat tarkoituksenmukaisista ja tarpeellisista EU-tason asetusten tulkinnasta 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 indikaattoriseurantaa koskevat ohjeistukset (guidelines).
- Tarkastuksia koskevat ohjeistukset.

##### 3.2.2.2 Seurantajärjestelmät

Seuranta on tärkeä osa tilivelvollisuutta ja vastuuta LEADER-toimintatavan tuloksellisuudesta. Kaikissa vertailumaissa on käytössä tietokonepohjaiset seurantajärjestelmät. Järjestelmät on kehitetty yhteistyössä EU:n komission kanssa. Järjestelmät kattavat sekä talousseurannan että indikaattoripohjaisen tulosseurannan. Lisäksi järjestelmiin tallennetaan hanke- tai projektikohtaiset väli- ja loppuraportit. Molemmat seurannan muodot tukevat EU-rahoituksen toteutumisen valvontaa ja ohjausta. Ohjelmistot ovat olleet käytössä jo edellisellä ohjelmakaudella.

Seurantajärjestelmiä käytetään ensisijaisesti hallintoviranomaisten ja maksajaviranomaisten tarpeisiin, ja erityisesti raportointiin komission suuntaan. Toki esimerkiksi web-liittymän kautta yksittäisillä kansalaisilla ja potentiaalisilla hanke-tuen 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 toteutumista.
- Toimenpiteistä, joilla on pyritty varmistamaan eri toimenpiteiden ja toimintalinjojen yhteensopivuus.

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

#### 4.2.2.3 *Arvioinnit*

EU-ohjelmissa ja rahoitusinstrumenteissa on jo 1990-luvun puolivälistä käytetty systemaattista ulkoista arviointia ohjauksen ja valvonnan yhtenä välineenä. Kaikissa maissa arviointeja on tehty ohjelmakauden eri ajankohdissa: ennen ohjelmakautta (ex ante) suoritettut ennakoarvioinnit, väliarvioinnit ja jälkikäteiset arvioinnit (ex post). Näiden lisäksi maissa on vaihtelevasti suoritettu temaattisia arviointeja. LEADER-toimintatapa on sisällynyt ohjelmakaudella 2007-2013 kaikissa vertailumaissa maaseudun kansallisen kehittämissä politiikan (NDP) kokonaisuuteen. Hallintoviranomaiset yleensä vastaavat arviointien tilaamisesta. Arviointeja toteuttavat toimenpiteisiin nähden ulkopuoliset tahot, kuten konsulttiyritykset, tutkimuslaitokset ja yliopistot.

#### 4.2.2.4 *Tarkastukset*

Edellisellä ohjelmakaudella komissio edellytti tarkastusten laajempaa käyttöä ja asetti ns. viiden prosentin säännön – toisin sanoen, vähintään viisi prosenttia rahoitetuista hankkeista on tarkastettava joko sisäisen tarkastuksen tai ulkopuolisten tilintarkastajien toimesta. Tämän lisäksi komissio itse suorittaa paikanpäällä tehtäviä tarkastuksia. Tarkastuksia varten on varsin monipolvinen koneisto: EU-tasolla toimii mm. DG Agri, Euroopan petostorjuntavirasto (OLAF) ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin; kansallisella 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 näkökulma: ohjaavat asiat ja seurannan painotukset

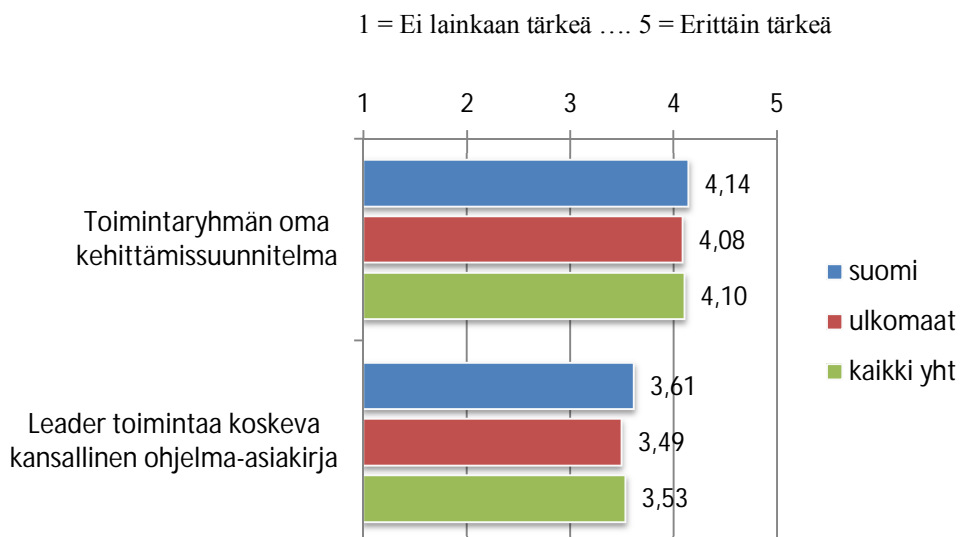
Edellä erittelimme lyhyesti tyypillisimmät LEADER-toimintatavan ohjauksessa sovellettavat instrumentit. Entä miten ohjaus ja ohjausinstrumenttien käyttö näytetään käytännön toimissa? Tähän kysymykseen haimme vastausta kysymällä paikallisilta toimintaryhmiltä heidän, ruohonjuuritason mielipidettä.

##### 4.2.3.1 Asiakirjojen ohjaava vaikutus

LEADER-toimintatavassa ainakin kaksi dokumenttia on merkityksellisiä hallinnon kannalta. Näitä ovat toimintaryhmien itse laatimat toimintaryhmä-kohtaiset kehittämissuunnitelmat ja kansallinen ohjelma-asiakirja. Taulukossa 18 on eritelty toimintaryhmien vastauksia kysymykseen, millainen ohjausvaikutus seuraavilla asioilla on jokapäiväiseen toimintaan?

Kuten taulukosta 18 näkyy, vastaajien mielestä toimintaryhmän omalla kehittämissuunnitelmalla on vahvempi ohjausvaikutus päivittäiseen toimintaan kuin kansallisella ohjelma-asiakirjalla. Toisin sanoen, toimintaryhmät vaikuttavat ohjautuvan erittäin vahvasti omien ja itse valitsemiensa painotusten mukaan. Toiseksi, taulukosta on tulkittavissa että omalla kehittämissuunnitelmalla on strategista painoarvoa päivittäisen toiminnan kannalta.

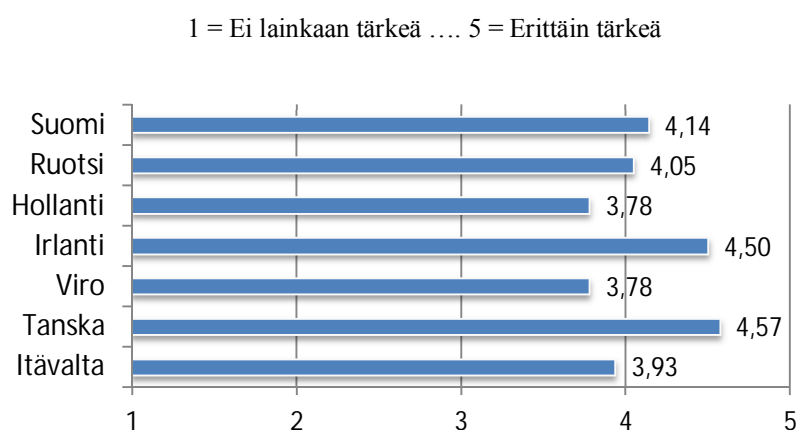
**Taulukko 18.** Paikallisten toimintaryhmien arvioita: hallituksen ja kehittämissuunnitelman ohjaava vaikutus



Vertailumaiden välille tulee tietynlaista eroa toimintaryhmien oman kehittämissuunnitelman ohjausmerkityksestä. Taulukossa 18a on esitetty arviot maittain. Varsinkin Tanskassa ja Irlannissa oma kehittämissuunnitelman ja/tai -strategian

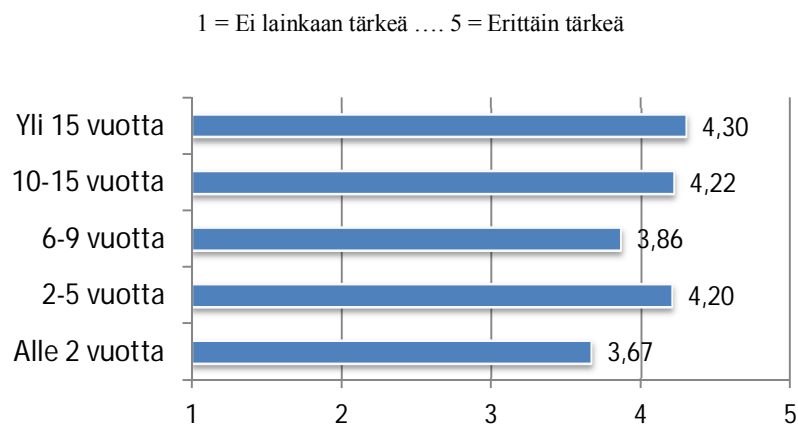
merkitys nähdään erittäin vahvana. Muissa maissa merkitys nähdään vahvana. Osaltaan tulokseen vaikuttanee se, että Irlannissa toimintaryhmät toimivat yhtiömuodossa, joka nostanee oman kehittämissuunnitelman merkitystä. Tanskassa ja Ruotsissa uskoa vahvistanee se, että kyse on useimmiten uusista toimintaryhmisistä, jolloin kehittämissuunnitelma on uusi seudullisen profiloitumisen keino ja sitä kautta väylä vahvistaa omaa tekemistä.

**Taulukko 18a.** Toimintaryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta maittain



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

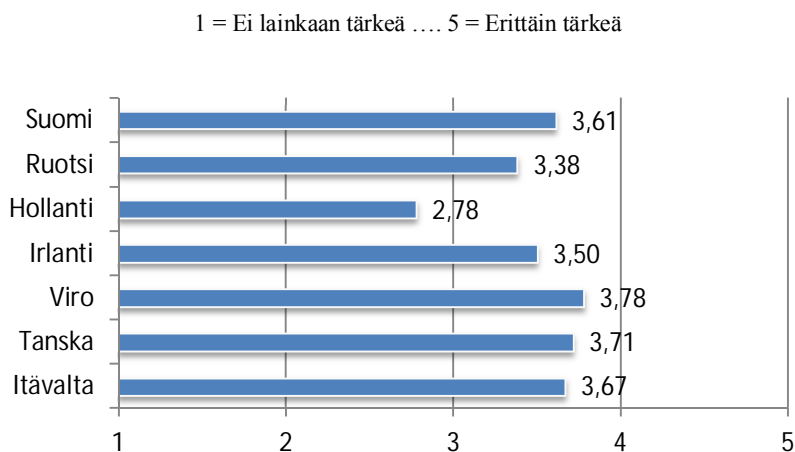
**Taulukko 18b.** Toimintaryhmien vetäjien arviot toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman ohjausvaikutuksesta suhteessa työkokemukseen LEADERin parissa



Voi spekuloida, että kyse on esimerkiksi toiminnanjohtajan vahvasta panoksesta kehittämissuunnitelman laatimisessa, varsinkin tilanteissa joissa toiminnanjohtaja on valmistellut useampia kehittämissuunnitelmia. Usein pidempi työkokemus korostaa strategisuuden merkitystä ja kykyä tehdä strategisia valintoja.

Edellisestä poiketen, näkemykset kansallisen ohjelma-asiakirjan roolista ovat hieman häilyviä. Koontitaulukossa 18 arviot asettuivat 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 vahvako asema maaseudun kehittämisessä sekä aluekehittämisessä, jolloin yleensä valtakunnalliset linjaukset saavat vähemmän huomiota.

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



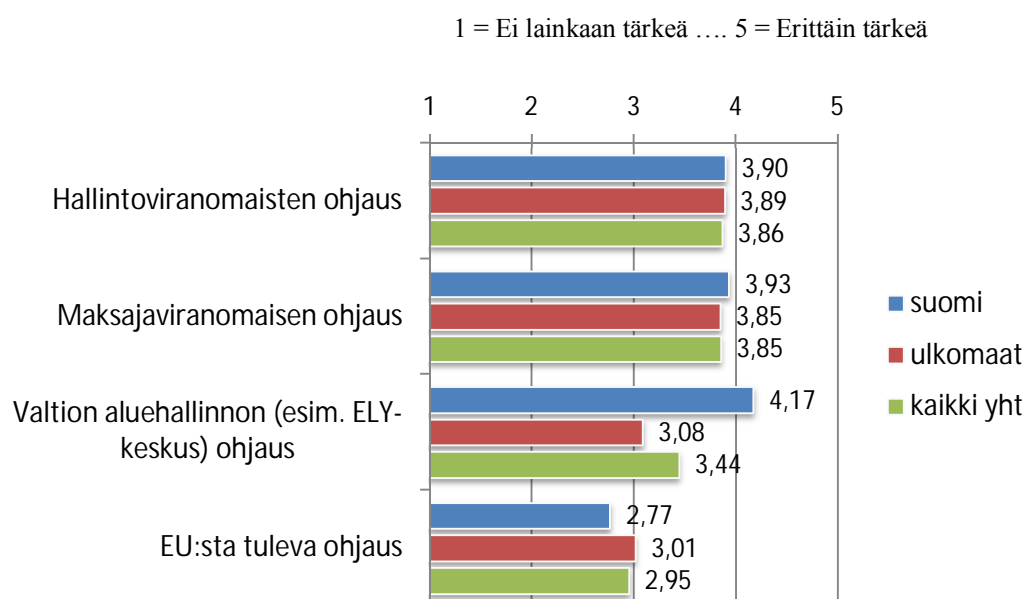
Kansallisen ohjelma-asiakirjan rooli on enemmän yleisten suuntaviivojen merkkaja ja sen rooli päivittäisessä toiminnassa on osin toissijainen. Toisaalta on huomioitava, että toimintaryhmien omat kehittämissuunnitelmat pohjautuvat paljolti kansallisen ohjelma-asiakirjan reunaamiin painopisteisiin. Merkittävät poikkeavuudet kansallisesta ohjelma-asiakirjasta ovat vaikeita, koska tällöin palataan kysymykseen toimien tukikelpoisuudesta: toimet jotka eivät sisälly kansalliseen ohjelma-asiakirjaan, eivät yleensä ole tukikelpoisia. Silti, ideaalitalanteessa voi löytää yhtymäkohtia Leen ym. (2005) tulokseen, että LEADER-toimintatavan oletetaan pohjautuvan tietyn yhteisön alueeseen ja alueelliseen rajaukseen, jolla on yhteisiä kulttuuri- ja identiteetti- ja yhteisten piirteiden oletetaan myös näkyvän vahvasti alueen toimintaryhmän toimintastrategia-asiakirjassa (Lee, Nightingale & Schucksmith 2005).



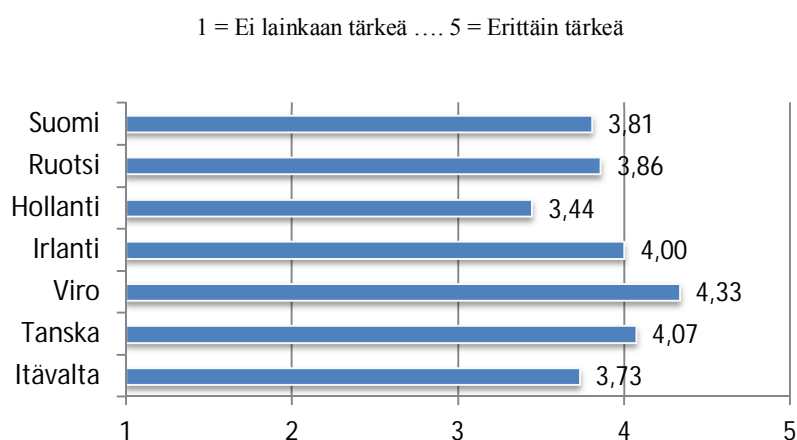
## 4.2.3.2 Viranomaisohjauksen vaikutus

Taulukkoon 19 olemme koonneet näkemyksiä viranomaistahoilta tulevan ohjeistuksen vaikutuksista. Paikalliset toimintaryhmät näkevät hallintoviranomaisen ja maksajaviranomaisen ohjeistuksen keskeisenä ja tärkeänä. Tulos on odotettu, sillä nämä kaksi vastaavat ohjeistuksesta ja erityisesti EU:sta tulevan ohjeistuksen tulkinnoista jäsenvaltiotasolla. Sinällään tulokset siis tukevat virallisen ja määritellyn ohjaussuhteen toteutumista myös käytännössä. Vastaavasti EU:sta tuleva ohjaus saa suhteellisen vähäisen merkityksen.

**Taulukko 19.** Paikallisten toimintaryhmien arvioita: viranomaistahojen ohjaus

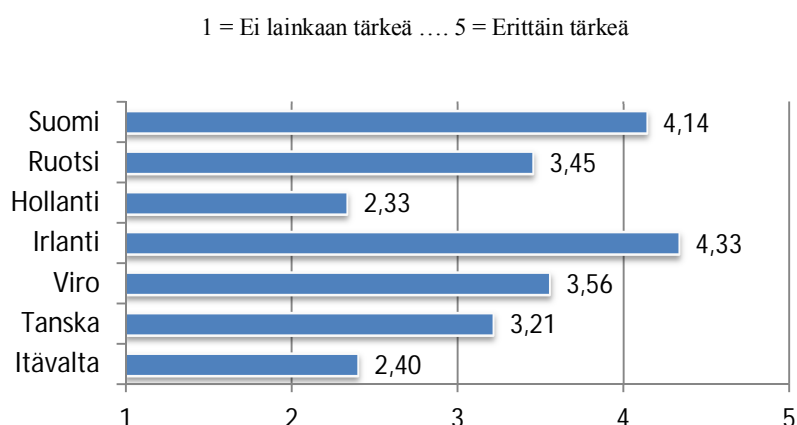


Kun katsomme tärkeimmän ohjausta harjoittavan tahon – hallintoviranomainen – roolia maittain, tulokset maittain jakautuvat taulukon 19a mukaisesti. Erityisen vahva rooli hallintoviranomaisella on Virossa, Irlannissa ja Tanskassa. Suomessa, Ruotsissa ja Itävallassa hallintoviranomaisen ohjeistuksen merkitys 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 eittämättä heikentää arvioita hallintoviranomaisen ohjauksen merkityksestä.

**Taulukko 19a.** Toimintaryhmien arviot maittain hallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä

Koontitaulukossa 19 edellä tuli 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 maittain arviot jakautuvat taulukon 19b mukaan. Tuloksia osin selittävät muutamat asiat. Suomessa ELY-keskuksen rooli hankehakemusten hyväksymisessä ja maksatuksien käsittelyssä koettiin toimintaryhmien piirissä laajalti haastavana.

**Taulukko 19b.** Toimintaryhmien arviot valtion aluehallintoviranomaisten ohjauksen merkityksestä maittain

Samalla tavoin Ruotsissa lääninhallitusten rooli kohtasi laajalti kritiikkiä. Lisäksi molemmissa maissa valtion aluehallintoviranomaisten (ELY-keskus ja lääninhal-

litus) ja maksajaviranomaisen (Suomessa MAVI ja Ruotsissa Jordbruksverket) ohjeistuksissa ja tulkinnoissa koettiin olevan eroavaisuuksia, joka koituu yleensä ongelmina toimintaryhmien tasolla.

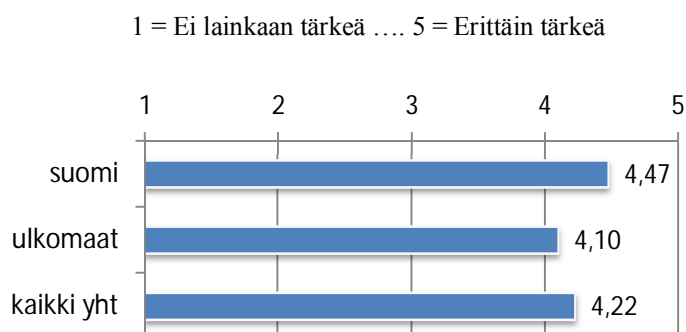
Hollannin ja Itävallan keskiwertoa alhaisemmat arviot johtuvat ainakin osittain siitä, että näissä maissa ministeriö hoitaa ohjeistukset ja käsittelee maksatukset. Siten esimerkiksi kritiikki ohjeistuksien ristiriitaisuuksista ja maksatusten käsittelyn viivästyttämisestä kohdistuu ministeriöön tai ministeriön alaiseen virastoon, ei valtion aluehallinnon viranomaisiin. Irlannin ja Viron tapauksissa kyse lienee ennemminkin toimintaryhmien toimivaltaan puuttumisesta. Valtion viranomaisilta ajoittain tulee ohjeistusta, mihin asiaan tulisi esimerkiksi toimia kohdentaa ja mihin satsata enemmän varoja. Tämän koetaan osin vähentävän alhaalta-ylös periaatteen toteutumista ja paikallisten tarpeiden huomioimista.

#### 4.2.3.3 Toimintaryhmän hallituksen ohjaus

Kaksi tärkeintä toimintaryhmien toimintaa ohjaavaa tekijää näyttää olevan 1) toimintaryhmän hallituksen painotukset ja 2) toimintaryhmän itse laatima kehittämissuunnitelma. Varsinkin Suomessa toimintaryhmien hallitusten painotukset näyttävät erittäin vahvana. Toisin sanoen, toimintaryhmät vaikuttavat ohjautuvan erittäin vahvasti omien, itse valitsemiensa painotusten mukaan.

Toiseksi, taulukosta 20 on tulkittavissa että 1) omalla kehittämissuunnitelmalla on strategista painoarvoa päivittäisen toiminnan kannalta ja 2) hallituksen roolia suuntaviivojen esittäjänä ja asettajana halutaan korostaa käytännön toimien kannalta.

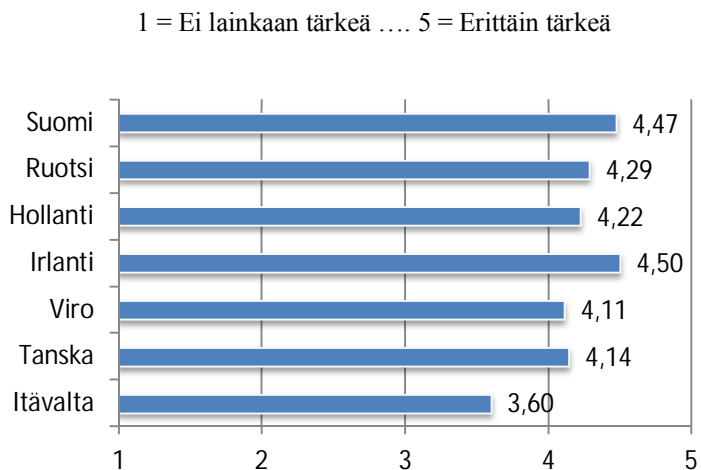
**Taulukko 20.** Toimintaryhmien arviot hallituksiensa ohjausvaikutuksesta



Vertailumaiden välillä ei ole merkittävää eroa hallituksen roolin suhteen. 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.

**Taulukko 20a.** Toimintaryhmien hallitusten ohjausvaikutus maittain



Yleisemmin toimintaryhmä-tasolla 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. Toisaalta hallituksen puheenjohtajalla tulisi olla kokemusta ja näkemystä sekä aluekehittämisestä mutta myös liiketoiminnasta ja alueen yrityskenestä. Lisäksi toivottava ominaisuus on se, että hallituksen puheenjohtaja esittää mielipiteensä selkeästi ja linjaa toimintaryhmän toimintaa. Hallituksen puheenjohtajalla on tärkeä rooli muiden hallituksen jäsenien sitouttamisessa. Usein toiminnallaan hän antaa esimerkin, johon sitoudutaan.

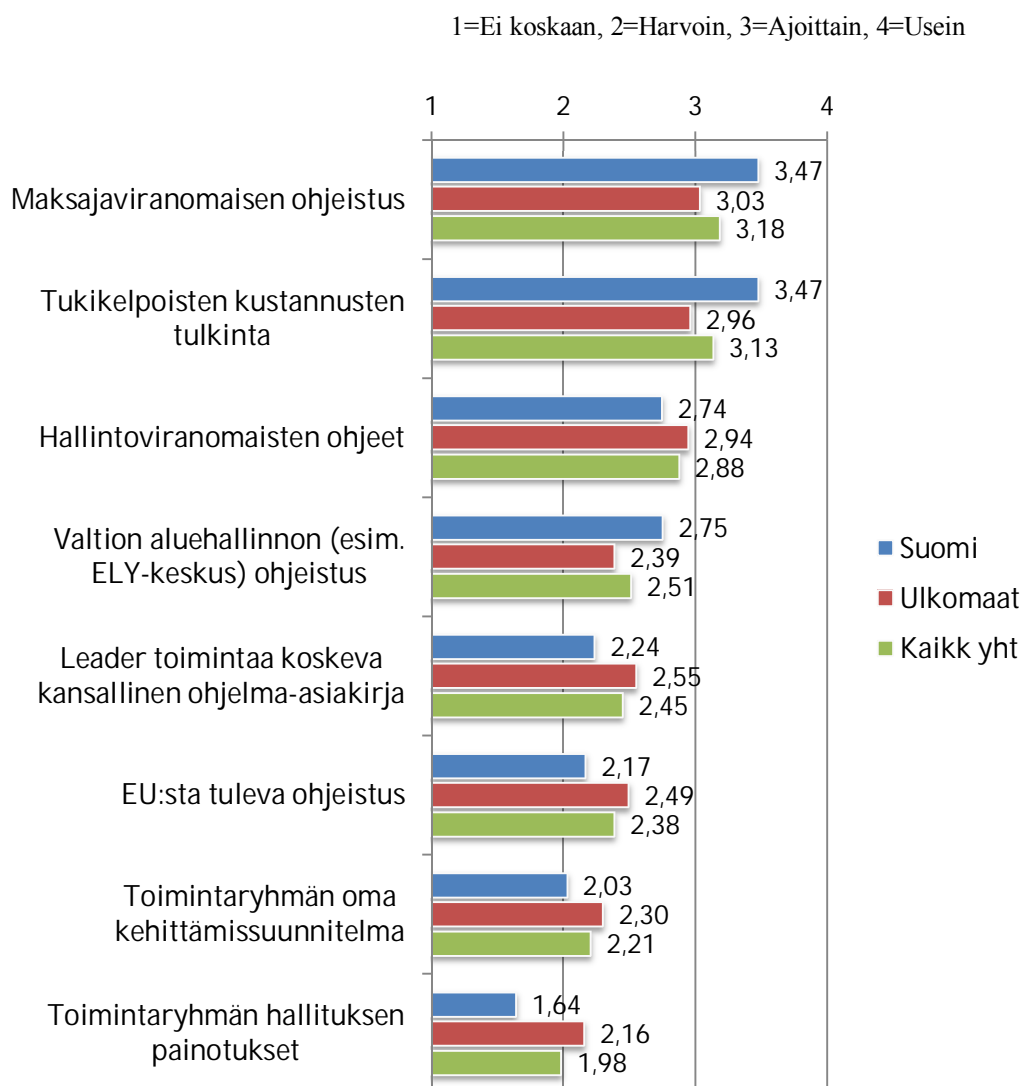
#### 4.2.4 Näkemyksiä ohjauksen sujuvuudesta

Edellä on eritelty ohjaukseen liittyviä asioita ja niiden vaikutuksia toimintaryhmi- en päivittäisessä toiminnassa. Nykytilanteen kartoittamisen lisäksi kysyimme ohjaukseen liittyviä mahdollisia ristiriitatilanteita. Ristiriitatilanteiden hahmottaminen ja erittely sujuvan hallinnoinnin kannalta on avainkysymys. Lisäksi ne paikantavat asioita, joissa todennäköisesti löytyy hallinnoinnin kannalta keskeiset kehittämiskohteet. 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.

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



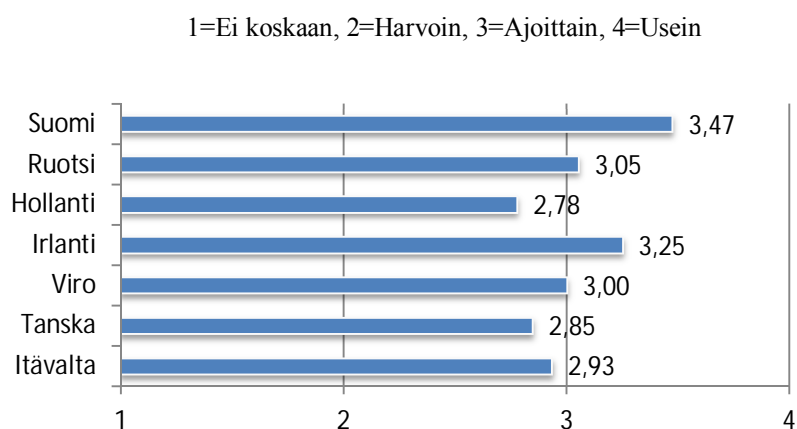
Yleisesti taulukkoa voi kommentoida siten, että:

- 1) Ongelmat ja haasteet liittyvät talusasioihin, erityisesti maksatuksiin ja tulkintoihin tukikelpoisista kustannuksista.

- 2) Toimintaryhmien toimintaan liittyy epävarmuutta, joka johtuu erityisesti alati muuttuvista ohjeistuksista ohjelmakauden kuluessa.
- 3) Hallintoviranomaiset ja maksajaviranomaiset koetaan tärkeänä yhteistyökumppanina, mutta samanaikaisesti myös kritiikin kohteena.
- 4) Toimintaryhmissä omien toimintojen koetaan olevan linjassa asetettujen kehittämissuunnitelmien ja strategisten linjauksien kanssa.

Yllä olevia tiivistäviä kommentteja on täsmennettävä tietyin osin. Ensimmäinen kohta jatkaa organisoinnin yhteydessä esiintynyttä kritiikkiä hallinnointia kohtaan. Kuten jo todettua, hallinnointi koetaan pääosin raskaaksi juuri pitkien käsittelyaikojen ja tulkintaeroavaisuuksien vuoksi. Useimmiten tulkintaerot kulmineituvat tukikelpoisiin kustannuksiin. Taulukossa 21a on eritelty maittäin toimintaryhmien vastauksien jakauma tukikelpoisten kustannusten osalta. Kuten taulukosta näkyy, Suomessa ja Irlannissa keskiarvot ovat varsin korkeat ja täten hallinnoinnin raskaus kulmineituu näissä maissa erityisesti tukikelpoisuuden määrittelyihin. Vastaavasti myös muissa maissa keskiarvot ovat varsin korkeat.

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



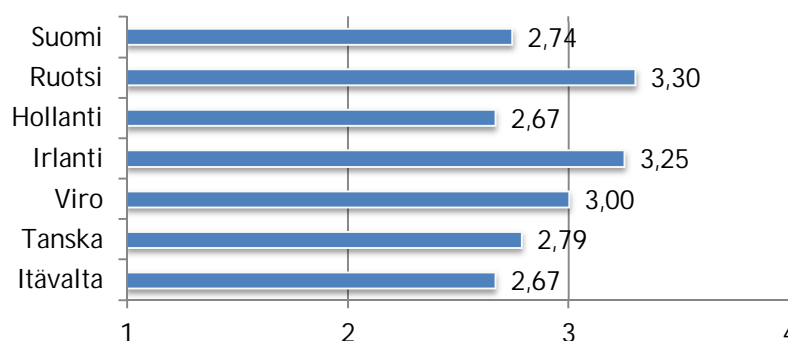
Toinen kohta palaa samalla tavoin osin organisoinnin yhteydessä käsiteltyihin kysymyksiin. Muuttuvat ohjeistukset työllistävät ja kuormittavat toimintaryhmiä. Siten ohjeistuksen tulisi olla mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä.

Kolmas kohta kuvaa osaltaan ristiriitaistakin 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 vah-

vistaa se, että EU:sta tuleva ohjaus ei varsinaisesti aiheuta ristiriitaisuuden tuntua toimintaryhmä-tasolla. Tämä johtuu pitkälti siitä, että hallintoviranomaiset ja maksajaviranomaiset tekevät tarvittavat ohjeet ja tulkinnat EU-tason säädöksistä ja muutoksista.

Toimintaryhmien mukaan ristiriitaisuuksia esiintyy eniten hallintoviranomaisten ohjeistuksessa (koontitaulukko 21 yllä). Maittain tarkasteltuna Ruotsissa ja Irlannissa ristiriitoja ohjeistuksissa esiintyy useammin kuin muissa vertailumaissa (taulukko 21b). Muissa vertailumaissa ristiriitaisuuksia esiintyy ajoittain.

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



1= Ei koskaan, 2=Harvoin, 3=Ajoittain, 4=Usein

#### 4.2.5 Vaihtoehtoja valvonnan ja ohjauksen keventämiseksi

Yhteistä linjaa keventämisen paikantamiseksi kaikkien maiden osalta kuvaavat 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, että vaikka LEADER-toimintatapa on saanut suurtakin kannatusta ja se on ”mainstreaming” eli valtavirtaistettu muihin maaseudun kehittämistä koskeviin toimenpiteisiin, olisi LEADERin edelleenkin syytä toimia ”outojen”, innovatiivisten ja ehkä pienimuotoisten kehittämistoimien parissa. Toisin sanoen, valtavirtaistaminen sotii osin ”uusien toimintatapojen” kokeilemisen kanssa. Osa kokikin, että innovatiivisuudelta ja uuden kokeilulta viedään ”pohja pois”, mikäli se on päällimmäinen toi-

mintatapa. Lisäksi silloin kun pyritään radikaaliinkin muutokseen ja innovaatioihin, ei voi yksinkertaisesti esiintyä ”valtavirtaistamista”.

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,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

Valitsimme tutkimukseemme yhteistyön ja viestinnän määrittämään hallinnoinnin sujuvuutta ja mahdollisia ongelmakohtia. Molemmat ovat avaintoimintoja, kun arvioidaan LEADER-toimintatavan onnistumista, tuloksia ja vaikuttavuutta. Esimerkiksi paikallisten toimintaryhmien perustehtäviin lukeutuu kaikissa maissa yhteistyön edistäminen sekä oman toiminnan että hankerahoitusten kautta. 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.



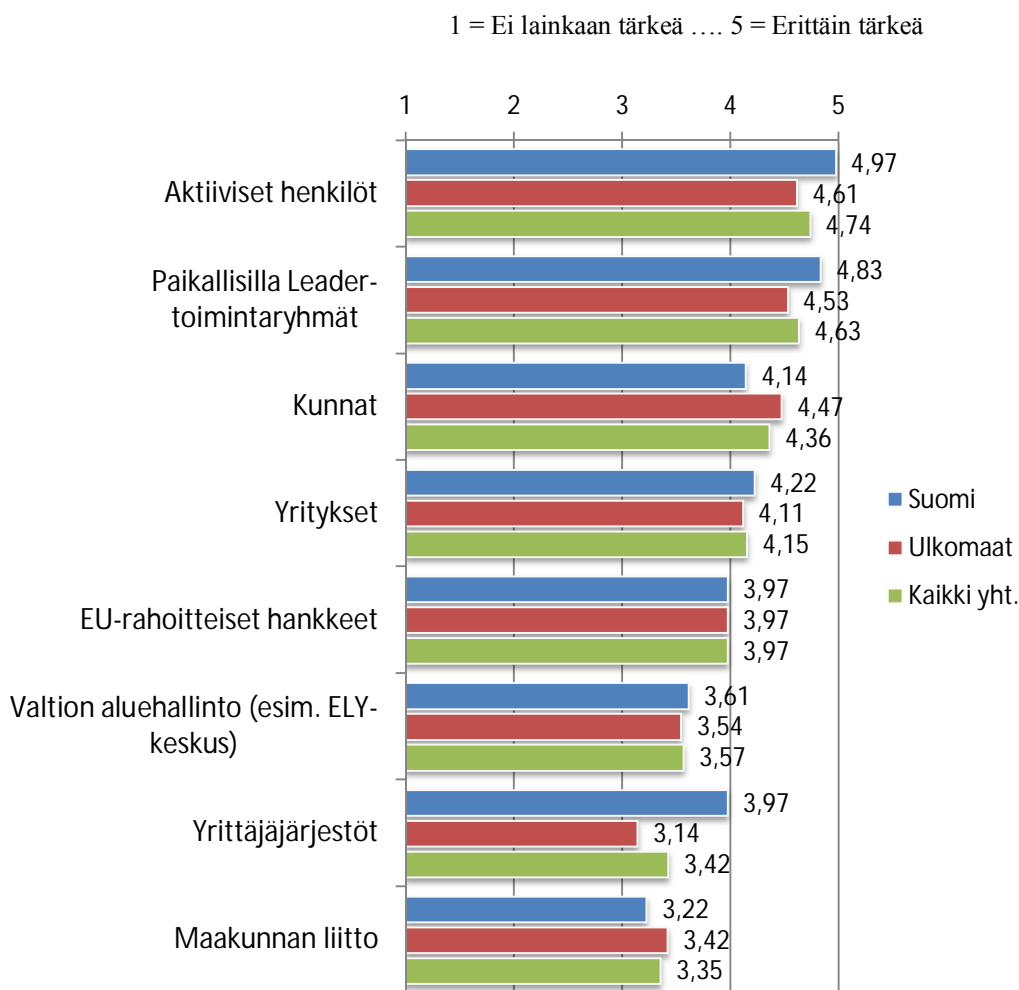
- Yhteisten asioiden, toimenpiteiden ja projektien toteuttaminen.
- Olemassa olevan yhteistyön jatkaminen ja vahvistaminen.

Yhteistyö- ja partnerirakenteita luodaan yleensä myös 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 (Sorensen & Torfing 2005a).

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

Kuten taulukosta 22 ilmenee, neljä tärkeintä tahoja yhteistyön ja verkottumisen lisäämisessä ovat 1) aktiiviset henkilöt, 2) paikalliset toimintaryhmät, 3) kunnat ja 4) yritykset. Vastauksien jakauma ei 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 esimerkiksi vahvistavat sen, keiden kanssa yhteistyötä tehdään sekä miten hankkeistus ja hankkeiden rahoituslogiikka toimii. Hankkeita hakevat pääosin yritykset ja yhdistykset. Kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä selittää pitkälti hallitustyöskentely ja hallituskokoonpanot sekä yhteinen näkemys alueen kehittämisestä yhdessä.

Neljän tärkeimmän yhteistyötahon jälkeen tulee 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.

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

Hieman yllätyksellinen havainto taulukossa 22 koskee Suomen vahvaa arviota yrittäjäjärjestöjen roolista yhteistyön lisäämisessä. Tämä kertoo yrittäjäjärjestön paikallisesta vahvasta roolista verkottumisen edistämässä paikallistasolla, mitä muissa maissa ei esiinny yhtä vahvana. 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 verkottumisen lisäämiseksi.

#### 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. Tulokset on tiivistetty taulukkoon 23. Taulukossa on myös esitetty kootusti keskeiset yhteistyötahot yhteydenpidon ja viestinnän osalta.

Kuten taulukosta 23 välittyy, 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 toimintaryhmien perustehtävää eli mm. alueen toimijoiden aktivointia, verkottumisen ja yhteistyön edistämistä sekä yrityshankkeiden käynnistämistä ja rahoittamista.

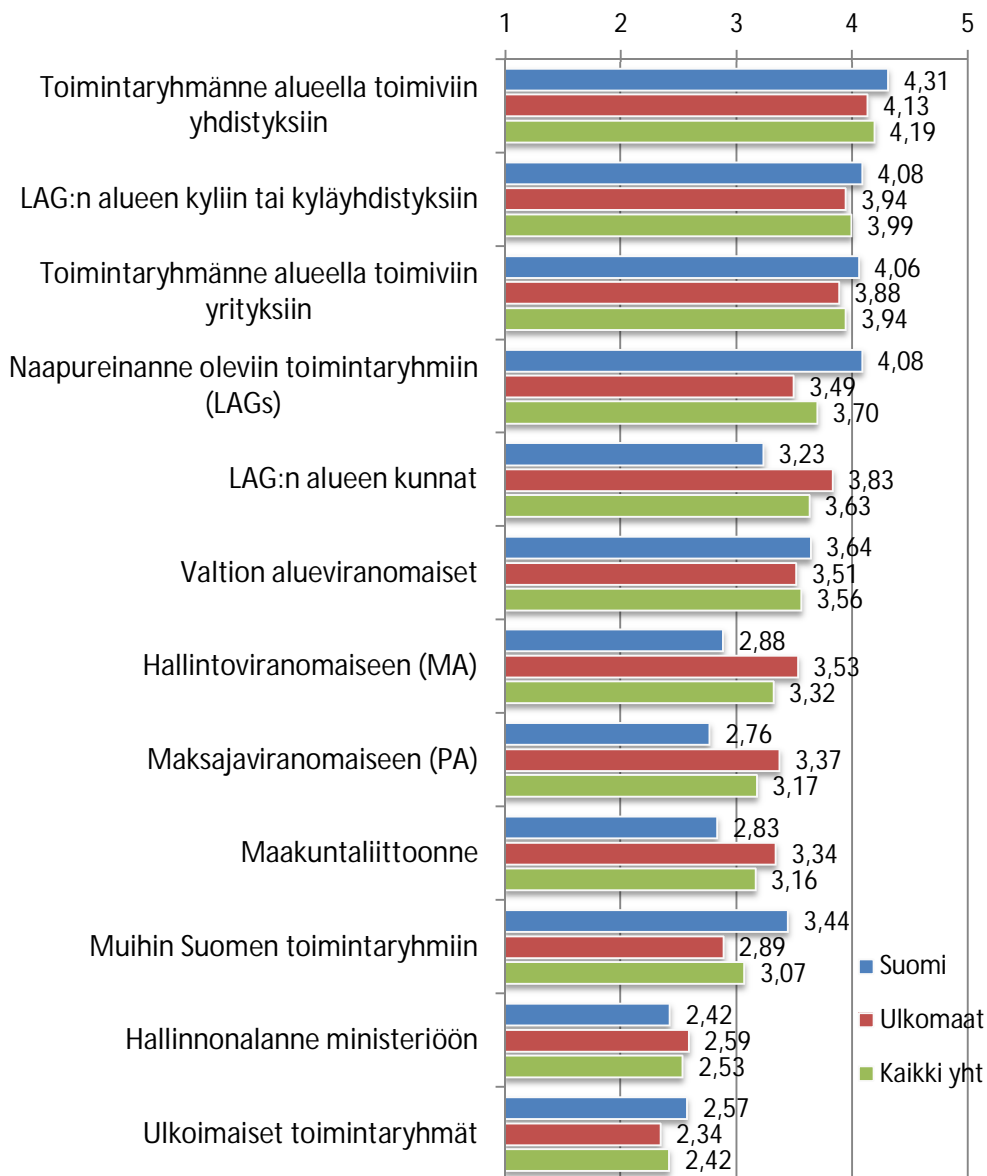
Toki on huomioitava, että yhteydenpito ja erityisesti sen tarkoitus ja sisältö vaihtelevat taulukossa 23 eriteltyjen tahojen välillä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että toimintaryhmien hallinnointitehtävissä on eroa riippuen siitä, kehen tai mihin tahoon ollaan kulloinkin yhteydessä. Esimerkiksi yhdistysten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

Yleisesti kunnat koettiin tärkeäksi yhteistyön ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta kaikissa maissa. Yksi käytetyin argumentti yhteistyön perustaksi olivat 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.

**Taulukko 23.** Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito eri toimijoihin

1= Ei koskaan, 2=1 krt/vuosi, 3=1krt/kk, 4=joka viikko, 5=joka päivä



Kuten jo edellä 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 muutamaan toimintaryhmään kussakin maassa. Osaltaan kyse on siitä, että monesti kansainväliset hankkeet koetaan työläinä, vaikeina toteuttaa, raskaina hallinnoida sekä vaikutukset ovat hieman häily-

vät. Samalla tavoin, eräät vastaajat kommentoivat kansainvälisten tehtävien ja hankkeiden tulevan oman toimintaryhmän prioriteeteissa yleensä viimeisimmillä sijoilla. Käytännössä hallinnollinen kuormitus ja päivittäisrutiinit syövät ajan kansainväliseltä toiminnalta.

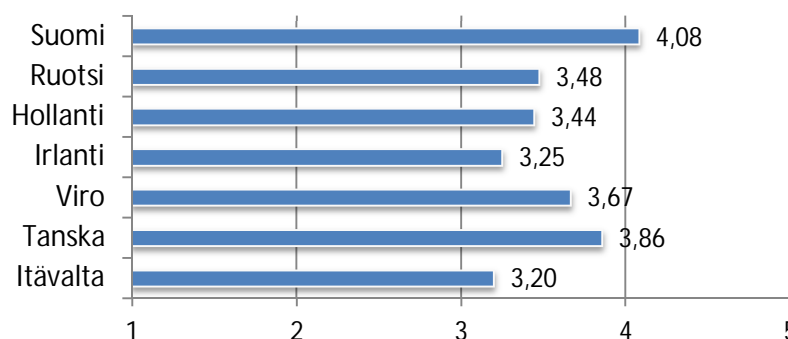
Suomi näyttää poikkeavan hieman vertailumaista korkeammalla yhteydenpidolla naapureina toimiviin toimintaryhmiin. Osaltaan tämä kertoo varmasti toimintaryhmien halusta tehdä yhteistyötä ja löytää alueen kannalta vaikuttavampia ratkaisuja. Toisaalta Suomessa toimintaryhmiä on kannustettu yhteistyöhön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

Taulukossa 23a on verrattu yhteydenpitoa toimintaryhmittäin maakohtaisesti. Taulukosta näkyy selkeästi Suomen painotus. Hieman samaan tapaan, Tanskassa ja Virossa painottuu yhteydenpito 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 selkeä kehittämiskeino asioiden parantamiseen.

**Taulukko 23a.** Paikallisten toimintaryhmien yhteydenpito naapurina toimiviin toimintaryhmiin

1=Ei koskaan, 2=1 krt/vuosi, 3=1krt/kk, 4=joka viikko, 5=joka päivä



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 ovat mm.:

- Esitteet.
- Tiedotteet toiminnasta paikallisissa ja alueellisissa medioissa.
- Internet-sivut ja sähköpostilistat, Facebook-sivustot.
- Workshopit ja erilaiset tapahtumat, ml. tiedotustilaisuudet, avoimet ovet.
- Toimintakertomukset ja vuosikertomukset sekä raportit.
- Henkilökohtaiset kontaktit yrityksiin, yhteisöihin ja yksilöihin.

Tämän tutkimuksen yhteydessä läpikäytiin perusteellisesti seitsemän maan toimintaryhmien 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. Lisäksi useimmat sivustot on rakennettu ns. asiakaslähtöisesti eli esimerkiksi yhteystiedot ovat helposti löydettävissä. Sivustoilta löytyy alustavaa ohjeistusta esimerkiksi hanketta suunnitteleville tahoille. Hollannissa ja Irlannissa toimintaryhmä-kohtaisissa 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 laisinkaan. Osalta löytyy internet-linkki, mutta sivustot eivät toimi tai ne ohjautuvat toisen toimintaryhmän sivustolle.

Entä millaisia kehittämistavoitteita viestintään ja tiedotukseen liittyy? 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 korostuu jo tunnetut tahot varsin usein. Sama pätee myös muissa maissa. Toisaalta tämä on tulosta tietoisesta tai tiedostamattomasta viestinnän profiloinnista. Kenen kanssa viestintä ja tiedotus todennäköisesti johtaa esimerkiksi hanketyöskentelyyn sekä kenen 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.

Muutamissa vastauksissa tuli esiin tarve kommunikaatiolle joka toimii molempiin suuntiin. Toimintaryhmillä on selkeä viestintä ja tiedotustehtävä. Samalla toimin-

taryhmien 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.

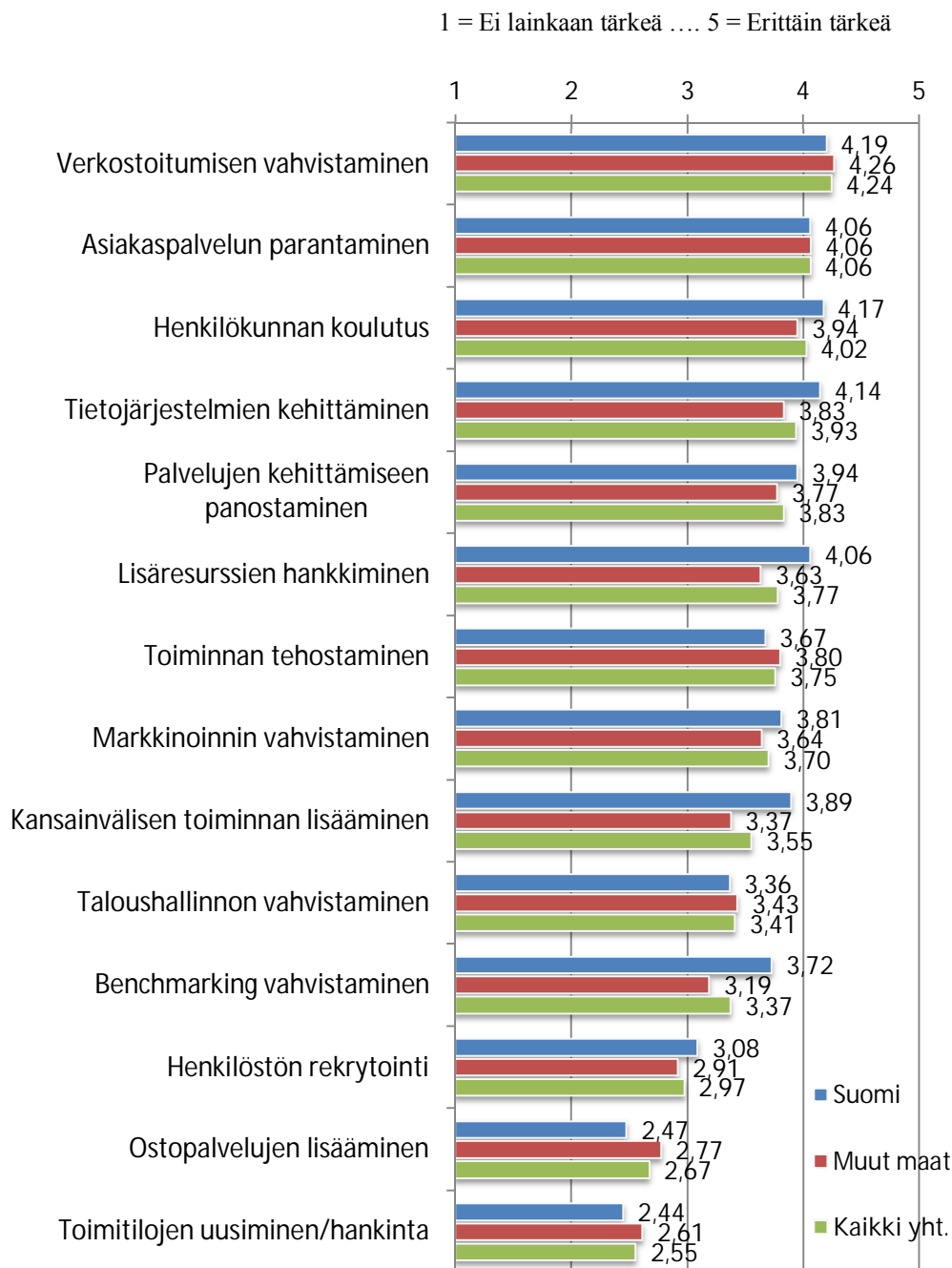
#### 4.4 Kehittämisen painopisteitä

Yleiskuvaltaan kehittämiseen paikallisissa toimintaryhmissä näytetään suhtautuvan myönteisesti. Taulukkoon 24 olemme koonneet yleiskuvan 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 ovat tietenkin vaihtelevia 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 ei kyetä vastaamaan tarpeeksi nopeasti ja esimerkiksi toimintaryhmien toiminnanvetäjät kuormittuvat usein yhteydenotoista. Samalla toimintaryhmien vastauksissa korostuu palvelujen kehittäminen, joka viittaa useimmiten uudenlaisten palvelujen käyttöönottoon ja omaksumiseen. Tämä edellyttää toimintaryhmiltä jatkuvaa toimintaympäristön ja yhteistyökumppaneiden tarpeiden huomioimista.

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

**Taulukko 24.** Kehittämisen painopistealueita: toimintaryhmien näkökulma

Tiedotuksen ja eri toimijoiden aktivointi nähdään kaikissa maissa kehittämisen painopisteenä. Tämä toistui erityisesti haastatteluissa ja toimintaryhmä-kyselyn avoimissa vastauksissa. Tiedotus ja viestintä koetaan yleisesti toimintaedellytyksen luomisena ja johon jokaisen toimintaryhmän on panostettava.



Toiminnan tehostamisen yksi avaintemoista on ns. perusprosessin tehostaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa käsittelyaikojen lyhentämistä: a) päätösvaiheessa ELY-keskuksessa ja b) maksatusvaiheessa ELY-keskuksessa. Ratkaisuehdotuksissa usein toistuu Suomessa se, että 1) päätösvalta siirrettäisiin kokonaisuudessaan toimintaryhmille, 2) ELY-keskuksen rooli typistyisi tarkastukseen ja 3) MAVI keskittyisi vain maksatusten oikeellisuuden tarkastuksiin. Vastaavasti Ruotsissa kritisoitiin lääninhallitusten ja Jordbruksverketin verkkaista hankekäsittelyä, ja ratkaisuksi osa ehdotti, samalla tavoin kuin Suomessa, päätösvallan siirtoa toimintaryhmille. Toiseksi, prosessin tehostamiseen kuuluu läheisesti se, että MAVI:n tuottama 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 toimintaryhmä-tasolla haluttaisiin panostaa enemmän tuloksien ja vaikutusten erittelyyn.

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

- Hallintomenettelyitä koskevia koulutuksia.
- Kilpailutusmenettelyjä koskevia koulutuksia ja lyhytkursseja.
- Laatutyöhön ja laatujärjestelmiin perehdyttävää koulutusta sekä laatujärjestelmien käyttöönottoa ja vaatimuksia avaavia koulutuksia.
- Tiedottamisen eri kanaviin ja medioihin perehdyttävää, käytännöllistä koulutusta.

Hallitustyöskentelyn kehittämisessä nähtiin monia eri tarpeita. Esimerkiksi Tanskassa koettiin, että hallitusten osaamista pitäisi vahvistaa liiketoiminnan tuntemuksen ja valmiuksien osalta. 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 teko jokaisesta päätöstä vaativasta hankkeesta. Kyse on noin puolen sivun dokumentista, jossa tiivistetään hankkeen sisältö, tavoite ja raha. Lisäksi on tiivis toimintaryhmien laatima dokumentti, jossa on perustelut hankkeen hyväksymiseksi tai hylkäämiseksi. Vain nämä viedään hallituksen käsittelyyn, ja taustadokumentit toimitetaan pyydettäessä.

## 5 YHTEENVETO

Tutkimuksessa on selvitetty ja analysoitu LEADER-toimintatavan hallinnointia ja siinä esiintyviä haasteita seitsemän maan vertailun kautta. Vertailumaiksi LEADER-toimintatavan hallinnoinnin selvittämiseksi valittiin Hollanti, Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Suomi, Tanska ja Viro. Maiden valinnassa huomioitiin, että maiden välillä on tasapainoisesti sekä erilaisuutta ja samankaltaisuutta että merkittäviä uudistuksia ja jatkuvuutta LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa.

Käsillä olevassa raportissa on kuvattu sekä nykytilaa että uudistustarpeita ja kehittämiskeinoja. Hallintotieteellinen selvitys oli perusluonteeltaan vertaileva. Systemaattista seitsemän maan vertailua helpotti selvitykseen sisällytettyjen organisaatioiden yhteiset määritelmät sekä samankaltaiset perustehtävät ja organisatoriset rakenteet.

Tutkimusote on tässä raportissa ollut pääosin kvantitatiivinen, perustuen tutkimushankkeessa toteutettuun seitsemän maan kyselyaineistoon. Kyselyaineiston havaintoja on tuettu ja rikastettu virallisilla dokumenteilla, uudistusasiakirjoilla, selvityksillä sekä aihepiiriä koskevilla tutkimuksilla. Kokonaisuudessaan materiaali kertoo vertailumaiden nykytilasta sekä tavoiteltujen ja haluttujen muutosten sisällöstä.

### ***Keskeisten tulosten summaus: ”samankaltaiset erilaiset”***

Tutkimuksen keskeinen ja tärkein tulos on vertailumaiden samankaltaisuus LEADER-toimintatavan hallinnointiin liittyvissä haasteissa ja ongelmakohtissa. Lähes poikkeuksetta edellä esitetyt graafit etenevät samalla trendillä ja keskiarvoilla. Vain muutamia poikkeuksia maiden välille tuli esimerkiksi valtion aluehallinnon roolista (esim. Suomen ELY-keskus ja ohjauksymykset ja Suomessa yrittäjäjärjestöjen merkittävä asema verkostoitumisen lisäämisessä) sekä vertailumaiden painotuksissa etukäteisen ohjauksen ja jälkikäteisen 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 maittain yllättävänkin yhtenevä.

Yllättävää havaittu samankaltaisuus ja yhteneväisyys hallinnoinnin ongelmissa ja haasteissa on siksi, että jäsenvaltioilla on periaatteessa oikeus ja ehkä velvollisuuskin järjestää LEADER-toimintatavan hallinnointi paikallisista tarpeista ja olosuhteista ponnistavaksi. Eräällä tapaa voikin todeta, että siinä missä hallinto- ja

ohjauskäytänteet on integroitu EU:n myötä, on myös hallinnointia koskevat ongelmat ja haasteet ”onnistuttu” yhtenäistämään EU-maissa.

Yhteisiksi ”kipupisteiksi” LEADER-toimintatavan hallinnoinnissa osoittautuivat:

- 1) Riittävän ajan löytäminen toimintaryhmissä hanketoimijoiden ohjaukseen ja neuvontaan (perustyötä, joka tulisi suorittaa 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 maksatuksissa ja hakemusten viranomaishyväksynnässä
- 4) Toimintarahnan hankkeistus ja toimintaryhmien henkilöstön määräaikaisuus (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 kuntapuolen toimijoiden sitouttaminen koko ohjelmakauden ajaksi

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.

**Taulukko 25.** Kolme maaryhmää: tärkeimpiä erityispiirteitä

| <b>Itävalta, Ruotsi ja Suomi</b>   | <b>Viro</b>  | <b>Hollanti, Irlanti ja Tanska</b>  |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valtio kumppani, ja yhteistyöhakuisuus vahvaa</li> <li>- Varsin selkeä ohjeistus</li> <li>- Alhaiset arviot alhaalta-ylös periaatteen ja innovatiivisuuden toteutumasta</li> <li>- Toimintaryhmien toiminta-alueita ei haluta laajentaa; alueet koetaan selkeinä</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hallintoviranomaisella vahva rooli, silti alhaalta-ylös koetaan vahvana</li> <li>- Resurssit vaihtelevat toimintaryhmittäin ja yhteistyötahoittain erittäin paljon</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toimintaryhmien tahtotila itsenäiseen toimintaan vahva</li> <li>- Toimintaryhmät asioivat ministeriön kanssa; ei väliporrasta</li> <li>- Ohjeistus osin väljempää, painopiste jälkikäteisessä kontrollissa ja tarkastuksessa</li> <li>- Alhaalta-ylös vahvempaa</li> <li>- Toimintaryhmien toiminta-alueita valmius laajentaa tai laajennettu</li> </ul> |

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 varsin luotettavia kumppaneita, ja 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 varsin selkeän maaryhmän muodostavat Hollanti, Irlanti ja Tanska. Tässä maaryhmässä toteutuu selkeästi ns. uuden julkisjohtamisen (New Public Management) tyylinen organisointi ja johtaminen. Toimijoille, kuten esimerkiksi toimintaryhmille on annettu laajempi toimivalta ja etukäteisen ohjauksen merkitys on vähäisempi. Lisäksi toimintaryhmillä on näissä maissa enemmän mahdollisuuksia järjestää oma organisaatio 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.

Kolmannessa ryhmässä Viro on erikseen muista maista. Se on sijoitettu taulukossa 25 keskelle, koska Virossa löytyy ominaisuuksia sekä ensimmäisestä että toisesta maaryhmästä. Lisäksi Virossa on eräitä hyvin omaleimaisia piirteitä, kuten vahva hierarkkinen järjestelmä sekä erityiset haasteet yhteistyötahojen ja hankepartnereiden taloudellisissa resursseissa.

### ***Nykytilasta uudistuksiin***

Edellä on pyritty summaamaan tiiviisti keskeiset maahavainnot sekä yhtäläisyydet vertailumaiden välillä. Entä miltä näyttää nykytila kokonaisuudessaan ja mihin suuntaan LEADER-toimintatavan hallinnointia näytetään kehitettävän?

Taulukkoon 25 on koottu seitsemän maan vertailun perusteella kuva siitä mikä on LEADER-toimintatavan hallinnoinnin nykytila ja mihin hallinnoinnin kehittämisessä pyritään. Taulukossa rakenteet kertovat organisatorisen järjestelmän omi-

naisuuksista ja vastaavasti tehtävät asioista, joita hallinnoinnissa toteutetaan ja halutaan kehittää tai muuttaa.

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

|   | <b>Organisatoriset rakenteet</b>  | <b>Tehtävät</b>   |
|---|---|---|
| <b>Arvioita nykytilasta</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kuluva ohjelmakausi lisäsi toimintaryhmien määrää; edellytti uusien organisaatioiden sisäänajoa</li> <li>- Pyrkimys yhtenäisyyteen ja valtavirtaistamiseen heikentää alhaalta-ylös periaatteen toteutumista</li> <li>- Organisatoriset ristiriitatilanteet syntyvät ja ne käsitellään jäsenvaltion sisällä; EU kaukana toimintaryhmistä</li> <li>- Ohjelmakaudella toimintaryhmät ovat onnistuneet sitouttamaan ja yhdistämään paikallisten toimijoiden intressit kehittämistyössä</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raportointiin ja hankeseurantaan vaikuttaa kuluvaan yhä enemmän työaikaa</li> <li>- Siirtymä toimintaryhmissä hallinnoijan roolista innovatiiviseksi paikalliseksi kehittäjäksi antaa odottaa edelleen</li> <li>- Alati muuttuvat ohjeistukset aiheuttavat stressiä ja turhautumista toimintaryhmissä ja hankkeiden toteuttajissa</li> <li>- Aktiiviseen viestintään ja henkilökohtaisuuteen perustuviin verkostoihin satsaaminen tuottaa vaikuttavaa tulosta</li> </ul>                                     |
| <b>Uudistamisen ja kehittämisen painopisteitä</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toimintaryhmistä joko itsenäisiä ”paikallisia elinkeinoyhdistä” tai valtion aluehallinnon ja kuntien yhteisiä ”paikallispesäkkeitä”</li> <li>- Toimintaryhmien etsittävä ja avattava uusia ja entistä osallistavampia toimintamuotoja, ja joilla vältetään ”sisäpiirit”</li> <li>- Hallitustyöskentelyä järkevöitettävä ja jäseniä sitoutettava entistä paremmin</li> <li>- Omien resurssien vakiinnuttaminen ja ennustettavuuden lisääminen asiakkaiden suuntaan asettamalla toimintaraha koko ohjelmakaudelle</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hankehallinnon keinovalikoimaa on monipuolistettava = mahdollistettava variaatio hankkeen koon mukaan</li> <li>- Kehittämistehtävien vahvistaminen edellyttää raportointivelvollisuuksien vähentämistä</li> <li>- Hankkeiden viranomaishyväksyntä ja maksatuksien käsittely kaipaa lisäresursseja</li> <li>- Tietojärjestelmien järkevöittäminen käyttäjien todellisten tietotarpeiden mukaan</li> <li>- Pienimuotoisuuden ja todellisen paikallisuuden hyväksyminen ”isojen vaikutusten” sijasta</li> </ul> |

Taulukon lisäksi on tehtävissä muutamia yleisiä johtopäätelmiä. Ensinnäkin useimpia vertailumaista yhdistää aluehallintojen uudelleenorganisointi ja kuntarakenteen muutokset. Yleisesti suunta on kohti isompia alueita ja kuntia. Tämä väistämättä vaikuttaa LEADER-toimintatavan organisointiin, tehtäviin ja uudis-

tamisen painopisteisiin. Mistä ja kenestä muotoutuu oikeat kumppanit ja yhteistyötahot? Mitä tehtäviä voisi olla delegoitavissa paikallisille toimintaryhmille esimerkiksi valtion aluehallinnon vetäytyessä yhä keskitetympiin malleihin? Muutokset korostavat uudistamisessa ja seuraavan ohjelmakauden suunnittelussa kokonaisnäkemyistä. 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 anglosaksiseen traditioon nojaava yritysperustainen 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 ovat erityisesti yritysten kannalta liikesalaisuuden ja luottamuksen laajemmat käyttömahdollisuudet. Lisäksi mallissa paikallisilla toimintaryhmillä on vapaampi mahdollisuus valita itselleen toiminnan prioriteetit.

Kolmanneksi, LEADER-toimintatavan kehittämisessä on yleisesti huolehdittava 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 siirtymään kehittämistehtäviin sekä todella toteuttaa kehittämistehtävää. Tätä varten on varmistettava tarvittava tuki mm.

- Strategisen kehittämisen suunnittelulle ja toteutukselle
- Strategioiden ja prioriteettien löytämiselle, valitsemiselle, priorisoimiselle ja toteuttamiselle
- Osallistumista ja vaikuttamista edistävien työtapojen ja menetelmien käyttöönotolle
- Innovaatioiden ja hyvien käytäntöjen benchmarkkaukselle ja sovittamiselle omiin toimintaedellytyksiin ja paikallisiin tarpeisiin

Neljänneksi kehittämispaineita tulee olemaan eittämättä eri sidosryhmien aktiivoinnissa 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 matallettu, 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 sosiaalisen median ja teknologisiin ratkaisuihin perustuvia osallisuuden muotoja sekä testata uusia kansalaisvaikuttamisen keinoja pienimuotoisesti ja paikallisista tarpeista lähtien.



## LÄHTEET

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.

DG AGRI:n laatima maaseuturahastosta 2007–2013 rahoitettavien maaseudun kehittämissuunnitelmien 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 fiskeriområderne*. Copenhagen: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries.

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

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

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

Euroopan komissio (2008). *Rural Development Memos 2008* maittain.

*European Network for Rural Network (ENRD)* (2013). <http://enrd.ec.europa.eu/en/home-page.en.cfm>. Ladattu 15.1.2013.

HE 35/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä annetun lain 27§:n muuttamisesta ja rakennerahastolain 2 luvun kumoamisesta.

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

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

Jordbruksverket (2009). *Erfarenheter från LEADER+ arbetet: Svenska nätverket för LEADER+ vill dela med sig av erfarenheter från programperioden 2001–2008*. Jönköping.

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

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

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

*Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007–2013: Ennakoarviointi* (2006). Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Soveltavan biologian laitos, Pel-lervon taloudellinen tutkimuslaitos, MTT-taloustutkimus (MTTL).

Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (FVM) (2007a). *Dekendtgorelse 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). *Dekendtgorelse om oprettelse og drift af locale aktionsgrupper under fiskeriudviklingsprogrammet for perioden 2007–2013*. BEK 740 of 27/06/2007. Copenhagen: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries.

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

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

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3<sup>rd</sup> 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.

Shortal, Sally & Shucksmith, Mark (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. Julkaisematon.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28:3, 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 & Thomsen, Arne Bengt (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*.

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