

Leader-metodin kehittämisprosessi 2009-2010

LOPPURAPORTTI



SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	2
1.1 Kehittämisprosessin tarkoitus	2
1.2 Toimijat ja toteuttajat	2
1.3 Tunnistettuihin haasteisiin vastaaminen	2
1.4 Kehittämisprosessin toteutus	3
2. HAVAINTOJA JA ANALYYSIÄ	4
2.1 Esiin nousseita kysymyksiä	4
2.2 Toimijoiden esittämiä ratkaisuja	5
2.3 Toimijoiden ajatuksia toivotusta organisointimallista	5
2.4 Arvio kehittämisprosessin tuloksellisuudesta	6
3. VISIO 2014	7
3.1 Toimintaryhmäyön kasvattamisen suunnat	8
3.2 Käytännön askeleita visiota kohti	8
3.3 Näkökulmia	9

Kaikki tässä raportissa kuvattu ja muuta materiaalia löytyy verkko-osoitteesta:

www.leadermetodi.ning.com

1. JOHDANTO

1.1 Kehittämisprosessin tarkoitus

Prosessin **tarkoituksena** oli tukea toimintaryhmäyön elinvoimaisuutta ja valtakunnallista uudistamista systemaattisen kehittämisprosessin kautta. Lisäksi tavoitteena oli:

- lisätä toimintaryhmien ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta
- tunnistaa toimintaryhmäyön ongelmakohdat ja kehittämishaasteet
- löytää ja esittää ratkaisuja toimintaryhmäyön ongelmiin
- tukea seuraavaan (2014-) ohjelmakauteen valmistautumista.

1.2 Toimijat ja toteuttajat

Kehittämisprosessin kesto oli 12 kk (1.10.2009–30.9.2010) ja sen toimijoina olivat toimintaryhmät (hallitus ja toimihenkilöt), Leader -viranomaiset sekä tutkijat. Prosessin toteutuksesta tehtiin palvelusopimus *Maaseutuverkostoyksikön* kanssa ja se rahoitettiin (39 500 €) Manner-Suomen maaseutuohjelmasta 2007-2013.

Prosessin ohjaus toteutettiin yhteistyökonsortiona, jossa toimivat:

- HELSINGIN YLIOPISTO, Ruralia-instituutti, Mikkelin ja Seinäjoen yksiköt, *Torsti Hyyryläinen, Manu Rantanen, Antti Saartenoja ja Katja Rinne-Koski*
- OULUN YLIOPISTO, Lönnrot-instituutti, Kajaani, *Jouni Ponnikas ja Tarja Lukkari*
- OTAVAN OPISTO, Mikkelin, *Jere Rinne*

1.3 Tunnistettuihin haasteisiin vastaaminen

Keskeiset tavoitteet liittyivät **vuorovaikutuksen** ja keskustelun lisäämiseen toimijoiden välillä. Ennen kehittämisprosessin käynnistämistä tunnistettiin seuraavat itse kohdejoukkoa koskevat toiminnalliset haasteet:

- miten päästään irtautumaan arjesta uusiin ratkaisuihin?
- löydetäänkö tälle prosessille aikaa?
- miten hyvin tieto prosessista välittyy?
- rohkaistutaanko avoimeen keskusteluun?

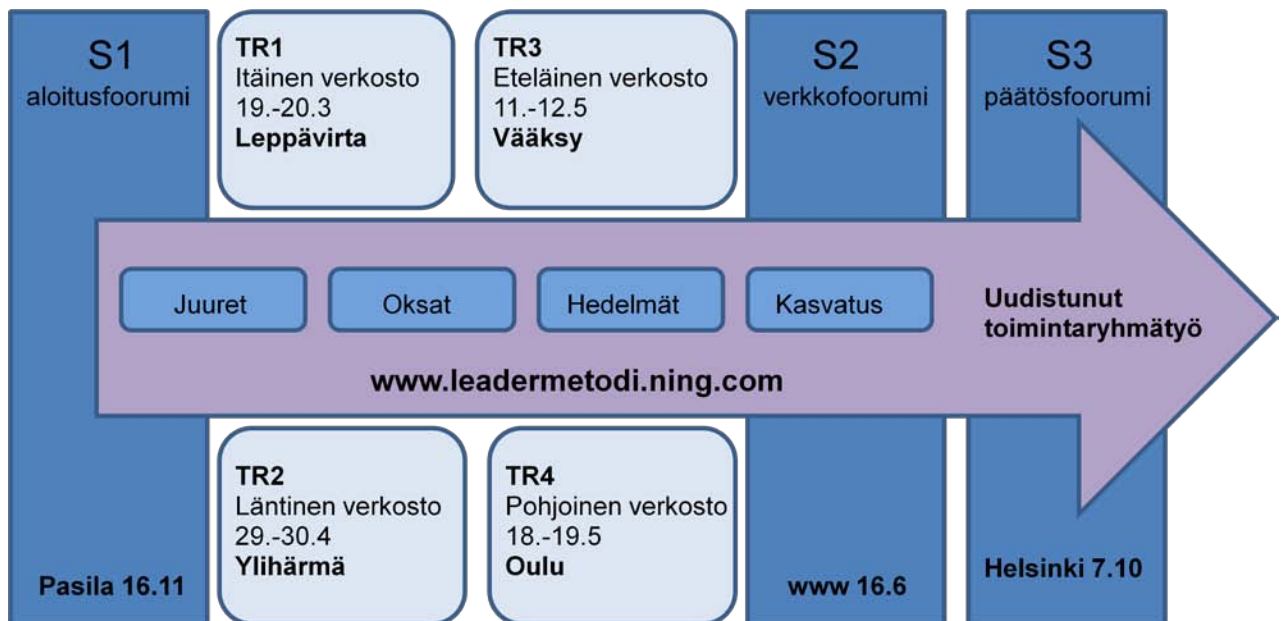
Näiden kohtien toteutumista arvioidaan luvussa 2.4.

1.4 Kehittämisprosessin toteutus

Prosessin kuluessa:

- järjestettiin 2 valtakunnallista seminaaria, joissa osallistujia noin 160 henkilöä
- toteutettiin 4 aluetilaisuutta (98 henkilöä) sekä
- avoin verkkofoorumi, joka on katsottavissa kokonaisuudessaan verkossa edelleen
- avattiin verkkosivut, jossa tällä hetkellä 126 jäsentä (leadermetodi.ning.com).

Verkkosivuilla koko prosessi on pidetty mahdollisimman avoimena. Eri teemoista on avattu ja käyty keskusteluja verkossa. Verkkosivuille on kerätty kaikki prosessissa tuotettu materiaali ja analyysit (mm. raportit seminaareista sekä kyselyistä). Verkkosivuja hyödynsivät mm. maaseutu-alan yliopisto-opiskelijat harjoitustöissään (Rural Studies -verkosto). Opiskelijat työstivät oman vionsa mukaisen tulevaisuuden toimintaryhmätyön mallin, jonka he myös esittelivät päätösseminaarissa 7.10. Verkkosivujen ylläpitämistä jatketaan toistaiseksi.



KUVA 1: Kehittämisprosessin eteneminen vaiheittain 2010

2. HAVAINTOJA JA ANALYYSIÄ

Maaseudun kehittäjienkin toimintaympäristö on voimakkaassa liikkeessä. Yleisesti tunnettujen megatrendien (globalisaatio, ilmastonmuutos yms.) lisäksi Suomessa julkisen talouden ja erityisesti kuntakentän muutoshaasteet vaikuttavat väistämättä myös toimintaryhmätyön tulevaisuuteen. Prosessin taustalla oli siten pohdinta, millaiseen tulevaisuuskäyttöön ja tilanteeseen uusi, vuonna 2014 alkava ohjelmakausi suuntautuu?

- **Miten toimisi uudistunut Leader?**
- **Millainen olisi Leadermetodi?**

2.1 Esiin nousseita kysymyksiä

Seuraavaan on kiteytetty keskeisiä kysymyksiä:

- Toimintaryhmän **rooli** on epäselvä ja tulkinnat vaihtelevat edelleen paljon, onko imagona hankerahoittaja, viranomainen vai kehittäjä-aktivoija/ hanketoimija?
- Toimintaryhmätyöhön liittyvien toimintakulttuurien **alueelliset erot** ovat ilmeiset. Mikä eroja selittää, voidaanko ne hyväksyä?
- Toimintaryhmätyön **herkkyys** paikalliselle aloitteellisuudelle ja uusille ideoille. Onko se vahvistunut vai heikentynyt, pitäisikö sitä vahvistaa?
- Toimintaryhmätyön avautuminen **uusille toimijaryhmille**, valitaanko sulkeutuva (rajataan kohdejoukkoa) vai avautuva (laajennetaan) tulevaisuus?
- Toimintaryhmätyön **joustavuuden** ehdot. Riittääkö hankebyrokratian normiviilaus vai pitääkö mennä institutionaalisempiin ratkaisuihin?
- **Kuntakentän muutos** vaikuttaa väistämättä toimintaryhmätyöhön. Mikä tulisi olla toimintaryhmän suhde uudistuvaan kunta-instituutioon sekä laajemmin muuttuvaan aluekehittäjäkenttään?
- Toimintaryhmätyön **asemointi** maatalous-, maaseutu- ja aluepoliittisiin ohjelma- ym. kehyksiin on iso avoinna oleva kysymys.
- Jos merkittävää lisärahoitusta ei ole näköpiirissä, niin **resurssikysymystä** pitäisi tarkastella laajemmin, erityisesti muiden pääomien kautta (osaaminen, verkostot ja kumppanuudet) sekä rahoituslähteiden monipuolistamisen näkökulmista.

2.2 Toimijoiden esittämiä ratkaisuja

Toimijat tekivät prosessin kuluessa lukuisan määrän erilaisia ehdotuksia toimintatavan kehittämiseksi. Niitä on raportoitu erikseen verkkosivuilla julkaistuissa **dokumenteissa**. Seuraavaan on kiteytetty useimmin mainittujen ehdotusten sisältöä:

- toimintaryhmille on annettava lisää valtaa ja vastuuta päättää hankerahoituksesta
- Leader on irrotettava Manner-Suomen maaseutuohjelman kehyksestä
- hankepäättöprosessia on selkiytettävä
- päätösvalta on osoitettava yhdelle viranomaiselle
- innovaatiohankkeille on luotava oma rahoitusmalli
- alueellisen ja kansainvälisen yhteistyön byrokratiaa on helpotettava
- hallinnon, toimintaryhmien ja paikallisten toimijoiden vuoropuhelua on lisättävä
- toimintaryhmien toimintamäärärahaa on korotettava.

lähde: Pasila-raportti 15.12.09 (saatavilla verkkosivuilta)

2.3 Toimijoiden ajatuksia toivotusta organisointimallista

Toimijoiden ajatuksia pyrittiin kirvoittamaan esittämällä erilaisia vaihtoehtoisia organisointimalleja. Mallit esitettiin ensin verkkosivuilla. Tuolloin niihin ei tullut kommentteja. Kysely lähetettiin päätösseminaariin ilmoittautuneille, joilta tuli kaikkiaan 34 vastausta verkkokyselyyn.

SKENAARIOIDEN KANNATUS:

- **NYKYMALLI** Toimintaryhmät säilyvät ja toimintaryhmyötä jatketaan suurin piirtein kuten tähänkin asti mm. rahoituskehyksen, ohjausmekanismien ja tavoitteiden osalta. 22 kpl
- **KILPAILUMALLI** Toimintaryhmille myönnetään niiden toiminnan laadusta riippuva summa kansallista rahoitusta, jonka käytöstä ne itse vastaavat. Keskeisellä sijalla toiminnassa on sektorirajat ylittävien innovaatioiden syntymisen ja kehittymisen tukeminen. 10 kpl
- **KUNTAMALLI** Toimintaryhmä kytketään kuntakonserniin. Toimintaryhmyöstä tulee osa kuntien yhteistoimintaa ja sitä toteutetaan kiinteässä yhteistyössä elinkeinoyhtiöiden ja/tai maakuntaliittojen kanssa. 2 kpl
- **OMAEHTOISUUSMALLI** Toimintaryhmät irrotetaan maaseutupolitiikan kehyksestä eikä niille tule korvamerkittyä rahoitusta. Toiminta jatkuu vapaaehtoisena kansalaistoimintana tai ryhmien itse hankkiman rahoituksen turvin, jos ne niin haluavat. 0 kpl
- **ELY-MALLI** Toimintaryhmien itsenäisestä roolista luovutaan ja toimintaryhmyö integroidaan osaksi ELY -keskusten toimintaa. Toiminnassa keskitytään isompien ja vaikuttavampien hankkeiden tukemiseen. 0 kpl

Kyseinen aineisto on pieni, eikä siitä voi yksin tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kyselyssä erottuivat selvästi kuitenkin nyky- ja kilpailumallit. **Kehitetty nykymalli** saa eniten kannatusta. Itsenäisyyttä kaivataan, mutta toisaalta pelkona ovat kilpailumallin mahdolliset epävarmuustekijät

Yhdistettynä muuhun prosessin aikana kertyneeseen materiaaliin, voisi esittää tulkinnan, että toimijakentässä esiintyy kahdenlaista ajatusta tulevasta, toiset ovat valmiita etenemään pienin korjauksin nykymallilla. Toinen, edellistä kuitenkin pienempi joukko olisi valmis ottamaan rohkeammin riskejä ja uudistamaan toimintamallia.

Vastauksissa esitettiin nykyiseen toimintamalliin seuraavia kehittämissuhteita:

- enemmän itsenäisyyttä, valtaa ja vastuuta ryhmille
- pois päällekkäinen työ ELY:n kanssa
- joustavuutta varsinkin pienten ja innovatiivisten hankkeiden valintaan ja hallintoon
- ryhmille riittävä hallintorahoitus
- pääosa kansallista, mukana EU-rahoitusta
- rahoituksen jatkuvuuden turvaaminen
- tulossopimukset ryhmien kanssa
- hallitusten vaihtuvuus taattava
- toimialueet suuremmiksi

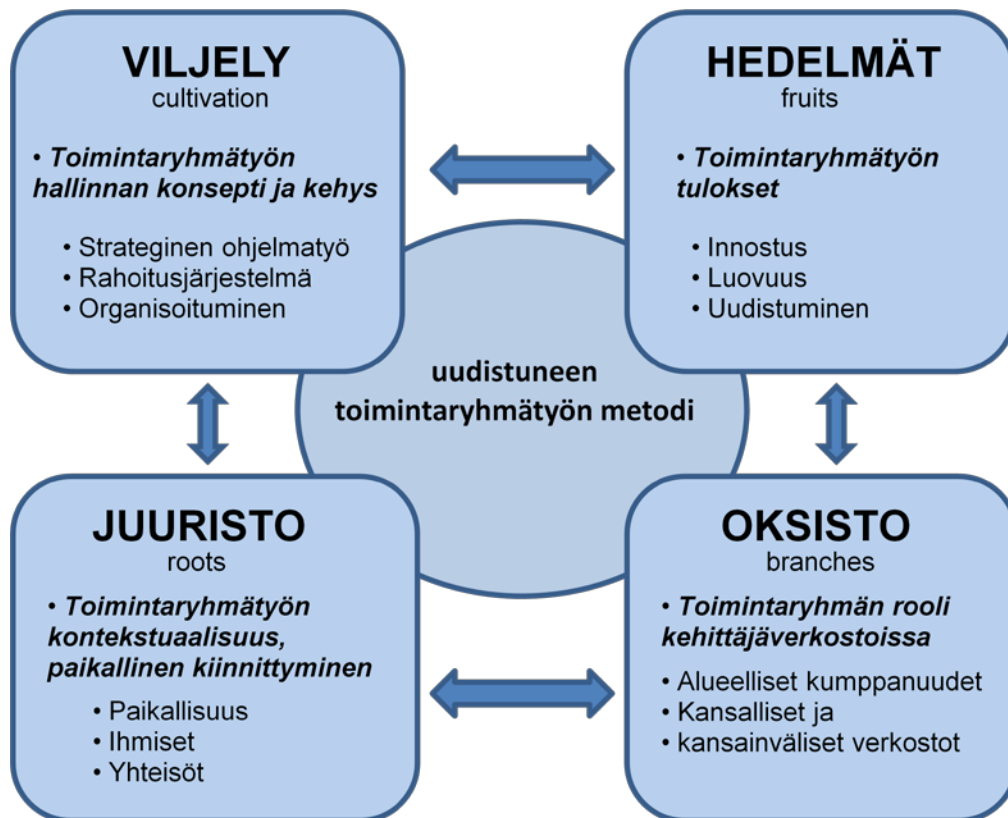
2.4 Arvio kehittämissuhteiden tuloksellisuudesta

Yleisarviona prosessin onnistumisesta voidaan sanoa, että haasteet ja ongelmat saatiin kyllä hyvin esiin ja systemaattisesti dokumentoitua. Valmiita vastauksia ei kuitenkaan löydetty, erilaisia aiheita ja ideoita kyllä esiteltiin! Ei tullut suurta leimahdusta – lähinnä varovaista tarkkailua. Mukaan saatiin ensivaiheen omaksijat, suuri osa toimijoista jäi sivustaseuraajiksi.

On tärkeätä jatkaa avointa ja keskustelevaa prosessia, jossa toimintaryhmätyön tulevaisuutta pohditaan. Sille tämän kehittämissuhteiden tulokset tarjoavat hyvän alustan.

3. VISIO 2014

Päätösseminaarissa esitettiin visuaaliseen muotoon tehty kooste, eli **toimintaryhmätyöpensas** (ks. kansikuva), joka kokosi yhteen toimintaryhmätyön erityispiirteet neljän teeman alle: **juuret** edustavat toimintaryhmätyön kiinnittymistä ihmisiin, yhteisöihin ja paikallisuuteen. **Oksisto** kuvaa toimintaryhmätyön yhteistoiminnallisuutta, sen verkottunutta ja verkottavaa luonnetta. **Hedelmät** symboloi toimintaryhmätyön luovia tuloksia ja niistä innostumista. **Viljely** kuvaa toimintaryhmätyön organisointia, strategisuutta ja toiminnan hallintaa.



KUVA 2: Neljä näkökulmaa toimintaryhmätyön uudistamisen määrittelyyn

3.1 Toimintaryhmätyön kasvattamisen suunnat

Toimintaryhmätyön uudistamistamista lähestyttiin myös edellä esitetyn luokittelun mukaan. Näin saatiin seuraavanlaisia esityksiä.

Paikallisuuden vahvistaminen (juuristo)

- **toimintaryhmät** vahvistavat kiinnittymistä monimuotoiseen kansalaisuuteen

Kumppanuuksien ja verkostojen voimistaminen (oksisto)

- **toimintaryhmien** asema, rooli ja resurssit määritellään alueilla tasavertaisesti yhdessä

Osallistumisen lujittaminen (hedelmät)

- **toimintaryhmätyön** kautta vahvistetaan uudistavaan kehittämistyöhön osallistumista

Strategisen ohjelmatyön vahvistaminen (viljely)

- **toimintaohjelmasta** tehdään keskeinen hallinnan ja strategisen johtamisen väline

Nykytilanteeseen verrattuna keskeisin tämän vision mukainen muutos olisi, että **toimintaryhmien omien ohjelmien painoarvoa ja statusta nostetaan nykyisestä.**

Ohjelmasta tulisi tehdä käytännön ohjausväline. Ohjelmatyöstä tulisi siten nykyistä strategi-sempi ja sen toimeenpanoon liittyvä päätöksenteko olisi vahvemmin toimijoiden itsensä kä-sissä.

Tässä korostuu ohjelman sopimuksellinen piire. Toimintaryhmän (strateginen) ohjelma ei vision mukaan enää olisi minkään yksittäisen valtakunnallisen ohjelman ”alla”, vaan päinvastoin ohjelmat linkittyvät nykyistä selkeämmin muihin ohjelmiin sekä alueiden ja kuntien strategiseen kehittämiseen. Tämä ratkaisu olisi osa vahvistettaessa toimintaryhmien asemaa paikallisina kehittäjinä. Se myös selkiyttäisi toimintaryhmien roolia sekä laajentaisi niiden potentiaalista resurssipohjaa ja legitimoisi alueellisesti erilaiset ratkaisut. Myös erilaiset Global Grant -tyyppiset kokonaisrahoitusmallit mahdollistuisivat.

3.2 Käytännön askeleita visiota kohti

Konkreettisia kehittämisaskelluksia jo kuluvalle (2007-2013) ohjelmakaudella olisivat:

- tehdään **tietoteknologisia** kokeiluja hallinnossa ja palveluissa sekä levitetään niiden koke-muksia.
- otetaan **sosiaalinen media** tavoitteellisesti käyttöön toiminnan eri osa-alueilla.
- mahdollistetaan **erilaistuva toimintaryhmätyö**, esimerkiksi vapaa-toimintaryhmä kokeilu.
- toimintaryhmätyön mahdollisia ohjaus- ja organisoitumisvaihtoehtoja on tutkittava tarkem-min.
- laajennetaan **avointa keskustelua** toimintaryhmätyöstä ja sen ohjelmaperusteisuudesta sekä panostetaan vahvasti seuraavan ohjelmakauden valmisteluun.

3.3 Näkökulmia

Leaderin innovatiivisuudesta, Antti Saartenoja

Innovatiivisuuden vaade on viime vuosina nostettu osaksi kaikkea aluekehitystä, niin myös Leader-toimintaa. Voidaan puhua ns. laaja-alaisesta innovaatiopolitiikasta, jossa innovatiivisuudesta on tehty yhteiskunnan, yritysten ja julkisen sektorin toimintaan sisäänrakennettu yleinen ominaisuus. Innovatiivisuus on kuitenkin vaikeasti arvioitava ja mitattava suure, mistä syystä se on aiheuttanut Leader toimintalinjaa toteuttaville toimintaryhmille jatkuvia ongelmia. Innovatiivisuudesta ei saisi tulla toimintaryhmille liian suurta taakkaa, koska kyse on yleensä suhteellisen pienistä hankkeista, joissa innovaatioiden tuottaminen ei ole ollut alkuperäisenä tavoitteena.

Leaderin onnistumisen kannalta toimintaryhmillä on erittäin tärkeä tehtävä lähellä ruohonjuuritasoa toimivina ideoiden esiin nostajina, rahoitusmahdollisuuksien viestittäjinä ja hakuprosessien myötävaikuttajina. Heillä on riittävä herkkyys tunnistaa ideoiden aitous, uutuus ja kyky kehittyä innovaatioiksi. Myös ihmisten innostus ja palo hanketta kohtaan ovat ratkaisevan tärkeitä hankkeen onnistumisen kannalta. Innostuneet toimijat pystyvät luomaan tehokkaammin uutta ja keksimään uusia toimintamalleja. Siksi toimijoiden innostuksen tunnistaminen ja tukeminen voi olla tärkeämpää kuin hankkeen innovatiivisuus sinänsä. Ohjelma- ja byrokratiakeskeisyyden kasvu kuitenkin kadottaa ihmisen rakenteiden taakse. Ihminen kohdataan lähinnä hankepaperien tai sähköisten hakujärjestelmien kautta. Teknisten ja taloudellisten arvioiden ohella tulisikin lisätä kiinnostusta myös hakijoiden laadulliseen arviointiin.

Toimintaryhmien tarveharkinnan ja ELY -keskusten laillisuusharkinnan välinen suhde hankkeiden päätöksentekoprosessissa muodostaa ”suodatinrakenteen”, jossa toimintaryhmien työntekijät joutuvat ennakoimaan ja viestimään hakijoille myös tulkintansa ELY -keskuksen mahdollisesta kannasta. Innostavan ja aktivoivan roolin yhdistäminen rajoittavaan ja hankeideoita suodattavaan rooliin aiheuttaa ristiriidan joka yhtäältä on toimintaryhmille vaikea hallita ja toisaalta voi nakertaa toimintaryhmien luottamusta. Toiminta ei saa olla rahanjaon optimointia vaan hyvien hankkeiden ja paikallisen aloitteellisuuden tukemista. Kaikenlainen toimintaryhmien byrokratisointi sotii tätä tavoitetta vastaan.

Leader -toiminnan innovatiivisuuden lisäämisen tärkein perustekijä on **riskinoton** hyväksyminen ja **epäonnistumisen** salliminen. Tiukat rahoitusehdot ja käänteinen todistustaakka, jossa hakijaa lähtökohtaisesti epäillään varojen väärinkäytöstä kunnes hän todistaa syyttömyytensä, aiheuttavat pelotevaikutuksen, joka tehokkaasti suuntaa toimintaa vain turvallisiksi ja riskivapaiksi arvioituihin hankkeisiin. Jatkossa tuleekin pyrkiä erottamaan väärinkäytökset epäonnistumisista. Oleellista on kuitenkin epäonnistumisista oppiminen, joka voitaisiin asettaa yhdeksi kriteeriksi, mikäli hanke ei saavuta sille asetettuja tavoitteita. Lisäksi tulee varoa epäonnistumisen sanktiointia.

Leaderin tulisi olla myös itsessään uudistumiskykyinen järjestelmä. Se on aikanaan tuonut uusia välineitä ja vaikutteita alueelliseen kehittämiseen ja ollut innovatiivinen tapa toimia. Vaikka toiminta on vakiintunut ja institutionalisoitunut, sen ei tarvitse tarkoittaa toiminnan jämähtämistä vakiintuneisiin uumiin. Uudistumispotentialista kertovat esimerkiksi hankkeen aikana toteutetut tulevaisuusutiset, joista usein ideoitii uudenlaisia toimintatapoja. Esimerkiksi Leaderin erilais-taminen alueellisesti voisi nopeuttaa sen evolutionääristä kehitystä ja johtaa merkittäviin toiminta-tavassa uudistuksiin.

Leader metodissa innovatiivisuuden tavoitetta ei ylipäättään tule nostaa liian korkealle sijalle, vaan tärkein tavoite tulee edelleen olla ihmisten aktivoiminen. Tämä ei tarkoita sitä, että uudistuminen

tavoitteesta tulisi luopua, vaan että tärkeämpää on pitää huolta Leaderin hyvistä periaatteista ja omasta uudistumiskyvystä. Mikäli siinä onnistutaan, niin maaseudun tulevat innovaatiot syntyvät toiminnan seurauksena ikään kuin itsestään.

Yhteenvedo:

- Leader-metodissa oleellista on innovatiivisten ihmisten ja ideoiden tunnistaminen ja tukeminen rakenteiden ja byrokratian takaa
- toimintaryhmien ensisijainen tehtävä ei tule olla hankeideoiden torpedointi ajatuksella: ”ei tämä kuitenkaan mene ELY–keskuksessa läpi”.
- Leaderissa tulee lisätä riskinoton ja epäonnistumisen mahdollisuutta, kuitenkin niin että epäonnistumisista pitää oppia
- Leaderin tulisi myös itse kyetä uudistumaan

Lähteet:

- Lovio, Raimo (2009). *Näkökulmia innovaatiotoiminnan ja –politiikan muutokseen 2000-luvulla*. 59 s. Helsingin kauppakorkeakoulu, Helsinki.
- Suutari, Timo & Ulla-Mari Heiskanen (2007). *Innovatiivisuus yhteisöjen paikallisessa kehittämisessä*. 33 s. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Seinäjoki. Raportteja 23.

Leaderin verkostoista, *Manu Rantanen*

Toimintaryhmät vaikuttavat ja toimivat verkostoissa. Toimintaryhmillä on luontainen verkottajarooli, koska ne hanketoimintaa edistäessään synnyttävät erilaisia foorumeja. Yhdistys, sen hallitus ja erilaiset työryhmät ovat samalla itsessään verkostoja, minkä vuoksi toimintaryhmän rooli verkostoissa toimijana liittyvät läheisesti Leader-metodin erityispiirteisiin (ks. leadermetodi.ning.com/group/leadermetodi):

Leader -erityispiirre	Liityntä verkostoteemaan
Alueperusteisuus	Alueiden vahvuuksien laaja hyödyntäminen hanketyössä uusien toimijoiden verkostoitumista tukemalla.
Alhaalta ylös -periaate	Paikallistoimijoiden hyvän tuntemuksen takia tehokas kanava paikallislähtöisten ideoiden kehittelyyn.
Paikallinen kumppanuus	Kunta-, yritys- ja yhdistystoimijoiden yhteistyö toimintaryhmässä.
Monialaisuus	Toimintaryhmän sektorirajoja ylittävät foorumit ja hankkeet
Innovatiivisuus	Toimintaryhmän tuki eri aluetasojen ja sektorien ajatusten ”törmyttämiseen”.
Alueiden välinen yhteistyö	Kontaktien lisääminen alueiden välille.
Verkostoituminen	Toimintaryhmä verkottajana ja verkottujana.

Verkostot voidaan jakaa lähikehään ja ulospäin laajeneviin kehiin. Lähikehässä ovat toimintaryhmän oman toiminnan kautta syntyneet verkostot. Laajeneviin kehiin kuuluvat muut kehittäjä- ja viranomaistahot.

A. Lähikehä

1. Aluetason verkosto

- hallituksen kolmikanta
- omat työryhmät
- yhdistyksen jäsenet
- jo toteutettujen ja parhaillaan toteutettavien hankkeiden hanketoimijat
- toimintaryhmän aktivointi- ja koulutustoiminnassa syntyvät verkostot

B. Ulospäin laajenevat kehät

- viranomaistahot (kunnat, ELY, Maakuntaliitto, Mavi...)
- kehittäjäorganisaatiot (KOKO-ohjelma, elinkeinoyhtiö, Pro Agria...)
- Valtakunnan ja kv.-tason verkostot
 - Toimintaryhmien kehittäjäverkosto
 - Kv. -Leadertoiminta

Toimintaryhmille läheisimpiä yhteistyötahoja ovat paikallistason, kuten kylien toimijat. Hyvää paikallistoimijoiden saavuttamista sekä palvelemista aktiivomalla, neuvomalla ja tukemalla voidaan pitää toimintaryhmien erityisenä vahvuutena kehittäjäkentässä. Läheinen yhteistyö paikallisten viranomaisten, kuten kuntien ja ELY-keskusten kanssa on myös luontainen osa toimintaa.

Verkostoitumista muiden toimijoiden kanssa sekä osin myös kansainvälistä ja alueiden välistä toimintaa pidetään toimintaryhmissä resursseja ennemminkin vievänä kuin antavana toimintana. Tähän vaikuttaa aikaresurssien niukkuus tilanteessa, jossa hallinnollinen työ on vaatinut yhä enemmän ryhmien panostuksia. Alueiden välistä ja kansainvälistä verkostoitumista haittaavat myös yhteishankkeiden tavallistakin raskaammat hallintokäytännöt. Toimintaryhmät kuitenkin haluaisivat lisätä toimintaansa alueiden kehittäjäverkostoissa.

Verkostoituminen alueiden muiden toimijoiden kanssa tulisi toteuttaa osana toimintaryhmien ”normaalia” toimintaa. Laajeneviin kehiin syntyy yhteyksiä lähikehän toimijoiden sekä toimintaryhmän oman aktivointi- ja koulutustoiminnan kautta. Esimerkiksi hallitusten jäsenten kontaktien nykyistä parempi hyödyntäminen sekä alueiden toimijoiden olemassa oleviin kansainvälisiin kontakteihin mukaan pääseminen tukisivat ryhmien työtä ja lisäisivät toimintaryhmyön tunnettuutta. Näin verkostoitumiseen panostaminen antaisi vähintään saman verran takaisin osaamista sekä hankeaktivoitua helpottavia kontakteja.

Toimintaryhmä voi parhaimmillaan toimia foorumina, jossa sektori- ja aluerajoja ylittäen eri toimijat sekä vanhat ja uudet ideat kohtaavat. Aktiivisena kehittäjänä toimintaryhmät samalla myös vahvistavat alueiden osaamista ja kehittämiskulttuuria.

Havainnot ja toimenpide-esityksiä, Jouni Ponnikas

Nämä havainnot on koottu Oulun tilaisuudessa toukokuussa 2010 pidetyistä alustuksista, käydyistä keskusteluista samoin johtopäätösten teossa on hyödynnetty erilaisissa asiantuntijatehtävissä tehtyjä havainnot.

Ryhmien alueiden asukkaat pitävät toimintaryhmää tärkeänä toimijana alueen kehittämisessä. Samoin toimintaryhmän ja alueen asukkaiden yhteistyö toimii. Toimintaryhmien pitää kuitenkin vielä tehdä toimintaansa tunnetummaksi, jotta toimintaan saadaan aktivoitua uusia toimijoita. Alueiden asukkaat eivät välitä riittävästi kehitysajatuksiaan toimintaryhmille.

Toimintaryhmän kehittämisohjelma muuttuu toiminnaksi ennen kaikkea hankkeiden, mutta myös toimintaryhmän työntekijöiden ja luottamushenkilöiden muun kehittämistyön, aktivoinnin ja neuvonnan kautta. Alueilla on varsin laaja yhteisymmärrys siitä, että kehittämisohjelmat tiivistävät alueidensa kehittämistarpeet ja toimintaryhmät toteuttavat hyvin omaa kehittämisohjelmaansa. Ryhmillä on täydentävä, neuvova ja aktivoiva rooli alueellaan.

Toimintaryhmien paikallisten kehittämisohjelmien roolia tulee edelleen vahvistaa. Manner-Suomen maaseutuohjelma ja sen hallinnointi eivät saa tehdä toimintaryhmien omia osallistuvilla menetelmillä, selkeän ohjeistuksen, asiantuntija-avun ja systemaattisen arvioinnin kautta luotuja ohjelmia tyhjiksi. Komissio edellyttää ryhmiltä omia kehittämisohjelmia. Ohjelmien tulee olla paikallista kehittämistyötä ohjaavia asiakirjoja, toki niiden kautta rahoitettava toiminta ei voi olla ristiriidassa Manner-Suomen maaseutuohjelman kanssa. Näitä ristiriitatilanteita voidaan toimijoiden yhteistyön avulla välttää ja samalla säilyttää ryhmien ohjelmien ohjaava rooli. Nämä näkökohdat maa- ja metsätalousministeriön tulee huomioida seuraavan ohjelmakauden valmistelussa.

Tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusharkinnan välinen roolitus ryhmien ja ELY keskusten kesken on hirttänyt ryhmien ja viranomaisten välistä toimintaa jo edellisellä ohjelmakaudella. ja tekee sitä edelleen. Tilanteen korjaamiseksi pitäisi rakentaa ryhmistä ja alueen viranomaisista verkosto, jossa laillisuusharkintaa toteuttavat viranomaiset sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaa tekevät ryh-

mät yhteisellä allekirjoittamallaan sopimuksella sopivat toimivaltansa rajat, noudattavansa niitä ja toteuttavansa yhdessä laatimaansa paikallisen toimintaryhmän kehittämisohjelmaa. Paikalliset kehittämisohjelmat ohjeistetaan ja koordinoidaan ministeriössä niin, että ne saadaan toteuttamaan laajempaa maaseudun kehittämisohjelmaa ja ristiriitaisuudet ohjelmien välillä ehkäistään.

Toimintaryhmät tulee kytkeä tulossopimukseen perustuvan toiminta- ja rahoitusmallin piiriin. Toimintaryhmien tulossopimus voi olla global grant -tyyppinen. Myös ryhmien toimintaraha on useissa tapauksissa tuloksellisen toiminnan kannalta kiusallisen pieni. Uudenlaista global grant -tyyppistä hallintomallia tulee seuraavalla ohjelmakaudella kokeilla joissakin ryhmissä pilottituotteisesti. Euroopan komissio ja Maa- ja metsätalousministeriön tulee aktiivisesti seuraavan ohjelmakauden valmisteluprosessin aikana selvittää, mitä toimenpiteitä pilotoinnin toteuttaminen seuraavalla ohjelmakaudella edellyttää.

Nykyisen rahoitusmallin läpivieminen kuntarahoitusosuuksineen tulee tuottamaan suuria vaikeuksia kuntatalouden tiukentuessa ja kuntien yhdistyessä. Tapauskohtaisesti tulee selvittää ryhmien yhdistämisestä saatava hyöty. Ryhmiä yhdistettäessä yhden ryhmän kuntarahaosuutta maksavat useammat kunnat tai kuntaliitosten myötä yhden ryhmän toiminnassa mukana olevien kuntien määrä pysy siedettävällä tasolla. Ryhmien yhdistämisiä suunniteltaessa tulee kuitenkin olla tarkkana, ettei hallinnollista tehokkuutta etsittäessä poljeta toimintaryhmätyön ehkä tärkeimpiä vahvuuksia, kansalaisten aktivoimista ja yhteistyötä kansalaisten kanssa eli sosiaalisen pääoman vahvistamista. Toimintaryhmät pitää organisoida niin, että konkreettinen hankeyhteistyö kansalaisten kanssa on mahdollista laajoilla maaseutualueilla.

Toimintaryhmätyön vaikuttavuuden arvioimiseksi pitää tehdä ryhmien toiminnan ydin- ja tukiprosessien kuvaukset ja miettiä ydinprosessien vaikutukset ja asettaa niitä mittaavat indikaattorit seurannan ja arvioinnin pohjaksi. Nykyinen seurantajärjestelmä ei palvele toimintaryhmien toiminnan vaikuttavuuden seurantaa ja arviointia. Maa- ja metsätalousministeriön tulee huomioida nämä näkökohdat seuraavan ohjelmakauden valmistelussa.

Toimintaryhmät pitävät yhteyttä kansalaisiin ja vahvistavat alueen sosiaalista pääomaa. Ryhmien roolissa kansalaisten aktivoijina on kuitenkin vielä kehittämistä. Kansalaiset eivät riittävästi välitä kehittämisajatuksiaan ryhmien kautta kehitettäväksi. Tilanteen taustalla voi nähdä monia syitä, joista hankebyrokratia ei ole vähäisin.

Hankerahoituksen hallinnointia tulee helpottaa silloin, kun kehittämisen instrumentteina ovat pienimuotoiset kehittämishankkeet, jotka vaativat vain pientä rahoitusosuutta. Pienten toimenpiteiden toteutuksen helpottaminen ei johda paikallisen kehittämisstrategian tai taustalla olevan laajemman maaseudun kehittämisohjelman vaikuttavuuden pirstaloitumiseen, kun ryhmät pitävät huolen rahoittamiensa toimien ohjelman mukaisuudesta. Avainsana on ohjelmallisuus.

Myös ryhmien yhteydenpitoa kansalaisiin on edelleen kehitettävä. Kansalaisiin kohdistuvissa tiedotustoimissa toimintaryhmien tulee miettiä tiedotuksen räätälöintiä kulloisenkin kohderyhmän tarpeiden mukaisesti. Yleiset tiedotus- ja aktivointitilaisuudet ovat tärkeitä toimintaryhmätyön yleisen tietoisuuden lisäämiseksi, mutta todella hanketoimintaan ja ohjelman toteutukseen johtavia toimia käynnistyy silloin, kun aktivointitoimet kohdistetaan erityisryhmille, joilla on täsmällisiä kehittämistarpeita ja joihin toimintaryhmän rahoituksella voidaan vastata. Maa- ja metsätalousministeriön tulee laatia yhteistyössä ryhmien edustajien kanssa ryhmille päivitettyt ohjeet tiedotus- ja aktivointitoiminnan edistämiseksi jo tämän ohjelmakauden aikana ja päivittää ne seuraavan ohjelmakauden alussa.

Toimintaryhmien hallitusten jäsenet omien taustayhteisöjensä edustajina ovat tärkeitä yhteyshenkilöitä ja viestinviejiä omiin taustayhteisöihinsä toimintaryhmätyöstä ja sen tarjoamista mahdollisuuksista. Samalla tämän kaltainen tiedonkulku vahvistaa alueiden sosiaalisen pääoman perustana olevaa verkostoitumista. Hyvää viestiä toimintaryhmistä tulee, kun onnistuneista hankkeista kertovat oman taustayhteisön edustajat (esimerkiksi yrittäjät yrittäjille). Tällaisia tilaisuuksia ryhmien tulee järjestää lisää.

Toimintaryhmät profiloituvat selkeästi muista Manner-Suomen ohjelman toimeenpanijoista poikkeavalla tavalla, eivät viranomaisina, vaan aktivoijina, neuvojina ja tukijoina, joiden tuki ja kumppanuus kohdistuu maaseudun tavallisiin asukkaisiin muun kuin maatalouden kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä. Ryhmät ovat maaseutupoliittisen kehittämisen tehonyrkkejä alueilla ja niiden asemaa ja toimintaedellytyksiä pitää jatkossakin turvata ja kehittää.

Sosiaalisen pääoman peruspiirteitä ovat toisiaan vahvistavat luottamus ja yhteistyö. Pääosin luottamus toimintaryhmien toimintaan on asianmukaista ja ryhmien yhteistyö keskeisten viranomaisten ja kansalaisten kanssa sujuvaa. Kuitenkin keskusteluissa on tullut esille kipupisteitä ryhmien ja ELY-keskusten yhteistyössä. Nämä yhteistyön säröt haittaavat sosiaalisen pääoman vahvistumista alueilla ja heikentävät siltä osin toimintaryhmien työn tuloksellisuutta. Maa- ja metsätalousministeriön tulee yhteistyössä ryhmien kanssa selvittää, millä alueilla yhteistyön ongelmia ilmenee, mistä ongelmat johtuvat ja järjestää näiden toimintaryhmien alueille keskustelutilaisuuksia.

Global grant

Global grant -rahoitusmalli on erityisesti Irlannissa sosiaalipolitiikassa ja toimintaryhmätyössä hyödynnetty kokonaisrahoitusmalli, jolla julkisia varoja myönnetään tietyn toimenpidekokonaisuuden toteuttamiseen ennalta määritellyin ehdoin. Toimintaryhmälle myönnetään EU:n ja valtion rahoitusosuus tietyinä määriteltynä kokonaisuutena. Rahoituksen saaja sitoutuu toteuttamaan sovitut tavoitteet. Toteuttajan velvollisuus on osoittaa rahoittajalle myönnettyillä resursseilla aikaan saadut tulokset ja niiden tavoitteiden mukaisuus.

Rahoitusmalli vahvistaa ohjelmallisuutta ja strategisuutta toimintaryhmätyössä. Koska toimintaryhmistä tuskin voidaan rakentaa uusia ELY-keskuksia, pitää toiminnan ja rahoituksen perustana olevan ohjelman taakse saada sopimuksellisesti sitoutumaan myös alueen rahoittajaviranomaiset. Kehittämishojelman painoarvo kasvaa ja siitä tulee sitova asiakirja.

Global grant -malli tukee toiminnan strategisuutta ja toiminnan strategisuus tukee global grant mallin onnistumista. Toiminnan on oltava strategista, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa. Samoin hallintomalli tukee toiminnan innovatiivisuutta, koska yhdessä asetetut tavoitteet sekä uuden etsintä, innovatiivisuus yhtenä toiminnan perusperiaatteena, ohjaavat tehtäviä ratkaisuja. Nykyistä helpommin toimintaa luonnehtii se, että ei haeta varmuutta vaan haetaan jotain uutta.

Toimiessaan uusi rahoitusmalli vahvistaa myös muiden Leader-periaatteiden toteutumista: alueperusteisuus toteutuu, koska mallin perustana on toimintaryhmän paikallinen ohjelma ja sopimus sen toteuttamiseksi. Alhaalta ylös -periaate voimistuu, mikäli ohjelma on laadittu aidosti osallistavien menetelmin. Paikallinen kumppanuus toimintaryhmän ja muiden toimijoiden välillä vahvistuu, koska ohjelma ei voi toteutua ilman riittävää toimijoiden välistä luottamusta. Alueiden välinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä verkostoituminen toteutuvat, mikäli ryhmä katsoo ne tavoitteidensa saavuttamisen kannalta olennaisiksi.

Riskinä on että ”vapaat kädet” saadessaan ryhmät tekevät tavoitteiden toteuttamiseksi toimenpiteitä, jotka eivät ole lainsäädännön tai Leader-periaatteiden mukaisia eikä julkinen kontrolli kykene

niitä tunnistamaan. Leader-periaatteiden toteutumisen varmistaminen edellyttää ministeriöltä sen kontrollointia, että toimintaryhmät myös uudessa rahoitus- ja toimintamallissa kirjaavat ne ohjelmiinsa toimintaa ohjaavina periaatteina. Riskeistä puhuttaessa on hyvä muistaa, että toimintaryhmät saavat jo nyt kunnilta rahoitusta toimintaansa yhdessä laaditun ohjelman perusteella ikään kuin global grant -mallin mukaisesti (ks. myös Hyryläinen 2010)¹.

Siirtymistä uuteen rahoitus- ja toimintamalliin ei kuitenkaan pidä pitää kertakaikkisina operaatioina, joka ratkaisee nykyiset toimintaryhmätyön ongelmat. Uusien toiminta- ja hallintomallien etsintä on tutkimista, oppivaa soveltamista sekä toiminnan kehittämistä kohden toimintaryhmien vahvempaa asemaa, jossa niiden hallinnollinen asema tukee eikä hankaloita Leader-periaatteiden toteutumista.

¹Hyryläinen, Torsti (2010). Global grant ja toimintaryhmätyö - mistä on kyse?
<http://leadermetodi.ning.com/>