

Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä

**Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien
vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittarien kehittämisestä**

Maa- ja metsätalousministeriö

Loppuraportti, lokakuu 2015

Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia
Avaintaito Osuuskunta Suomi
Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti
MDI Public Oy



Euroopan maaseudun
kehittämisen maatalousrahasto:
Eurooppa investoi maaseutualueisiin



SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ.....	1
SAMMANDRAG	2
SUMMARY	3
OSA 1 SELVITYKSEN PÄÄHAVAINNOT	4
1 Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kehittämiseen – mutta eivät suunnitelmiin	4
2 Seitsenvuotinen kausi käytännössä viisivuotinen.....	5
3 Alueelliset ja paikalliset toimet tukivat Manner-Suomen maaseutuohjelmaa – seurannan puutteet vaikeuttavat onnistumisen arviointia.....	5
4 Alueellisiin tavoitteisiin pyritään kansallisin keinoin, toimintaryhmät ristipaineessa.....	7
5 Tulosten ja vaikutusten mittaaminen kirjavia	8
6 Paikallislähtöisellä kehittämisellä on lisäarvoa, mutta todentaminen on vaikeaa.....	9
7 Maaseudun kehittäjien yhteistyö on soljuvaa, hallintokiemurat luovat paikoittain kitkaa.....	10
8 Maaseutujaostojen roolit vaihtelevat koordinoinnista tiedonjakokanaviin.....	12
9 Suomalaista maaseutua kehitetään alueilla	12
10 Katse 2020-luvulle.....	14
OSA 2 KANSALLISEN TASON ANALYYSI.....	15
1 Johdanto.....	15
2 Lähtökohtia kansallisen tason havainnoille	15
3 Ohjelman lähestymistapa ja luonne.....	17
4 Alueatasojen välinen työnjako, valta ja vastuut.....	22
5 Arviointi-, seuranta- ja valvontatietojen käyttö.....	27
6 Yhteistyö, yhteensovittaminen ja paikkaperustainen maaseutukehittäminen	30
7 Yhteenvetoa arviointikysymysten mukaisesti eriteltynä	35
OSA 3 ALUEELLISEN TASON ANALYYSI.....	38
1 Johdanto.....	38
2 Alueellisten suunnitelmien laatiminen	38
3 Alueellisten suunnitelmien rahoitus	39
3.1 ELY-keskusten myöntövaltuudet verrattuna rahoitusarvioihin	43
3.2 Rahoituksen toteutuma.....	44
4 Alueellisten suunnitelmien ja ohjelmakauden toteutuksen vastaaminen tarpeisiin ja mahdollisiin toimintaympäristön muutoksiin.....	44
4.1 Painopisteet alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa 2007–2013.....	44
4.2 Painopisteiden sisältö.....	45
4.3 Alueelliset suunnitelmat ja toimintaympäristön muutos.....	46
5 Manner-Suomen ohjelman tavoitteiden edistäminen alueellisten suunnitelmien avulla	47
5.1 Yksityisen rahoituksen ja kuntarahan kertymä	48
5.2 Myönnöt ja maksatukset.....	50
5.3 Hanke- ja yritystuet	52
5.4 Alueellisia tuloksia ohjelmakaudella 2007–2013 indikaattoriseurannan näkökulmasta	56
5.5 Mielikuvat ohjelmakauden tuloksista	63

6	Alueellisten suunnitelmien toteutuksen vastaaminen alueellisen suunnitelmien tavoitteita ja painotuksia.....	64
7	Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden toteutuminen.....	65
7.1	Tavoitteet alueellisissa suunnitelmissa 2007–2013	65
7.2	Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden asettelu ongelmia	66
7.3	Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden seuranta ohjelmakaudella 2007–2013	68
7.4	Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden toteutuminen ohjelmakaudella 2007–2013	69
7.5	Alueellisten suunnitelmien arviointi ohjelmakaudella 2007–2013	71
7.6	Mielikuvat ohjelmakauden tuloksista	72
8	Maaseutujaostojen ja vastaavien koordinaatioryhmien merkitys alueellisen suunnitelman toteutuksessa.....	75
8.1	Valmisteluvaihe	75
8.2	Toteutusvaihe.....	75
9	Yhteistyö alueen toimijoiden, sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa	79
10	Suunnitteluprosessin, strategioiden ja suunnitelmien uudistaminen ja kehitystarpeet	81
10.1	Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien yhteys maakuntaohjelmiin	81
10.2	Suunnitteluprosessin, strategioiden ja suunnitelmien uudistaminen ja kehitystarpeet	81
10.3	Alueellisten suunnitelmien lisäarvo	82
10.4	Ruotsin malli?	82

OSA 4 PAIKALLISTASON ANALYYSI 86

1	Johdanto ja lähtökohdat.....	86
1.1	Paikallistason arviointiaineisto ja analyysi	87
2	Leader-toimintaryhmien paikallisten kehittämissuunnitelmien tarvestaavuus.....	88
2.1	Toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien tarvestaavuus ja tarkistukset ohjelmakaudella 2007–2013 sekä toimintaympäristön muutosten vaikutukset.....	88
3	Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden edistäminen paikallisten kehittämissuunnitelmien avulla	92
3.1	Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden toteutuminen Leader-toimintaryhmien näkökulmasta	93
3.2	Hanke- ja yritystukien määrät ohjelmakaudella 2007–2013.....	100
3.3	Toimintaryhmittäisiä tuloksia ohjelmakaudella 2007–2013 indikaattoriseurannan näkökulmasta.....	104
3.4	Ympäristövaikutukset.....	118
3.5	Huomioita seurantajärjestelmästä.....	122
4	Leader-toimintaryhmien paikallisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 kehityksessä.....	124
5	Seuranta, arviointi ja indikaattorit	128
5.1	Toimintaryhmien seurantatoimet ja mittarit	128
5.2	Laadullisten tulosten ja vaikutusten mittaaminen oli haastavaa	130
5.3	Toimintaryhmien teettämät arvioinnit.....	132
5.4	Toimintaryhmien vuosiraportointi	133
5.5	Indikaattoreita koskevat kyselytulokset ja Alpakka-leirit.....	134
5.6	Indikaattorianalyysi	136
5.7	Havaintoja ja kommentteja indikaattorilomakkeiden tietosisällöistä	138
5.8	Toimintarahaa koskevat indikaattorit	141
5.9	Sisältöaihia vuosiraportin laatimiseen	142

5.10	Vuosiraportoinnin ja ohjelma-arvioinnin yhteys	146
6	Toimintaryhmytyön lisäarvo	148
7	Toimintaryhmien yhteistyö ELY-keskuksen, Mavin, maaseutuverkoston ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa	153
7.1	Toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyö	155
7.2	Toimintaryhmien ja Maaseutuviraston yhteistyö	158
7.3	Toimintaryhmien ja maaseutuverkoston yhteistyö	158
7.4	Toimintaryhmien ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyö	158
8	Maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmän kehittäminen	159

OSA 5 VERKOSTOT MAASEUDUN KEHITTÄMISESSÄ163

1	Lähtökohdat verkostojen ja yhteistyön analyysille	163
2	Verkostokyvykyys.....	164
3	Verkostojen analysointi vaikuttavuuden mittarina	167
4	Verkostoanalyysi menetelmänä.....	167
5	Verkostoanalyysin toteutus.....	168
6	Monenkeskisen yhteistyön analyysi menetelmänä	170
7	Case-alueiden kuvaukset	172
7.1	Pohjoisimman Lapin Leader	173
7.2	Joensuun Seudun Leader.....	177
7.3	Linnaseutu	181
7.4	Aisapari	185

ALUEELLISEN TASON ANALYYSIN LIITTEET.....190

Liite 1.	Painopisteet alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa 2007–2013	190
Liite 2.	Toteutuneet hankkeet ja sidottu julkinen rahoitus toimenpiteittäin ELY-keskuksissa	191
Liite 3.	Luonnos Mavin säännöllisestä raportoinnista ELY-keskusalueittain	196

PAIKALLISEN TASON ANALYYSIN LIITTEET198

Liite 1.	Toimintaryhmien eniten toteuttamat maaseutuohjelman toimenpiteet toimintaryhmittäin.....	198
Liite 2.	Toimintaryhmien sitoma julkinen raha (EU+valtio) toimenpiteeseen 312.....	199
Liite 3.	Toimintaryhmien tiedotus- ja aktivointitilaisuudet 2007–2013.....	200
Liite 4.	Toimintaryhmien aktivointi- ja tiedotustilaisuuksiin osallistuneet ohjelmakaudella 2007–2013	201
Liite 5.	Toimintarahen määrä (euroa) per tiedotus- tai aktivointitilaisuuteen osallistunut henkilö ohjelmakaudella 2007–2013 (toimintaraha / osallistuneet).....	202
Liite 6.	Toimintaryhmien lehtiartikkeleiden lukumäärä (toteuma 03/2015 mennessä)	203
Liite 7.	Kehittämishankkeiden ja yritystukien määrät toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013	204
Liite 8.	Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 321 kautta.	205
Liite 9.	Toimenpiteessä 321 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä per parantuneesta palvelusta hyötynyt henkilö.	206
Liite 10.	Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 322 kautta.	207
Liite 11.	Toimenpiteeseen 322 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä per parantuneesta palvelusta hyötynyt henkilö	208
Liite 12.	Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 323 kautta.	209
Liite 13.	Toimenpiteessä 323 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per parantuneesta palvelusta hyötynyt henkilö	210
Liite 14.	Hankkeissa syntyneiden uusien palveluiden lukumäärä toimenpiteen 321 kautta.....	211

Liite 15. Toimenpiteessä 321 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per uusi palvelu	212
Liite 16. Säilytettyjen palveluiden lukumäärä toimenpiteen 321 kautta.....	213
Liite 17. Toimenpiteessä 321 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per säilytetty palvelu	214
Liite 18. Uusien asukkaiden lukumäärä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013	215
Liite 19. Toimenpiteessä 322 sidotun julkisen (EU+valtio) rahan määrä per uusi asukas.....	216
Liite 20. Laadittujen tai päivitettyjen kylien kehittämissuunnitelmien määrä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013	217
Liite 21. Toimenpiteessä 322 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per laadittu tai päivitetty kylien kehittämissuunnitelma	218
Liite 22. Laadittujen tai päivitettyjen ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmien määrä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013 toimenpiteessä 323	219
Liite 23. Toimenpiteessä 323 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per laadittu tai päivitetty ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelma ohjelmakaudella 2007–2013.....	220
Liite 24. Laadittujen tai päivitettyjen ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmien määrä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013 toimenpiteessä 322	221
Liite 25. Toimenpiteessä 312 (yritystukena) sidottu julkinen raha (EU+valtio) per syntynyt työpaikka ohjelmakaudella 2007–2013	222
Liite 26. Toimenpiteen 312 kautta säilyneiden työpaikkojen määrä ohjelmakaudella 2007–2013	223
Liite 27. Toimenpiteessä 312 (yritystukena) sidottu julkinen raha (EU+valtio) per säilynyt työpaikka	224
Liite 28. Vaikutukset päästöihin järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	225
Liite 29. Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	226
Liite 30. Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	227
Liite 31. Vaikutukset ihmisiin järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	228
Liite 32. Vaikutukset liikenteeseen järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	229
Liite 33. Vaikutukset tutkimukseen ja koulutukseen järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	230
Liite 34. Vaikutukset kansainväliseen yhteistyöhön järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti	231

MUUT LIITTEET232

Alpakka-leirit	232
Kysely maaseudun kehittäjille	235
1 Kyselyn toteuttaminen	235
2 Taustatiedot	235
3 Maaseudun kehittämisen iso kuva 2007–2013	239
4 Maaseudun kehittämisen toimijoiden välinen yhteistyö	240
5 Maaseudun kehittämisen resurssit ja osaaminen	242
6 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Yhteinen tahtotila	243
7 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Tiedonkulku	244
8 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Työn ja voimavarojen organisointi	245
9 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Tuloksellisuus	246
10 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Kyky uudistua	247
11 Tulosten mittaaminen	248

TIIVISTELMÄ

Mahdollistavaa maaseudun kehittämistä -selvityksessä pureudutaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman sekä alueellisten ja paikallisten kehittämissuunnitelmien muodostamaan kokonaisuuteen ja sen vaikuttavuuteen. Selvityksen tarkasteluajanjaksona on ohjelmakausi 2007–2013, ja työn suositukset ovat suunnattu nykyiselle ja seuraavalle ohjelmakaudelle. Selvityksen tilasi maa- ja metsätalousministeriö ja sen yhteisrahoittivat ministeriö ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto. Työn toteutti konsortio, jossa kansallista tasoa arvioi Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia¹, alueellista tasoa Avaintaito Osuuskunta Suomi² ja paikallista tasoa Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti³. Työn koordinoijana toimi aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI⁴. Lisäksi MDI:llä oli vastuullaan verkostojen analysointi sekä neljä alueellista arviointileiriä. Tämä selvitys on koostettu edellä mainitun työnjaon mukaisesti. Lisäksi ensimmäiseen osaan on koottu keskeisimmät arviointihavainnot.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma kaudella 2007–2013 oli laaja ja mahdollistava kokonaisuus. Ohjelmassa annettiin tilaa alueellisille ja paikallisille painotuksille. Mahdollistavuus on arvokas piirre suomalaisessa maaseudun kehittämisessä. Haittapuolena mallissa kuitenkin on, että ohjelmasta ja sitä eri aluetasolla täydentävistä ja tarkentavista asiakirjoista ei välity kovin selkeää kokonaisnäkemystä kotimaisen maaseudun kehittämisen ydintee-
moista.

Alueelliset suunnitelmat tehtiin yleisluontoisiksi ja mahdollistaviksi, laajalla prosessilla. Suunnitelmien rooli toimeenpanossa oli vaihteleva. Toimeenpano kun tapahtuu Manner-Suomen ohjelman säännöillä ja toimenpiteillä. Suurin osa ELY-keskuksista kuitenkin piti alueellista suunnitelmaa jonkinlaisena punertavana lankana taustalla, sillä ne yrittivät käyttää erilaisia ohjauskeinoja alueellisen suunnitelman mukaisten toimien toteutumiseksi (idea- ja teemahaut, tiedotus, koordinaatiohankkeet). Toimeenpanossa oli huomattavia eroja alueiden välillä, sekä prosesseissa että tuloksissa.

Suomalaisesta toimintaryhmätyöstä on eurooppalaisessa vertailussa annettu myönteisiä arvioita. Myös kotimaiset mielipiteet Leader-toiminnan merkityksestä ja lisäarvosta ovat pääosin myönteisiä. Yksi toimintaryhmien keskeinen lisäarvotekijä on toimintaryhmien kyky aktivoida resursseja toiminta-alueensa kehittämiseen. Muita lisäarvotekijöitä olivat mm. toimintaryhmätyön kautta kasvanut aktiivisuus alueen kehittämiseksi, talkootyön lisääntymisen kautta vahvistunut yhteenkuuluvuuden tunne, toimintaryhmätyön soveltuminen erityisesti pienten elinkeinojen rahoittamiseen ja toimintaryhmätyön puolueettomuus. Leader-toiminta toi lisäarvoa myös jalostamalla hankeaihoita paikallisesti ja tuomalla hankkeita yhteen koordinaatiohankkeiden puitteissa.

Seurantatietojen puutteet vaikeuttavat kehittämisen onnistuneisuuden arviointia. Indikaattorit, joista osa EU-lähtöisiä, eivät ole olleet yksiselitteisiä tai tarkoituksenmukaisia. Lopputuloksena on, ettei alueiden vertailu keskenään ole luotettavasti mahdollista ja koko ohjelman saavutukset jäävät osin pimentoon. Erityisen harmillista on, että syötettyjä tietoja ei ole voitu käyttää toiminnan kehittämiseen, sillä ELY-keskukset ja Leader-ryhmät eivät ole saaneet tietoja ulos järjestelmästä. Tämä ongelma ratkennee Hyrrä-järjestelmän myötä käynnistyneellä kaudella.

Maaseudun kehittämiseen osallistui laaja joukko toimijoita paikalliselta, alueelliselta ja kansalliselta tasolta. Ohjelmakauden 2007–2013 ansioksi nähdäänkin yhteistyön paraneminen sekä alueiden sisällä että aluetasojen välillä. Onnistumisia on tapahtunut myös muutoin, sillä vaikka tuloksia ei kattavasti voida seurantatiedoin vahvistaa, ovat maaseudun kehittäjät pääosin tyytyväisiä ohjelmakauden toteutukseen.

¹ Timo Hirvonen, Petri Kahila

² Sari Rannanpää

³ Torsti Hyyryläinen, Niina Kuuva, Päivi Pylkkänen

⁴ Janne Antikainen, Benjamin Heikkinen, Tytti Isokangas, Sinikukka Pyykkönen, Tommi Ranta, Satu Tolonen

SAMMANDRAG

I utredningen *Möjliggörande utveckling av landsbygden* riktas fokus på helheten av programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland och de regionala och lokala utvecklingsplanerna och på dess effekter. Granskningsperioden för utredningen är programperioden 2007–2013 och rekommendationerna gäller nuvarande och följande programperiod. Utredningsarbetet beställdes av jord- och skogsbruksministeriet och medfinansierades av ministeriet och den Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Arbetet genomfördes av ett konsortium där bedömningen på nationell nivå genomfördes av Region- och kommunforskningscentrum Spatia¹, bedömningen på regional nivå av Avaintaito Osuuskunta Suomi² och bedömningen på lokal nivå av Ruralia-institutet vid Helsingfors universitet³. För koordineringen av arbetet svarar MDI, konsultbyrå för regional utveckling⁴. MDI hade dessutom ansvaret för analysen av nätverk och för fyra regionala utvärderingsläger. Utredningen är sammanställd i enlighet med ovan nämnda arbetsfördelning. Utredningens första del innehåller även de mest centrala utvärderingsresultaten.

Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland för perioden 2007–2013 utgjorde en mångsidig och möjliggörande helhet. Utrymme gavs för regionala och lokala viktningar. Viktigt för utvecklingen av den finländska landsbygden är att det finns möjligheter som kan exploateras. Nackdelen med modellen är att programmet och därtill hörande kompletterande och preciserande dokument på olika regionnivåer inte ger en särskilt klar helhetsbild av den inhemska landsbygdsutvecklingens kärnteman.

De regionala planerna var allmängiltiga och möjliggörande, framtagna genom en omfattande process. Planernas roll vid programgenomförandet varierade. Realiseringen av programmet skedde enligt de regler och åtgärder som fastställts för programmet för Fastlandsfinland. De flesta NTM-centraler såg dock den regionala planen som ett slags röd tråd i bakgrunden, för de försökte tillämpa olika styrmedel för genomförandet av de åtgärder som den regionala planen rekommenderade (idé- och temasök, information, koordinationsprojekt). Genomförandet av åtgärderna varierade, beträffande både processer och resultat, i hög grad mellan de olika regionerna.

Finländskt aktionsgrupparbete har fått goda vitsord i en europeisk jämförelse. Även inhemska uppfattningarna om Leaderverksamhetens betydelse och mervärde är huvudsakligen positiva. En central mervärdesfaktor är aktionsgruppernas förmåga att aktivera resurser för utvecklingen i sitt verksamhetsområde. Andra mervärdesfaktorer var bl.a. den via aktionsgrupparbetet ökade aktiviteten för utvecklingen av regionen, samhörighetskänslan som stärktes via ett ökat talkoarbete, anpassningen av aktionsgrupparbetet till finansieringen av små näringar samt aktionsgrupparbetets opartiskhet. Leaderarbetet skapade ett mervärde genom att förädla projektförslag på lokal nivå och samordna projekt inom ramen för koordinationsprojekt.

Avsaknaden av uppföljningsdata försvårar bedömningen av hur väl utvecklingen lyckats. Indikatorerna, varav en del EU-baserade, har inte varit entydiga eller ändamålsenliga. Följden är att en jämförelse mellan regionerna inte är tillförlitlig och resultaten av programmet förblir därför delvis oklart. Särskilt förargligt är att inmatade data inte har kunnat användas för utvecklingen av verksamheten, eftersom NTM-centralerna och Leadergrupperna inte kunnat hämta ut data från systemet. Problemet torde undanröjas i och med Hyrrä-systemet, som införts för denna period.

En stor grupp aktörer på lokal, regional och nationell nivå deltog i programmet. Programperioden 2007–2013 har resulterat i ett förbättrat samarbete både inom regionerna och mellan olika regioner. Framgångar har noterats även i andra avseenden, vilket påvisas av att landsbygdsutvecklarna allmänt taget är nöjda med programperiodens genomförande, trots att resultat inte kan bekräftas med uppföljningsdata.

¹ Timo Hirvonen, Petri Kahila

² Sari Rannanpää

³ Torsti Hyyryläinen, Niina Kuuva, Päivi Pylkkänen

⁴ Janne Antikainen, Benjamin Heikkinen, Tytti Isokangas, Sinikukka Pyykkönen, Tommi Ranta, Satu Tolonen

SUMMARY

The study *Enabling rural development* deepens the knowledge of the effectiveness of the Rural Development Programme for Mainland Finland and the regional and local plans as an entity. The analysis period is the programme period 2007–2013 and the recommendations are made for the current and upcoming programme periods. The study was commissioned by the Ministry of Agriculture and Forestry and co-financed by the ministry and the European Agricultural Fund for Rural Development. It was carried out by Spatia Centre for Regional Research¹ (national level research), Avaintaito Osuuskunta Suomi² (regional level research) and Ruralia Institute at the University of Helsinki³ (local level research). MDI, Consultancy for Regional Development⁴ coordinated the work and stood for the network analysis and four regional evaluation camps. This study is structured according to the previously mentioned division of labour. In addition, the most essential evaluation findings are presented in the first part.

The Rural Development Programme for Mainland Finland 2007–2013 was a broad and enabling entity. It gave space for regional and local emphases. Enabling is a valuable feature in Finnish rural development. The downside is that the programme and the regional plans that complete and focus the programme do not communicate clearly the overall view of the Finnish rural development main themes.

The regional plans were general and enabling by nature. The preparation was conducted in an extensive process. The role of the plans varied in implementation. The implementation is carried out with the tools and rules of the national programme. Most of the ELY-centres (Centres of Economic Development, Transport and the Environment) considered the regional plans to be at least somewhat red threads, because they tried to use controlling instruments (idea and thematic calls, information and coordination projects) to steer the implementation of the regional plans.

Finnish local action groups score high in European comparisons. Also the Finnish opinions of the importance and added value of Leader actions are mainly positive. One of the most central added value factors is the action groups' ability to activate resources for development of the area. Other factors are increased regional development activity by the local action groups, feeling of togetherness strengthened by voluntary work, applicability of the local action groups for financing small businesses and impartiality of the local action groups. Leader action also brought added value by refining the project drafts locally and bringing projects together in coordination projects.

The lack of monitoring data complicates the evaluation of the success of the development actions. The indicators, some of them from EU, have not been unambiguous or appropriate. The final result is that the comparison of regions is not possible and therefore the track record of the whole programme remains partially in the dark. Unfortunately, the data fed into the system has not been available for further development because the ELY-centres of local action groups have not got their data out of the system. This problem might be solved in the new Hyrrä information system in the current programme period.

Rural development activated an extensive group of actors from local, regional and national level. Enhancing the cooperation both between the regions and regional levels is considered as a merit for the programme period 2007–2013. The programme has succeeded also otherwise, because even if the results cannot be confirmed by monitoring data, rural developers are mainly pleased for the implementation of the programme.

¹ Timo Hirvonen, Petri Kahila

² Sari Rannanpää

³ Torsti Hyryläinen, Niina Kuuva, Päivi Pykkänen

⁴ Janne Antikainen, Benjamin Heikkinen, Tytti Isokangas, Sinikukka Pyykkönen, Tommi Ranta, Satu Tolonen

OSA 1 SELVITYKSEN PÄÄHAVAINNOT

Tähän lukuun on koottu selvityksen päähavainnot sekä niistä johdetut suositukset. Lisää ja yksityiskohtaisempia suosituksia on esitetty kunkin aluetason omassa osassa.

1 Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kehittämiseen – mutta eivät suunnitelmiin

Arviointikysymys: Miten alueelliset ja paikalliset suunnitelmat ja ohjelmakauden toteutus ovat vastanneet tarpeisiin ja mahdollisiin uusiin toimintaympäristön muutoksista aiheutuneisiin haasteisiin?

Viimeksi kuluneen puolen vuosisadan aikana maaseudun kehittämisen toimintaympäristö on muuttunut päävaikutuksiltaan maaseudulle haitallisesti. Siksi maaseudun kehittäjien keskuudessa kaikilla aluetasoilla toimintaympäristön pitkän aikavälin muutossuuntiin suhtaudutaan polkuriippuvasti puolustautuen, jolloin vallitsevan tilanteen säilyttäminen näyttäytyy ohjelmissa myönteisenä kehityssuuntana. Ohjelmakaudella 2007–2013 toimintaympäristön tilanne heikkeni entisestään erityisesti talouden taantumasta johtuen. Toimintaympäristöstä kumpuavia tarpeita, joihin alueellisilla ja paikallisilla suunnitelmilla pyritään vastaamaan, kartoitettiin kuitenkin pääosin vain suunnitelmien valmisteluvaiheessa.

Alueelliset suunnitelmat tehtiin yleisluontoisiksi ja mahdollistaviksi, laajalla prosessilla. Yleisluontoisuudesta johtuen toimintaympäristön muutokset tekivät suunnitelmista suhteellisen harvoin epäkelvoja alueen kehittämiseen. Yllättävää ei täten ole, että toimintaympäristön muutokset ohjelmakaudella 2007–2013 eivät aiheuttaneet muutoksia suunnitelmiin. Käytännössä ainoastaan Kaakkois-Suomen ELY totesi suunnitelman sopimattomaksi uuteen tilanteeseen, mutta tällöinkään suunnitelmaa ei muutettu vaan toimintaa ohjattiin uusilla tulkinnoilla. Alueellisia suunnitelmia ei muutettu myöskään politiikan tai rahoituskehyksen muuttuessa. Käytännössä toimintaympäristön muutoksiin vastattiin viestinnän sekä teemoittamisen keinoin.

Toimintaryhmien kehittämissuunnitelmat vastasivat paikallisiin tarpeisiin. Tarpeiden jatkuva kartoitus on ollut epämuodollista ja tapahtunut vuorovaikutteisesti mm. tiedotus- ja aktivointitilaisuuksien yhteydessä. Toimintaryhmien kehittämissuunnitelmia muutettiin painopisteiden tai tavoitteiden osalta ohjelmakaudella hyvin vähän, koska ne olivat tavoitteiltaan laaja-alaisia. Muutoksia rahoitussuunnitelmiin tehtiin lähinnä muuttuvan kysynnän mukaan.

Alueellisesta ja paikallisesta tasosta poiketen, Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa muutettiin ohjelmakaudella vuosittain useamman kerran. Muutokset liittyivät mm. rahoituksen kohdentamiseen, jolla reagoitiin kysynnän muutoksiin.

Ohjelmakaudella 2007–2013 organisatoriset muutokset vaikuttivat kehittämiseen merkittävästi. Maaseutuviraston ja maaseutuverkoston perustaminen ohjelman kannalta haasteelliseen aikaan olivat merkittäviä muutoksia. Lisäksi ohjelmakauden aikana toteutettiin ELY-keskusten organisaatiomuutos. Organisaatiomuutokset leimasivat ja haittasivat sekä ohjelman laatimista että sen käynnistämistä.

Suositukset:

- Normi- ja resurssiohjaus tarvitsee rinnalle vahvaa informaatio-ohjausta. Jotta toimintaympäristön muutoksiin voidaan reagoida, on ajantasaisen aluekehitystiedon saamista maaseudun kehittäjien käyttöön esimerkiksi koulutuksen (esim. SWOT- ja arviointikoulutus) kautta helpotettava.

- Kansallisella tasolla tai suuralueittain on järjestettävä yhteisiä toimintaympäristön tulkitsemisen foorumeja 1-2 kertaa vuodessa yhdessä muiden aluekehityksen kentällä toimivien kanssa.
- Alueellisia suunnitelmia ja niiden tavoitteita politiikka- ja rahoitusmuutosten myötä tulee päivittää ohjelmakauden aikana. Se auttaisi alueellisen suunnitelman pysymistä relevanttina ja ohjaavana dokumenttina sekä aktivoisi sidosryhmiä alueellisen suunnitelman seurantaan myös ohjelmakauden aikana.

2 Seitsenvuotinen kausi käytännössä viisivuotinen

Arviointikysymys: Onko ohjelmakausi (7 vuotta) sopiva tällaiseen suunnitteluun?

EU:n ohjelmakausien aiheuttamat epäjatkuvuudet haittaavat ohjelmien edunsaajia. Maaseutuohjelman ja suunnitelmien valmistelun ja toteutuksen tulisi lomittua toisiinsa jouhevasti ohjelmakauden vaihtuessa. Ohjelmakaudella 2007–2013 maaseutuohjelman aloituksen myöhästyminen viivästytti alueellisten ja paikallisten suunnitelmien toteuttamista.

Ohjelmakauden ei toivota ainakaan lyhenevän, mieluummin jopa pidentyvän. Ohjelmakauden pituudesta kaksi vuotta menee ohjelmakauden vaihdoksiin, jolloin itse kehittämistyölle jää käytännössä viisi vuotta aikaa.

Suosituks:

- Ei tarvetta muuttaa ohjelmakauden pituutta
- Kehittämistyön jatkuvuus on turvattava ohjelmakausien vaihtuessa. Hankekokonaisuuksien kokoamisen mahdollistamiseksi olisi tarpeen käynnistää koordinaatiohanke jo edellisen kauden viimeisenä vuonna. Paikallistasolla tilannetta voidaan helpottaa hyödyntämällä monipuolisia rahoituslähteitä. Käytännössä näin on jo tehtykin kuntarahoituksen turvin.

3 Alueelliset ja paikalliset toimet tukivat Manner-Suomen maaseutuohjelmaa – seurannan puutteet vaikeuttavat onnistumisen arviointia

Arviointikysymykset:

Miten alueelliset ja paikalliset suunnitelmat ovat edistäneet Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteita?

Onko alueiden välillä eroja, mitkä alueet ovat pystyneet toteuttamaan ohjelman tavoitteet parhaiten?

Maaseudun kehittäjät olivat pääosin tyytyväisiä ohjelmakauden toteuttamiseen. Yleisen näkemyksen vahvistaminen tarkastelemalla asetettuja tavoitteita on kuitenkin vaikeaa. Manner-Suomen maaseutuohjelmalla on laaja joukko tavoitteita, mikä vaikeuttaa selkeän vision näkemistä suomalaisen maaseudun kehittämistä. Kriittisimmillään maaseutuohjelmaa pidettiin haastatteluissa toimenpidelistauksena, joka ei ohjannut alueellista ja paikallista kehittämistyötä. Monitavoitteisuus on myös arvioinnin näkökulmasta ongelmallista: kaikkien tavoitteiden toteutumista on liki mahdotonta arvioida. Kansallisen tason toimijat arvioivat haastatteluissa ohjelman toteutumista pääosin tehokkaan rahanjakamisen näkökulmasta: rahoituksella mitattuna kehittämisohjelma toteutui lähes täysimääräisesti.

Alueellisten ja paikallisten suunnitelmien onnistumista Manner-Suomen maaseutuohjelman edistämisessä on vaikeaa arvioida aukottomasti seurantatietojen puutteellisuudesta johtuen. Selvää on, että sekä ELY-keskusten että toimintaryhmien välillä on eroja tavoitteiden toteuttamisessa ja tulosten saavuttamisessa. Alueita tai toimintaryhmiä ei voi kuitenkaan asettaa yksiselitteiseen paremmuusjärjestykseen.

Olemassa olevien seurantatietojen valossa alueelliset ohjelmat edistivät Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman työllisyystavoitetta erittäin hyvin: ELY-keskukset ja Leader-ryhmät toteuttivat 98 % ohjelmatazon työllisyystavoitteesta. ELY-keskustasolla on kuitenkin vaikeaa eritellä tavoitteiden edistämisessä onnistumista, sillä ohjelmatazon tavoitteita ei ollut jyvitetty alueille. Osassa indikaattoritietoja on tilastointivirheitä tai ne on raportoitu puutteellisesti, joten todellisen kuvan toimenpiteiden tehokkuudesta voi saada vain tarkastelemalla hankkeita yksi kerrallaan. Alueellisten suunnitelmien painopisteiden seurannan kannalta ongelmallista on, että kansallisen ohjelman interventiologiikan mukaan rakennettu Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman seurantajärjestelmä ei tuota hyödyllistä tietoa alueellisten painopisteiden seurantaan.

Toimintaryhmien toiminta saatiin sovitettua maaseutuohjelman ohjelmaraameihin, mutta toimintalinjojen 1 ja 2 mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen ei onnistunut tavoitteiden mukaisesti. Heikkoon toteumaan vaikuttivat pitkälti toimintaryhmien ulkopuoliset tekijät, kuten hakuprosessien monimutkaisuus ja toimintaryhmien puutteellinen ohjeistus erityisesti TL 2 osalta. Toimintaryhmätyön valtavirtaistaminen kaikille maaseutuohjelman toimintalinjoille ei tuonut merkittävää lisäarvoa toimintaryhmätyöhön. Toimeenpano keskittyi toimintalinjalle 3.¹

Toimintaryhmät saavuttivat ja ylittivät niille maaseutuohjelmassa asetetut tavoitteet hanke- ja yritystuki päätösten lukumäärissä ja muodostivat kokonaisuutena hyvin merkittävän toteutuskanavan maaseutuohjelman toimeenpanossa. Toimintaryhmien kautta käsiteltiin noin kolme neljästä hanketuesta ja lähes kolmannes yritystuista. Erityisesti edistettiin kylien kunnostusta ja kehittämistä sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelujen kehittämistä.

Toimintaryhmien välinen tulosvertailu on ongelmallista seurantajärjestelmään liittyvien luotettavuusongelmien ja puutteiden vuoksi eikä toimintaryhmien välisiä eroja voi siten uskottavasti todentaa. On ensiarvoisen tärkeää korjata seurantajärjestelmän systeemiset viat alkaneella ohjelmakaudella. Uusi seurantajärjestelmä tarjoaa tähän lähtökohdan.

Ohjelmallisen kehittämisen perusajatuksena (ja myös ydinongelmana) on asettaa tavoitteet siten, että niiden saavuttamista voidaan mitata. Maatalouden kehittämisessä siinä on onnistuttu parhaiten, koska siinä tarve-tavoite-keino-vaikutusketjujen määrittely on muita maaseutuohjelman tavoitealueita helpompaa. Useiden arvioiden mukaan maataloutta koskevien ohjelmatoimien toteutus on sekä kansallisessa ohjelmassa että alueellisissa maaseutuohjelmissa ollut sekä kotimaisen maatalouden perusedellytysten turvaamiseen liittyvien tarpeiden että maaseutuohjelmassa asetettujen tavoitteiden mukaista.

Suositukses

- Vaikka aluelähtöisyydestä ei tule luopua, on kansallisella tasolla tarkasteltava, missä asioissa erilaisuudesta on etua ja milloin on perusteltua asettaa etusijalle suunnitelmien kehikon yhdenmukaistaminen.

¹ Toimintalinja 1: Maa- ja metsätalouden kilpailukyvyn parantaminen

Toimintalinja 2: Ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen

Toimintalinja 3: Maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen

Toimintalinja 4: Leader

4 Alueellisiin tavoitteisiin pyritään kansallisin keinoin, toimintaryhmät ristipaineessa

Arviointikysymys: Miten suunnitelman toteutus on vastannut alueellisten ja paikallisten suunnitelmien tavoitteita ja painotuksia ja mitkä tekijät ovat näihin vaikuttaneet? Tavoitteena on etsiä hyviä toimintamalleja, jotka edistävät tällaisten suunnitelmien ja strategioiden toteutumista ja välttää ongelmallisia menetelytapoja.

Alueellisten suunnitelmien rooli toimeenpanossa oli vaihteleva. Toimeenpano kun tapahtuu Manner-Suomen ohjelman säännöillä ja toimenpiteillä. Suurin osa ELY-keskuksista kuitenkin piti alueellista suunnitelmaa jonkinlaisena punertavana lankana taustalla, sillä ne yrittivät käyttää erilaisia ohjauskeinoja alueellisen suunnitelman mukaisten toimien toteutumiseksi (idea- ja teemahaut, tiedotus, koordinaatiohankkeet). Toimeenpanossa oli huomattavia eroja alueiden välillä, sekä prosesseissa että tuloksissa.

Alueellisten suunnitelmien yleisongelma on se, että niiden status on epäselvä, lähinnä siksi, että ideat ja käytäntö eivät kohta. Toisaalta ne ovat alueen omia erityispiirteitä korostavia, mutta niiden merkitys jää kuitenkin taka-alalle toimeenpanossa, koska toimeenpano tapahtuu Manner-Suomen ohjelman instrumenttien kautta. Alueelliset suunnitelmat ovat sinänsä alisteisia Manner-Suomen ohjelmalle, mutta Manner-Suomen ohjelma ei ole niiden summa.

Alueellisten suunnitelmien suhde muuhun aluekehittämiseen, erityisesti maakuntaohjelmaan, kaipaa myös täsmennystä. Alue- ja maaseudun kehittämisen yhteen pelaavuudessa on huomattavia eroja alueiden välillä, tyypillisesti suurilla kaupunkiseuduilla kuilu maaseudun kehittämisen ja muun aluekehittämisen välillä on suurempi.

Toimintaryhmätyön toteutus tapahtui oman kehittämissuunnitelman ja maaseutuohjelman ristipaineessa ja kehittämissuunnitelmat jäivät viime kädessä alisteisiksi maaseutuohjelmalle. Maaseutuohjelman toimintaryhmätyöhön luomaa lisäarvoa ei voida osoittaa ohjelman kautta tarjoutunutta rahoitusresurssia lukuun ottamatta. Hanketukien hallintoon tehtiin ohjelmakaudella parannuksia, mutta maaseutuohjelman hallinnon raskaus ja useita kertoja muuttuneet säännökset kuormittivat Leader-ryhmiä ja hankkeiden toteuttajia läpi ohjelmakauden.

Suosituksukset

- Keskeiset suuret linjat, strategiset tavoitteet kehittämiselle tulee keskustella sekä tarkastella ja asettaa yhdessä laajemman aluekehitysjoukon kanssa. Tavoitteista on keskusteltava erityisesti paikallisten ja kansallisten vaalien jälkeen, kun kehittämispolitiikassa tapahtuu muutoksia.
- Alueellisten suunnitelmien asemaa ja roolia kehittämisen kokonaisuudessa on kirkastettava. Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla on tarvetta jäsentää maaseudun kehittämisen yhteyttä muuhun aluekehittämiseen. Alueellisten toimijoiden aktivoiminen on jatkossakin alueellisen tason keskeinen tehtävä.

5 Tulosten ja vaikutusten mittaaminen kirjavaa

Arviointikysymys: Miten suunnitelman toteutus on tukenut ohjelman sekä alueellisten ja paikallisten suunnitelmien tavoitteiden toteutumista? Tavoitteena on kehittää laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita, joilla rahoitettujen toimien vaikuttavuutta parhaiten voidaan mitata.

Maaseutuohjelma oli monitavoitteinen ja sen toimenpiteiden kontribuutiota eri tavoitelohkoilla on liki mahdoton yksikäsitteisesti määritellä. Tämä piirre – yhdistettynä seurantajärjestelmän puutteisiin – suuntasi ohjelman toimeenpanijoiden huomiota vaikuttavuuden sijasta toimeenpanon tekniseen suorituskyykyyn ja kannusti sekä ministeriötä että ELY-keskuksia arvioimaan ohjelman onnistumista ohjelmarahoituksen jakamisen perusteella.

Alueellisten suunnitelmien tavoitteet olivat hyvin puutteelliset. Vain muutaman alueellisen suunnitelman edistymistä seurattiin. Seuranta vaikeutti se, että Mavin tilastot keskittyvät Manner-Suomen ohjelman mukaiseen seurantaan, eikä alueellisia mittareita ollut laadittu eikä alueellista seuranta suunniteltu. Mavin tilastojen ongelmat (tietojen epäluotettavuus ja ristiriitaisuus, indikaattoritietojen puutteet, vaihtelevat indikaattoritulkinnat, Mavin raporttien muoto) pahensivat tilannetta alueilla. Noin puolet alueista teetti arvioinnin alueellisen suunnitelman etenemisestä ja tuloksista. Nämä arvoinnit keskittyivät laadulliseen analyysiin. Alueellisten suunnitelmien vaikutusta on mahdotonta arvioida (uskottavasti) nykyisten tietojen valossa.

Työ suunnitelmien seuraamiseksi olisi pitänyt aloittaa jo ennen ohjelmakauden alkua ja kytkeä osaksi suunnitelmien laatimisprosessia, sillä seurannan ongelmat lähtevät liikkeelle jo heikosta tavoitteenasettelusta. Sekä tavoitteenasettelussa että seurannassa on huomattavia eroja alueiden välillä ja vertailtavuus alueiden välillä on vaikeaa. Ohjeistuksen avulla tulisi luoda yhteneväisempi linja. Olisi myös tärkeää varmistaa, että alueellisten suunnitelmien määrälliset tavoitteet ovat linjassa Manner-Suomen ohjelman määrällisten tavoitteiden kanssa. Kuluneella kaudella luvut eivät vastanneet toisiaan.

Kuten ELY-keskukset, toimintaryhmäkään eivät saaneet Maaseutuviraston tilastoista ja indikaattoreista omiin tarpeisiinsa sopivaa tietoa. Käytännössä toimintaryhmät seurasivat oman kehittämissuunnitelmansa toteutumista, lähinnä rahoituskehityksensä käyttöä omilla excel-järjestelmillä. Toimintaryhmät ovat kuitenkin pohtineet oman toimintansa ja rahoittamiensa toimien laatua ja merkitystä monin eri tavoin. Ensisijaisena ei aina ollut vaikutusten mittaaminen ja osoittaminen, vaan esimerkiksi oman toiminnan ja palvelujen parantaminen asiakastytyväisyyden näkökulmasta sekä yleisempi kehittämisestä oppiminen. Osa toimintaryhmistä teetti myös arviointeja, joissa tarkasteltiin tuotosten ja tulosten lisäksi mm. asiakastytyvyyttä. Arvioinneissa ei kuitenkaan analysoitu vaikeimmin tavoitettavia eli laadullisia tavoitteita.

Yksi tärkeä parantamisen paikka on alueiden välisten hankkeiden seuranta. Vaikka hankkeet ovat yleisiä, ei niistä on saatavilla huomattavan vähän tietoa. Hankkeet tilastoidaan koordinoivan ELY-keskuksen hankkeiksi, eikä muita osallistuvia ELY-keskuksia ei ole mainittu. Alueiden välisistä hankkeista olisi hyvä saada tarkempaa tietoa, esimerkiksi hankkeiden teema tai sektori, rahoitus, osallistuvat ELY-keskukset sekä niihin liittyvät alueelliset ja paikalliset hankkeet.

Toimintaryhmien vuosiraportin laadinta on strategian seurannan tärkeä paikka ja mahdollisuus, mutta vuosiraportointi oli useimmiten teknistä ja toteavaa. Vuosiraportille MMM:stä esitetty sisältörunko ei myöskään ohjannut toimintaryhmiä tarkastelemaan analyttisesti Leader-toimintalinjalle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Toimintaryhmätyön seurannan kannalta keskeinen kysymys ei ole vain indikaattoreiden kehittäminen, vaan todettujen järjestelmäepäkohtien korjaaminen ja jo nimettyjen indikaattoreiden tarkoituksenmukainen hyödyntäminen. Tuotoksia ja tuloksia kuvaaviin indikaattoreihin tarvitaan toimintaryhmätyön kannalta joitakin harkittuja lisäyksiä koskien esimerkiksi innovaatioiden ja kansainvälisten hankkeiden seuranta. Kehittämisen pääpainon tulisi kuitenkin olla toimintaryhmien kokonaisvaltaisemman tieto- ja strategiajohtamisen ja siihen liittyvän osaamisen alueella. Toimintaryhmien tasolla tietojohtaminen merkitsee vuosiraportoinnin ja siihen kytkeytyvien strategiakohtaisten teemallisten vaikuttavuustarkastelujen ja tapausesimerkkien korostumista toteutumisen astetta kuvaavien numeeristen indikaattoritietojen analysoinnin lisäksi.

Maaseutuohjelman seurantajärjestelmän ongelmista saatiin näyttöjä järjestelmän kaikilta tasoilta. Mavi ei siten onnistunut ohjelmakaudella yhdessä perustehtävässään. Alueellisella ja paikallisella tasolla indikaattorien kerääminen ja tietokantoihin vieminen on vienyt paljon aikaa, mutta ELY-keskukset ja toimintaryhmät eivät ole saaneet tietoja käyttöönsä. Seurantatietoa ei kannata kerätä, mikäli tietoa ei hyödynnetä. Nykyistäkin dataa voitaisiin hyödyntää enemmän, tosin sen muokkaaminen helpommin käytettävään muotoon veisi resursseja. Seuranta onkin pohdittava erityisesti sen hyötyjen kautta, joskin EU asettaa omat vaatimuksensa seurannan järjestämiseen.

Suositukset

- Ohjeistuksen avulla tulisi luoda yhteneväisempi linja alueellisten suunnitelmien tavoitteenasetantaan.
- Seurantajärjestelmää on räätälöitävä. Räätälöinnistä huolimatta kansallista seuranta ei kykene vastaamaan kaikkiin alueellisen ja paikallisen tason seurantarpeeseen, joten toimiva seuranta edellyttää alue- ja paikallistasolta omien suunnitelmakohtaisten indikaattorien muodostamista ja seuraamista.
- Indikaattoreiden laatua tulisi parantaa indikaattorikuvauksilla, koulutuksilla (esim. podcast) sekä vastuhenkilöiden nimeämisellä.
- Alueiden välisiä hankkeita voisi myös seurata erikseen vuosiraporteissa, ja niistä olisi hyvä teettää erillisselvitys ohjelmakauden puolivälissä ja/tai lopussa.
- Tiedon tulee olla mahdollisimman avointa ja kaikkien käytettävissä. Niiden tietojen, jotka toimijat syöttävät järjestelmään tulee olla myös toimijoiden käytettävissä.
- Laadullisen, toiminnan sisältöön liittyvän arviointitiedon merkitys korostuu tulevaisuudessa. Itse- ja vertaisarvioinnin työkaluja tulee kehittää.
- Jatkuva arviointia on kehitettävä sparraavampaan suuntaan, eli arvioijien on oltava sparraavasti mukana toiminnan kehittämisessä.

6 Paikallislähtöisellä kehittämisellä on lisäarvoa, mutta todentaminen on vaikeaa

Arviointikysymys: Miten entistä paremmin voitaisiin arvioida paikallislähtöisestä kehittämistyöstä syntyvää lisäarvoa?

Suomalaisesta toimintaryhmätyöstä on eurooppalaisessa vertailussa annettu myönteisiä arvioita. Myös kotimaiset mielipiteet Leader-toiminnan merkityksestä ja lisäarvosta ovat pääosin myönteisiä. Leader-toiminnalla nähdään siis olevan lisäarvoa, mutta sitä on vaikea todentaa yksiselitteisesti. Yksi toimintaryhmien keskeinen lisäarvotekijä on toimintaryhmien kyky aktivoida resursseja toiminta-alueensa kehittämiseen. Muita lisäarvotekijöitä olivat mm. toimintaryhmätyön kautta kasvanut aktiivisuus alueen kehittämiseksi, talkootyön lisääntymisen kautta vahvistunut yhteenkuuluvuuden tunne, toimintaryhmätyön so-

veltuminen erityisesti pienten elinkeinojen rahoittamiseen ja toimintaryhmätyön puolueettomuus. Leader-toiminta toi lisäarvoa myös jalostamalla hankeaihiota paikallisesti ja tuomalla hankkeita yhteen koordinaatiohankkeiden puitteissa. Kaiken kaikkiaan toimintaryhmät nähtiin maaseutuohjelman ja ruohonjuuritason välittäjinä ja tulkitajana.

Yhteistyöverkostojen kehittyminen on ollut ohjelman toteutuksen tärkeä oheisvaikutus. Yhteistyöverkostojen ja sosiaalisen pääoman muodostumista ja merkitystä paikallisessa kehittämisessä ei voida kuvata kattavasti indikaattoreilla, vaan tarvitaan myös esimerkiksi aihepiiriin yksityiskohtaisesti pureutuvia ja laadulliseen aineistoon perustuvia erityisselvityksiä. Niissä olisi tarpeellista analysoida mm. sitä, miten Leader-toiminta vakiinnuttuaan on asemoitunut instituutiona muiden aluekehittäjäorganisaatioiden joukkoon.

Suositukset

- Paikallislähtöisen kehittämistyön lisäarvoa voitaisiin arvioida jatkossa systemaattisemmin esimerkiksi toimintaryhmän innovatiivisuutta ja uudistumista edistävien toimien, resurssien mobilisoinnin (talkootyö, osaaminen, verkostot ja yhteistyö) sekä toimintaryhmätyön synnyttämän luottamus pääoman ja sen mahdollisten muutosten kautta ("luottamusbarometri").
- Barometreissä tulee olla yhteiset kysymykset, jotka luovat mittaukseen vertailtavuutta ajassa ja alueiden kesken. Vakioitujen kysymysten lisäksi tarvitaan usein toimintaryhmäkohtaisesti räätälöityjä kysymyksiä. Työkalun pohjatyö olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista tehdä yhteisesti. Yhteisen työkalun rakentaminen sopisi lähtökohtaisesti esimerkiksi maaseutuverkostopalvelujen tehtäväksi.
- Verkostoja analysoimalla voidaan seurata vuorovaikutuksen toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta

7 Maaseudun kehittäjien yhteistyö on soljuvaa, hallintokiemurat luovat paikoittain kitkaa

Arviointikysymys: Onko alueiden toimijoiden, sidosryhmien ja asiakkaiden yhteistyö ollut tavoitteiden kannalta toimivaa?

Kansallisesta näkökulmasta alueellisten ja paikallisten suunnitelmien laatiminen osallistaa ja sitouttaa toimijoita. Aluetasojen välisen vuorovaikutuksen korostaminen ohjelman laatimisen yhteydessä (ennen ohjelman laadintaa eikä sen jälkeen) on modernien strategiaoppien mukaista ja siten perusteltua. Jos kaikkien aluetasojen toimintaa on tarkoituksenmukaista yhdensuuntaistaa, vuorovaikutuksen rakenteita ja toimintatapoja olisi kehitettävä siten, että alueellisia ja paikallisia toimijoita voidaan myös ohjata.

Organisaatioteorioiden mukaisesti sekä strategisen että operatiivisen toimivallan pitäisi olla sillä aluetasolla, joka kohtaa toimintaympäristön muutokset konkreettisesti. Maaseudun toimintaympäristön muutokset johtavat tässä suhteessa epäyhtenäisiin päätelmiin, koska muutossuuntiin kuuluu sekä äärimmäisen globaaleja että perusluonteeltaan hyvin paikallisia prosesseja. Tämä piirre puoltaa maaseutuohjelmien monitasoisuutta EU-tasolta paikallistasolle asti.

Vuorovaikutus eri aluetasojen välillä ja tahojen keskuudessa on Suomessa korkealla tasolla. Yhteistyön kulttuurin nähdään juurtuneen syvälle ja sitä on myös tietoisesti hyödynnetty. Yhteistyötä raamittavat maaseudun suunnitteluaparaattiin liittyvät rakenteet ja menettelyt (ml. osallistaminen ja muut hyvän hallinnon toimintatavat, valvontaan liittyvä hallinnollinen taakka). Nämä rakenteet ja menettelyt ovat perusteltuja. Ongelmallista kuitenkin on, että hallinnointi vie resursseja varsinaiselta kehittämisestä ydintehtäviltä eivätkä rakenteet ja menettelyt aina edistä alue- ja paikalliskehittämisessä monien nykyisin korostamaa joustavuutta, muutoksetteryttä ja luovuutta. Keskeinen edellytys ylimääräisen työn välttämiseksi

8 Maaseutujaostojen roolit vaihtelevat koordinoinnista tiedonjakokanaviin

Arviointikysymys: Mikä on ollut maaseutujaostojen tai vastaavien koordinaatioryhmien merkitys toteutuksessa?

Maaseutujaostojen tai vastaavien koordinaatioryhmien roolit vaihtelivat: osa jaostoista oli koordinoivia, osa otti kantaa substanssikysymyksiin. Roolit vaihtelivat paitsi alueiden välillä myös ohjelmakauden aikana. Kaikkien jaostojen tehtävät olivat vahvimmillaan ohjelmakauden alussa esimerkiksi valintakriteereistä päätettäessä, myöhemmin jaostot toimivat lähinnä tiedotuskanavana ELY-keskukselta sidosryhmille. Jaostojen toiminta koettiin liian kokousmaiseksi ja virkamiesvetoiseksi.

Vaikka maaseutujaostot eivät ole toimineet parhaalla mahdollisella tavalla, voivat jaostojen lakkauttamiset heikentää edellytyksiä ohjelmien ja politiikkasektoreiden yhteensovittamiseen aluetasolla tulevaisuudessa.

Suosituks:

- Tiedotuskanavien sijaan maaseutujaostoihin osallistuville sidosryhmille voidaan haluttaessa luoda aktiivisempi rooli. Yhtenä vaihtoehtona virallisen maaseutujaoston sijaan on koota sidosryhmiä vapaamuotoisemmin työryhmiin, jotka seuraavat relevanttien teemojen edistymistä.

9 Suomalaista maaseutua kehitetään alueilla

Arviointikysymys: Millaisia tarpeita nähdään suunnitteluprosessin ja itse strategioiden ja suunnitelmien uudistamiseksi ja miten niitä olisi syytä kehittää?

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma kaudella 2007–2013 oli laaja ja mahdollistava kokonaisuus. Ohjelmassa annettiin tilaa alueellisille ja paikallisille painotuksille. Alueiden kyvyssä hyödyntää ohjelman luomia puitteita on kuitenkin merkittäviä eroja. Lisäksi laajuuden ja mahdollistavuuden käänköpuolena on, että ohjelmasta ja sitä eri aluetasoilla täydentävistä ja tarkentavista asiakirjoista ei välity kovin selkeää kokonaisnäkemyä kotimaisen maaseudun kehittämisen ydinteemoista.

Vaikeus hahmottaa maaseudun kehittämisen kokonaiskuvaa johtuu suurelta osin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman EU-kontekstista ja siihen kuuluvista suunnittelu- ja toimivaltajärjestelyistä. EU asettaa reunaehdot niin kansallisille, alueellisille kuin paikallisillekin toimijoille. Tämä piirre on leimannut ohjelmaa ja vaikuttanut kielteisesti sen loogisuuteen ja tasapainoisuuteen kaikilla ohjelmatyön osa-alueilla (sisältö, toteutus, vaikuttavuus, seuranta).

Ministeriön alueille antamaa mahdollistavuutta voidaan pitää rohkeana valintana – vastuuta on uskallettu siirtää käytännön toteuttamista lähemmille toimijoille. Kärjistetyksi sanottuna Suomessa maaseutua kehitetään alueilla, Ruotsissa maaseudun kehittämisohjelmaa toteutetaan alueilla. Niin sanotussa Ruotsin mallissa maaseutuohjelman hallintoviranomainen antaa alueille tarkat sapluunat alueellisten toimintasuunnitelmien laadinnalle, mikä säästää myöhemmin harmonisointikustannuksissa, mutta myös heikentää alueiden roolia oman alueen kehittämisessä.

Alueellisten ja paikallisten suunnitelmien koordinaatiossa on myös parantamisen varaa. Lisäksi ELY-keskuksen rooli alueellisessa maaseudun kehittämisessä kaipa selventämistä. Toisaalta ELY-keskus on alu-

een kehittämissuunnittelussa johtavassa asemassa, mutta sen toimeenpanomandaatti on rajattu. Alueellisten suunnitelmien statusta, muotoa ja sisältöä tulee muuttaa seuraavalle ohjelmakaudelle, jotta maaseutuohjelman koherenssi paranee.

Alueellisten maaseutusuunnitelmien rooli on epäselvä, eivätkä ne kiinnity vahvasti nykyiseen maakuntavetoiseen alueiden kehittämisjärjestelmään, joskin alueiden välillä on eroja. Jos tavoitteena on edistää omaehtoista ja maakuntavetoista aluekehitystä, alueellisten suunnitelmien yhteyksiä maakuntaohjelmiin olisi perusteltua vahvistaa.

Alueellisen tason suunnitelmien valmistelu kaipaa tuekseen vahvempaa strategisuutta. Itse suunnittelu-prosessille ehdotettiin kahta kehittämiskohdetta: nykyistä selkeämpi kokonaiskuva ohjelmakokonaisuudesta sekä maa- ja metsätalousministeriön ohjaavampi rooli alueellisten suunnitelmien laadinnasta. Valtakunnallisten hankkeiden, alueellisten ja paikallisten suunnitelmien kokonaiskuvan selkiyttäminen tekisi maaseudun kehittämisestä mahdollisemman tehokasta ja karsisi päällekkäisyyksiä. MMM:n tulisi laatia tarkemmat ohjeet suunnitelman sisältövaatimuksista.

Suomalainen tapa kehittää maaseutua alueilta käsin korostuu myös paikallistasolla. Koska suunnitelmat valmistellaan alhaalta ylöspäin -periaatteella, ne vastaavat hyvin paikallisiin tarpeisiin. Siinä missä kansallisen ohjelma ja usein myös alueelliset ohjelmat ovat mahdollistavia ja strategisesti sumuisiakin, näyttäytyy paikallisen tason työ sisällöltään strategisempaa ja tavoitteellisempaa. Toimintaryhmien kehittämissuunnitelmissa toteutuu ohjelmallinen kehittämisote selkeämmin kuin alueellisissa suunnitelmissa.

Toimintaryhmätyön jatkuvuuden ja ohjelmallisuuden toteutumisen kannalta olisi toivottavaa, että toimintaryhmät voisivat käyttää henkilöstö- ja taloudellista resurssia uuden ohjelmakauden strategian valmisteluun (ennakoiden mahdollista seuraavaa ohjelmakautta 2021-). Niin paikallisella kuin alueellisellakin tasolla rahoitus- ja seurantatietojen ajantasaisuutta ja käyttäjäystävällisyyttä on parannettava ja eri järjestelmistä saatavien tietojen epätarkkuudesta on päästävä eroon. Seurantatiedon lisäksi petrattavaa on myös kokemustiedon välittämisessä, sillä hanketoimijoille hankkeen toteutuksesta syntynyt kokemus-tieto tulisi myös jatkossa saada välittymään toimintaryhmälle. Maaseutuohjelman tietojohtamista on kehitettävä niin, että alue- ja paikallistason operatiiviseen toimintaan pystytään välittämään mahdollisimman ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi.

Suomalaisen aluelähtöisen maaseudun kehittämisen kannalta olennaista on, että kansallisen ohjelman valmistelussa huomioidaan alueelliset ja paikalliset kehittämistarpeet. Toimintaryhmiä kuultiin ohjelmakauden 2014–2020 valmistelussa, mutta toimintaryhmien näkemyksen mukaan vain pieni osa esityksistä päätyi valmiiseen ohjelma-asiakirjaan ja uuden ohjelmakauden käytännöiksi. Tähän toivotaan parannusta seuraavan ohjelmakauden valmistelun kohdalla.

Suosituks:

- Kansallisen ohjelman mahdollistavuutta ja aluelähtöisyyttä ei tule heikentää. Strategisen ohjaavuuden kannalta on kuitenkin tarpeen valita selkeät paikallisten ja alueellisten toimijoiden näkemyksiin pohjautuvat teemat joita edistetään ja joiden edistymistä seurataan.
- ELY-keskuksen rooli maaseudun kehittämisessä kaipaa selventämistä.
- Alueellisilla suunnitelmilla tulee olla selkeä ja vahva yhteys maakuntaohjelmiin, joka jäsentäisi kehittämistyötä myös muille aluekehittämiskumppaneille.

10 Katse 2020-luvulle

Nykyistä ohjelmaa seuraavan kauden valmistelu on jo alkamassa. Samaan aikaan suunnitellaan merkittäviä uudistuksia suomalaiseen alue- ja paikallishallintoon. Nämä uudistukset tulevat vääjäämättä vaikuttamaan myös maaseudun kehittämisen kokonaisuuteen. Maaseudun kehittäjiä on oltava hereillä toimintaympäristön muutoksille. Esimerkiksi maahanmuutto voi tarjota uusia mahdollisuuksia maaseutualueille.

Alueellisen tason rooli alueiden kehittämisessä tulee vahvistumaan itsehallintoalueiden myötä. Vaikka ELY-keskusten alueellisten suunnitelmien toimeenpanon merkitys ei ELY-keskusten haastattelujen perusteella ole kaikilla alueilla ollut kovinkaan huomattava, ei niitä tule jättää pois työkalupakista. Sen sijaan alueelliset suunnitelmat on kytkettävä vahvemmin yhteen muun maakunnallisen aluekehittämisen kanssa. Mahdollisuuksia vahvempaan kytkentään on jo nyt. Käytännön valttikorttina maaseudun kehittäjillä ovat resurssit, sillä resurssileikkuri ei ole ainakaan vielä iskenyt maaseudun kehittämiseen yhtä rankasti kuin moniin muihin kehittämisohjelmiin. Uudet toimijat ovat toki tervetulleita, kunhan ohjelmaa ei nähdä vain kukkarona vaan hankkeet tukevat alueellisia suunnitelmia ja paikallisia strategioita.

Toimintaryhmien merkitys voi vahvistua tulevaisuuden kunnissa. Kuntien rooli muuttuu sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen myötä ja tulevaisuuden kunnissa elinvoiman laaja kehittäminen on yhä keskeisemmässä roolissa. Maaseudun toimijoilla on tärkeä paikkansa paikallisen elinvoiman rakentajina sekä lähipalveluiden tuottajina.

Suomalainen maaseudun kehittäminen on aluelähtöistä ja tästä kannattaa pitää kiinni tulevaisuudessakin. Strategisen vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin valittavat tietyt kehittämisteemat, joita kehitetään yhteistyössä paikallisten, alueellisten ja kansallisten toimijoiden kesken. Käytännön kytkijänä voi toimia esimerkiksi maaseutuverkostoyksikkö.

Maaseudun kehittämiseen osallistuvien joukko on valtava ja tästä porukasta voi kummuta yllättäviäkin kehittämisideoita. Maaseutuohjelmassa on pyritty mahdollistamaan kokeilevuus, joskaan hallintokäytännöt eivät tätä aina täysin tue. Lisäksi uusien ideoiden uutuusarvosta ei aina ole varmuutta, sillä tietoa muiden tekemistä hankkeista ei ole helposti saatavissa tietojärjestelmän kautta. Hyrrä-tietojärjestelmään tarvitaankin hakusanat, joiden avulla voidaan kartoittaa tietyn aihepiirin hankkeet.

Suomalaisen alue- ja aluekehittämisjärjestelmä muuttuu lähivuosina radikaalimmin kuin koskaan sen historian aikana, jolloin koko kansallista ja maaseudun kehittämisen järjestelmää on tarkasteltava uudessa valossa. Alhaalta ylös ja vertaisten kanssa tapahtuva kehittäminen vaatii kansallisilta ja alueellisilta toimijoilta kykyä rakentaa yhteydet kansallisesti ja kansainvälisesti eri toimijoiden välillä sekä rakentaa kehittämisen toimintaympäristöstä yhä verkottavampi. Tämä edellyttää kansallisten verkostojen aktiivista rakentamista.

On myös erittäin todennäköistä, että maaseudun kehittäminen Euroopassa muuttuu olennaisesti 2020-luvulla. Kansallisten toimijoiden kannattaa käynnistää tulevaisuusfoorumi, jossa käsitellään sekä kansallisessa että kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia.

OSA 2 KANSALLISEN TASON ANALYYSI

Petri Kahila & Timo Hirvonen

1 Johdanto

Käsillä oleva raportti perustuu maa- ja metsätalousministeriön (jäljempänä MMM) toimeksiantoon ”Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittareiden kehittämisestä”. Tutkimusryhmän työsuunnitelman mukaisesti ja sen sisäistä työnjakoa hyödyntäen selvitystehtävä suoritettiin yhteistä peruskehikkoa käyttäen ja sitä aluetasojen mukaisesti täsmentäen. Itä-Suomen yliopiston Karjalan tutkimuslaitoksen yhteydessä toimiva Alue- ja kunta-tutkimuskeskus Spatia vastasi kansallista tasoa käsittelevän aineiston kokoamisesta ja analyysistä. Tämä raportti sisältää kansallisen tason selvitystyön tulokset.

Seuraavassa esitettävä kansallisen tason tarkastelu perustuu useisiin toisiaan täydentäviin aineistolähteisiin. Kirjallisen pääaineiston muodostivat Manner-Suomen maaseutuohjelman (jäljempänä maaseutuohjelma tai ohjelma) asiakirjalähteet, joihin kuuluvat ohjelmadokumenttien lisäksi myös arviointi- ja seurantatiedot. Niistä keskeisimmiksi osoittautuivat ohjelman edistymistä kuvaavat vuosikertomukset sekä ohjelmakauden aikana toteutetun jatkuvan arvioinnin raportit. Asiakirja-aineiston tulkinnassa hyödynnettiin aihepiiriä käsitteleviä aikaisempia arviointeja sekä tutkimuskirjallisuutta. Lisäksi aineistoa täydennettiin ja tulkintoja testattiin haastattelemalla kolmeatoista kyseisen ohjelman valmisteluun ja toteutukseen osallistunutta kansallisen tason avainhenkilöä.

Tässä osassa raportoidaan kooste tästä analyysistä alustavine päätelmineen. Analyysin kysymyksenasettelu perustuu selvityksen toimeksiannossa asetettuihin seitsemään alueellisen ja paikallisen tason vaikuttavuutta koskevaan arviointikysymykseen. Seuraavassa vastauksia niihin tarkastellaan kansallisesta viitekehyksestä johdettuna viiteen otsikkoon ja aihealueeseen ryhmiteltynä. Lopuksi esitetään huomioita arviointikysymysten mukaisesti niiltä osin, kuin se on tässä tarkastelussa käytetyn kansallisen tason aineiston perusteella mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

2 Lähtökohtia kansallisen tason havainnoille

Toimeksiantajan asettama arviointitehtävä on joiltakin osin tavanomaisesta EU-politiikkatoimien arviointiasetelmasta poikkeava. Yleensä viimeksi mainituissa tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva politiikkainterventoiden vaikutuksista yhteiskuntaan. Siinä tyypillisenä järjestytylinä käytetään EU:n arviointimanuaaleista tuttua syy-seuraussuhteisiin perustuvaa päättelyketjua. Se on lähestymistavaltaan tavoite-rationaalinen ja päämääräorientoitunut siten, että tavoitteidenasettelun (targets) ajatellaan perustuvan tarpeisiin (needs), johtavan toimenpiteiden (activities) kautta tuotoksiin (outputs), ja saavan lopulta aikaan toivottuja vaikutuksia (outcomes). Viimeaikoina EU-arvioinneissa on lisääntyvästi kiinnitetty huomiota näiden osatekijöiden suhteisiin ja vaikutusten syntymekanismiin. Siihen liittyy kuluvalle EU-ohjelmakaudella yleisesti käyttöön otettu interventilogiikan käsite, joka viittaa erityisesti siihen, että ohjelman laatijalla tulisi olla selkeä käsitys politiikkatoimiin liittyvistä vaikutusketjuista.

Vaikka käsillä olevassa arviointitehtävässä käsitellään monia EU-arvioinneista tuttuja elementtejä, on perusteltua nostaa esiin muutamia tätä arviointiasetelmaa rajaavia varauksia ja erityisesti kansallisen tason analyysiä linjaavia reunaehtoja. Ensinnäkin arviointiasetelmaa rajaa ja suuntaa arvioinnin ajankohta. EU-ohjelmissa – ko. maaseutuohjelma mukaan lukien – suoritetaan yleensä niin etukäteen, jatkuvasti kuin jälkeenkäinkin suoritettut arvoinnit. Vaikka käsillä oleva arviointi tapahtuu ohjelmakauden 2007–2013

päätyttyä, on uusi ohjelmakausi jo käynnistynyt eikä kyseessä siten ole suoraviivainen, uuden ohjelmakauden valmistelua palveleva selvitystehtävä. Pikemminkin kysymyksenasettelua voi luonnehtia ohjelmavaiheesta riippumattomaksi siten, että arvioinnin tulokset ovat hyödynnettävissä maaseutuohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa sen kaikissa ohjelmavaiheissa. Tämä perustuu kuluvalle vuosituhannella strategisessa suunnittelussa yleistyneeseen ajatukseen siitä, että suunnittelu ja toteutus eivät ole erillisiä vaiheita vaan jatkuvia ja kietoutuvat toisiinsa. Toiseksi, tarkasteltavan maaseutuohjelman muissa arvioinneissa on tuotettu runsaasti materiaalia erityisesti edellä kuvatun ohjelmatoimien vaikuttavuuden viitekehyksessä. Siksi on luontevaa tulkita tämän arvioinnin toimeksiantoa siten, että tässä arvioinnin kohteena ovat nimenomaan ne ohjelmaprosessin piirteet ja hankeketjujen osatekijät, jotka jäävät toisaalla toteutetun jatkuvan arvioinnin ja esimerkiksi jälkiarvioinnin tarkastelujen ulkopuolelle.

Kolmanneksi – ja edellä esitettyihin liittyen – tässä arvioinnissa (summatiivisen) tulosarvioinnin sijasta korostuu prosessuaalinen (formatiivinen) ulottuvuus, jossa johtojatukseksi on koota ja tuottaa tietoa ohjelman toteutuksesta ja edistymisestä sekä niihin liittyvistä ongelmista ratkaisuihin. Tarkasteltaviin asioihin kuuluvat tällöin muiden muassa ohjelman organisointi ja sen rakenteet, johtaminen ja ohjaus, asiakkuusprosessit sekä ohjelman sisäinen ja ulkoinen yhteistyö. Tässä toimeksiannossa erityisenä teemana on ohjelmakaudelle 2007–2013 uudistuneen ohjelman käyttöönotto ja toteutus hallinnon ja aluekehittämisen eri aluetasoilla. Tämä näkökulma on maaseutuohjelman kannalta perusteltu ja myös yleisesti ajankohtainen sikäli, että se liittyy EU:n territoriaalisen lähestymistavan työntymiseen osaksi maaseudun kehittämispolitiikkaa. Se puolestaan kytkeytyy laajempaan aluekehittämisen ajattelutavan muutokseen, jota voidaan kuvata siirtymisenä sektoripohjaisesta aluelähtöiseen (tai paikkaperustaiseen) politiikantekoon. Alueiden kehittämisessä tähän ovat erityisesti rohkaisseet monet ns. endogeenista eli sisäsyntyistä kasvua korostavat kehittämissmallit. Niissä kasvun ei oleteta seuraavan pelkästään panosten määrästä tai teknisestä kehityksestä, vaan siihen vaikuttaa merkittävästi inhimillinen pääoma eli esimerkiksi osaamisen karttuminen myönteisine ulkoisvaikutuksineen. Maaseudun kehittämisen yhteydessä tärkeänä varauksena ja täydentävä tekijänä tähän liittyy se, että maaseudulla sisäsyntyinen kasvu ei alkuun päästyäänkään yleensä etene itse itseään ruokkien, piilaaksojen tapaan kertautuen tai suoraviivaisesti. Se johtuu siitä, että maaseututalouksiin (ja erityisesti maatalouteen) vaikuttavat monet eksogeeniset eli ulkoesyntyiset vaikutteet. Suomen maaseudulla niihin kuuluvat myös maaseutuohjelma ja sen toteuttamiseksi laaditut alueelliset maaseutus suunnitelmat. Käytännössä ne ja muut eksogeeniset kehityksen osatekijät asettavat raamit, joiden sisällä endogeeninen maaseudun kehittäminen tapahtuu.

Edellä esitetyn perustella on ilmeistä, että käsillä olevassa arvioinnissa on olennaista huomioida sekä sisä- että ulkoesyntyiset maaseudun kehittämisen osatekijät ja kytkeä ne osaksi maaseutuohjelman prosessien tarkastelua. Tämä tarkoittaa sitä, että – tiedonsiirron termein kuvattuna – kaikilla toimijoilla on sekä ”lähettimen” että ”vastaanottajan” rooli maaseutupolitiikan tekemisessä. Vallitsevassa vuorovaikutteisessa ja monitasoisessa ohjelmapolitiikassa nämä roolit toteutuvat periaatteessa kaikilla aluetasoilla, EU:n komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastolta Pihtiputaan kylätalolle asti.

Kansallinen taso on tässä maaseutupolitiikan ketjussa tärkeä solmu sovitettaessa EU:n tavoitteita kansalliseen kontekstiin. Suomessa myös alueiden – eli maakuntien ja erityisesti valtion aluehallinnon – rooli korostuu, koska niillä on avainasema ohjelman toimeenpanossa päätöksentekijöinä ja sen seurauksena paikallisen ja kansallisen tason intressien yhteen sovittajina. Asetelmaa monimutkaistaa edelleen toimintaryhmien omintakeinen rooli paikallistasolla. Toimintaryhmät eivät toimi ainoastaan rahoituksen jakajana ja oman paikallisen tason kehittämisohjelman laatijana, vaan myös maaseudun asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen väylänä ja välineenä.

3 Ohjelman lähestymistapa ja luonne

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 on liitteineen 375 sivua käsittävä asiakirjakonaisuus. Asiakirjan laajuutta selittää se, että ohjelmassa koottiin yhteen aikaisemmin erillisinä toteutetut maataloutta ja maaseutua koskevat kehittämistoimenpiteet. Sisällöllisesti ohjelma jakautuu kuuteentoista päälukuun. Ohjelman suuntaamisen kannalta olennaisimpia ovat kolmas ja neljäs pääluku. Niistä ensin mainittu sisältää Suomen maaseudun tilanneanalyysin strategisine päätelmineen ja jälkimmäinen perustelut valituille tavoitteille ja ohjelman ennakoitavat vaikutukset.

Ohjelman tilanneanalyysi käsittelee Suomen maaseudun kehityskuvaa Suomen EU-jäsenyyden ensimmäiseltä kymmenvuotiskaudelta. Analyysi tarkentuu uuden vuosituhannen ensimmäisiin vuosiin ja edellisen maaseutuohjelman ohjelmakauteen 2000–2006.

Tilanneanalyysin ensimmäisen osio käsittelee maaseudun sosioekonomista tilaa. Sen tarkastelutapa ja tulokset olivat ohjelman laatimisen aikana vallinneen, kotimaisen alue- ja maaseutututkimuksen valtavirran tulkintojen mukaisia. Maaseudun kolmijaon mukaisesti tarkasteltuna maaseutukehityksen esitettiin esimerkiksi demografisesti eriytyvän erityyppisillä maaseutualueilla. Myös aluetalouksien kehityskuvan osoitettiin olevan alueellisesti epäyhtenäinen. Sen pääpiirteinä alkutuotantovaltaiset, syrjäiset ja taantuvien teollisuusalojen maakunnat näyttäisivät lukeutuvan useimmilla aluekehityksen mittareilla tietoon ja osamiseen perustuvan globaalin kilpailutalouden häviäjiin. Sosioekonomista analyysiä tarkennetaan teema-kohtaisesti, joina käsitellään mm. maaseudun infrastruktuuria, palveluja, osaamista ja yhteisöllisyyttä.

Tilanneanalyysin toinen osio käsittelee maaseudun ympäristön tilaa. Tilastotietoja ja aikasarjoja esitetään esimerkiksi ilman, maaperän, luonnon monimuotoisuuden ja metsien tilaa sekä kehityssuuntia koskevasti. Kolmas osio kohdistuu maatalouteen. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan yhteyteen kuuluvasti tarkastelu on perusteellinen. Pääteemoina ovat suomalaisen maatalouden pohjoiset piirteet ja luonnonhaitat sekä maatalouden rakennekehitys EU-jäsenyyden jälkeen ja EU-rahoitteisen maaseudun kehittämisen vaikutuksesta. Ohjelman sisällön ja rakenteen ymmärtämisen kannalta tämä osio on tärkeä, koska se selittää suomalaisen maatalouspolitiikan monimutkaisuutta: maatalouspolitiikka on Suomessa harjoitettu ja se on EU-aikana vahvistunut siten, että maan sisäiset suuret olosuhde-erot tulisivat mahdollisimman tarkasti huomioiduksi esimerkiksi tukitasojen ja -alueiden avulla. Lisäksi osio perustelee ohjelman (ja EU:n yhteisen maaseutupolitiikan) maatalouspainotusta: vaikka alkutuotannon osuus kansantalouden arvonnäisestä ja työllisyydestä vähenee, monet maaseudun arkiset ja esimerkiksi tienpitoon liittyvät perustoiminnot, jotka mahdollistavat esimerkiksi maaseudun asukkaiden työssäkäynnin keskuksissa, ovat edelleen vahvasti kytköksissä maatalouteen. Tilanneanalyysin lopuksi tarkastellaan tiiviisti muita maaseutuelinkeinoja kuten esimerkiksi elintarviketaloutta, metsätaloutta ja bioenergiaa.

Tilannekuvan päätelminä esitetään Suomen maaseudun vahvuuksien ja heikkouksien erittely. Kotimaan aluekehitystä tuntevaa se ei yllätä sisällöltään ja sen avaamat näkymät maaseudun tulevaisuuteen ovat realistisia ja yleisiä käsityksiä vastaavia. Päätelmistä johdetaan strategia, jonka johtoajatuksena on ”elinvoimaisen ja toimivan maaseudun säilyminen, ympäristön tilan parantaminen ja luonnonvarojen kestävä käyttö”. Tästä ohjelman yleistavoitteesta edetään ohjelman toteutukseen kahdessa vaiheessa. Ensin asetetaan ohjelman linjausten ja toteutuksen läpileikkaavat kolme painopistealuetta. Ne ovat:

- 1) Maa- ja metsätalouden harjoittaminen taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla koko Suomessa.

- 2) Yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yrittäjien verkostoitumista suosiva ja kehittävä toiminta maaseudun elinkeinojen monipuolistamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi.
- 3) Paikallisen omaehtoisen toiminnan vahvistaminen maaseudun elinvoiman ja elämänlaadun lisäämiseksi.

Toiseksi esitetään näille painopistealueille kohdistuvat ohjelman toimenpiteet perusteluineen ja rahoituskehyksineen. Toimenpiteitä on kaikkiaan 25 (tekninen apu mukaan lukien) ja ohjelmassa ne ryhmitellään neljään toimintalinjaan kuuluviksi. Kullekin toimintalinjalle asetetaan tavoitteet, joita on yhteensä 13 – kolmella ensimmäisellä toimintalinjalla tavoitteita on kolme kullakin ja neljännellä toimintalinjalla niitä asetetaan neljä. Tavoitteet ovat sinänsä perusteltuja eli esimerkiksi tarpeisiin perustuvia ja toimintalinjojensa sisällön kannalta relevantteja. Tulkintavaikeuksia aiheuttaa kuitenkin se, että tavoitteita on monta. Ne käsittelevät kattavasti taloudellisen, ekologisen, kulttuurisen ja sosiaalisen kestäväyyden eri ulottuvuuksia (ml. tasapainoisen aluekehityksen vaatimus) jättäen kuitenkin näiden tavoitteiden väliset yhteydet ja jännitteet tarkastelun ulkopuolelle. Eri tavoitteisiin liittyvien vaikutusketjujen ja toisistaan poikkeavien intressien esiin tuominen olisi tärkeää, koska maaseudun elinkeinojen kehittäminen (esimerkiksi maa- ja metsätalous, turvetuotanto) on esimerkiksi ympäristönsuojelua ja aluekehitysvaateita koskevien ristiriitaisten käsitysten sävyttämää. Sekä ohjelman suuren mittakaavan – julkista rahoitusta siihen käytettiin kaikkiaan noin 6,8 miljardia euroa – että sen laaja-alaisuuden vuoksi monitavoitteisuus on ymmärrettävää. Ohjelman strategisuuden kannalta se on kuitenkin haitallista sikäli, että monien tavoitteiden johdosta ohjelmasta välittyy vain maatalouden osalta selväpiirteinen visio suomalaisen maaseutukehityksen halutusta suunnasta.

EU:n rahoituskytkennän ja mm. useiden maatalouspoliittisten päämäärien vuoksi ohjelman ensisijaiseksi kansalliseksi tehtäväksi näyttäsi määrittyvän maaseuturahaston varojen tarkoituksenmukainen ja sujuva jakaminen. Tarpeet tai mahdollisuudet niiden ohjaavaan kohdistamiseen mieltävät ohjelmassa sivuroolissa ja oheistavoitteina. Tämän arvioinnin yhteydessä suoritettut kansallisen tason vaikuttajien haastattelut vahvistivat tätä käsitystä. Niissä keskustelut ohjelmaprosessin ansioista suuntautuivat toistuvasti EU-ohjelmien reunaehtoihin ja siihen, että rahanjaolla mitattuna ohjelman toteutusta voitiin pitää onnistuneena. Menokertymä oli koko ohjelman ajan EU-maiden parasta tasoa ja rahoituksella seurattuna ohjelman toteutuksesta suoriuduttiin lähes täysimääräisesti. Tältä osin yhteenvetona haastatteluista voikin todeta, että tulos- ja seurantatietojen epävarman luonteen ja niiden heikon laadun johdosta ohjelman kansallisen tason toimijat kykenivät ja olivat taipuvaisia arvioimaan omaa ohjelmatyötään lähinnä ”teknisenä suorituksena” eli pääasiassa ohjelmarahoituksen tehokkaan jakamisen näkökulmasta. Tähän liittyen haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että jo ohjelman suunnitteluvaiheessa kohdistettiin huomiota niihin toimintoihin, joiden kyky rahoituksen vastaanottamiseen ja käyttöön oli ennalta tiedossa ja ennakoitiin suureksi (esim. luonnonhaittakorvaus). Tästä kansallisesta orientaatiosta esiin nousevasti ohjelman toteutuksen erottuvin epäkohta oli haastateltujen mielestä se, että kolmannen ja neljännen toimintalinjan ja erityisesti toimenpiteiden 311 ja 411 yritys- ja hanketukien rahoituskehyksen täyttäminen osoittautui haastavaksi.

Ohjelman rakenne toimenpiteittäin ja toimintalinjoittain sekä EU-rahoituksen kohdistuminen ja toteutuneen rahoituksen poikkeama suunnitellusta esitetään taulukossa 1.

Taulukko 1. Manner-Suomen maaseutuohjelman 2007–2013 toimenpiteet ja toimintalinjat, EU-rahoituksen kohdistuminen ja toteutuneen rahoituksen poikkeaminen suunnitellusta.

Lähteet: Ohjelman vuosiraportit 2008 ja 2014.

Toimenpide (TP) / Toimintalinja (TL)	Toteutuma (Sidottu EU-rahoitus 31.12.2014, Milj. €)	Osuus ohjelman EU-rahoi- tuksesta	Muutos (Sidottu 31.12.2014 vs. suunnit- telma 31.12.2008, %)
TP 111 (Ammatillinen koulutus ja tiedotus)	35,6 €	1,7 %	105 %
TP 112 (Nuorten viljelijöiden aloitustuki)	42,9 €	2,0 %	-40 %
TP 113 (Varhaiseläke)	25,3 €	1,2 %	0 %
TP 121 (Maatilojen nykyaikaistaminen)	98,6 €	4,6 %	90 %
TP 123 (Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen)	20,9 €	1,0 %	-57 %
TP 124 (Yhteistyö maatalouden ja elintarvikealan sekä metsätalouden uusien tuotteiden ym. kehittämiseksi)	25,9 €	1,2 %	113 %
TL 1: Maa- ja metsätalouden kilpailukyvyn parantaminen, yhteensä	249,0 €	11,7 %	10 %
TP 211 (Luonnonhaittakorvaukset)	460,2 €	21,6 %	-1 %
TP 212 (Korvaukset muilla alueilla)	364,1 €	17,1 %	0 %
TP 214 (Maatalouden ympäristötuet)	673,4 €	31,5 %	4 %
TP 215 (Eläinten hyvinvointia edistävät tuet)	42,0 €	2,0 %	43 %
TP 216 (Ei-tuotannolliset investoinnit)	1,2 €	0,1 %	-58 %
TP 221 (Maatalousmaan ensimmäinen metsitys)	2,4 €	0,1 %	-15 %
TL 2: Ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen, yhteensä	1 543,3 €	72,3 %	2 %
TP 311 (Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle)	15,3 €	0,7 %	-80 %
TP 312 (Mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen)	87,0 €	4,1 %	22 %
TP 313 (Matkailuelinkeinojen edistäminen)	12,9 €	0,6 %	10 %
TP 321 (Elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut)	61,2 €	2,9 %	258 %
TP 322 (Kylien kunnostus ja kehittäminen)	11,4 €	0,5 %	27 %
TP 323 (Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen)	8,1 €	0,4 %	200 %
TP 331 (Koulutus ja tiedotus)	14,3 €	0,7 %	112 %
TL 3: Maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen, yhteensä	210,2 €	9,8 %	8 %
TP 411 (toimintalinja 1)	1,3 €	0,1 %	-70 %
TP 412 (toimintalinja 2)	1,1 €	0,1 %	-73 %
TP 413 (toimintalinja 3)	75,8 €	3,5 %	6 %
TP 421 (Alueiden ja valtioiden välinen yhteistyö)	10,5 €	0,5 %	-3 %
TP 431 (Paikallisen toimintaryhmän toiminnan takaaminen pätevyyden hankkiminen ja toiminnan edistäminen)	21,6 €	1,0 %	20 %
TL 4: Leader, yhteensä	110,3 €	5,2 %	1 %
TP 511 (Tekninen apu)	22,4 €	1,1 %	25 %
Koko ohjelma yhteensä	2 135,2 €	100,0 %	4 %

Ohjelman toimenpiteisiin sisältyi sekä rakennemuutoksia edistäneitä (proaktiivisia) että tilanteen säilyttämiseen tähdänneitä (passiivis-reaktiivisia) pyrkimyksiä. Kysymys siitä, miten nämä kaksi lähestymistapaa tarkasteltavalla ajanjaksolla ohjelman toteutuksessa painottuivat, on moniulotteinen sekä yleisen talouskehityksen ja suhdanteiden värittävä. Yhtäältä perusmaatalouden toimintaedellytyksiin kohdistuneet ohjelman toimenpiteet ovat olleet vaikutuksiltaan myönteisempiä kuin maatalouden yleisen kehityssuunnan perusteella ja esimerkiksi EU-liitoksen yhteydessä oli aiheellista ennakoida. Tähän kiinnitettiin huomiota myös kansallisten toimijoiden keskuudessa suoritetuissa haastatteluissa ja yhtenä syynä siihen mainittiin useiden maatalouteen vaikuttaneiden ohjelmatoimien onnistunut yhteensovittaminen (”policy-mix”). Toisaalta esimerkiksi maa- ja metsätalouden sisäinen rakennemuutos – ts. laatu- ja tuotantoon panostaminen, luomuviljelyyn siirtyminen tai maatalouden liittämislinkeiden yleistymisen ns. monialaisen maatalouden välityksellä – ei ole edennyt rohkimpien odotusten mukaisesti. Tähän seikkaan ja erityisesti maaseutuelinkeinojen uudistumiseen kiinnitetään huomiota myös 31.8.2015 päivätyssä maaseutuohjelman jälkiarvioinnin raporttiluonnoksessa. Vaikka maaseutuohjelman todetaan toimineen esimerkiksi yritystukien osalta kokonaisuutena hyvin, toiminnan katsotaan kohdistuneen pääosin ”olemassa olevan tuotannon ja yritystoiminnan kehittämiseen ja säilyttämiseen”. Tähän liittyvänä maaseutuohjelman hanketoimintaa koskevana konkreettisena suosituksena ko. raportti nostaa esiin kolmannen toimintalinjan hankkeiden – jotka usein kohdistuvat maaseudun viihtyvyyden parantamiseen asuin ympäristönä (esimerkiksi toimenpide 322) – tiiviimpää kytkentää investointien ja työllistämisen edistämiseen.

Rahoitus suunnitelmaa ja toteutusta verrattaessa on huomioitava, että ohjelman rahoitus suunnitelmaa muutettiin ohjelman kuluessa kuusi kertaa. Vuonna 2009 ohjelmaan kohdistui EU-tasolta uusiin haasteisiin saatua lisärahoitusta (”terveystarkastus” ja ”elvytyspaketti”) noin 67 miljoonaa euroa. Suurin osa lisärahoituksesta kohdistui biologisen monimuotoisuuden edistämiseen (toimenpide 214) ja laajakaistan rakentamiseen (toimenpide 321).

Ohjelmamuutokset vuosina 2007–2013 esitetään kootusti taulukossa 2. Muutoksissa orientaationa oli tarjolla olevan rahoituksen täysimääräisen käytön varmistaminen eli rahoitus suunnitelmaa muutettiin ohjelman toteutuksen aikana ilmenneiden rahoitustarpeiden mukaiseksi. Ohjelmien arvioinneissa ohjelmamuutoksia on yleensä tarkasteltu niihin johtaneiden syiden perusteella seuraavilla kolmella tavalla: Ensinnäkin strategisen suunnittelun viitekehyksessä rahoituksen kysynnästä johdettujen ohjelmamuutosten voidaan katsoa olevan ohjelmaperustaisen (strategisen) lähestymistavan vastaista, ts. ohjelman ohjaavuus jää taka-alalle, jos ”ajopuun” tavoin pyritään ainoastaan sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin. Toiseksi uusiutumiskykyä ja joustavuutta (resilienssiä) korostavan tulkintatavan mukaan ohjelmamuutokset puolestaan heijastavat ohjelmajärjestelmän hyvää muutoskykyä, kun ajantasainen seuranta tieto mahdollistaa ketterät reaktiot. Kolmannen ja edellisiä pragmaattisemman tulkintalinjan mukaan ohjelmamuutokset ilmaisevat yleensä suunnittelun puutteita, joiden johdosta on päädytty epärealistiseen rahoituskehykseen.

Taulukko 2. Manner-Suomen maaseutuohjelman muutokset ohjelmakaudella 2007–2013.

Lähteet: Ohjelman vuosiraportit 2007–2014. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 jälkiarviointi, raporttiluonnos 31.8.2015.

Vuosi	Muutoksen sisältö pääpiirteittäin
2007 muutokset (ohjelman 1. ja 2. muutos)	Ohjelman koulutustoimenpidettä laajennettiin. Ympäristötukijärjestelmään lisättiin kolme uutta erityistukea.
2008 ensimmäinen muutos (ohjelman 3. muutos)	Ohjelmaa muutettiin vastaamaan päivitettyä Suomen maaseudun kehittämisstrategiaa ja siitä johtuvia rahoituksellisia muutoksia.
2009 ensimmäinen muutos (ohjelman 4. muutos)	Rahoitusmuutoksia toimenpiteissä 112 ja 121.
2009 toinen muutos (ohjelman 5. muutos)	Ohjelmaa muutettiin vastaamaan päivitettyä Suomen maaseudun kehittämisstrategiaa. Maatalouspolitiikan terveystarkastuksen ja EU:n elvytysuunnitelman kautta saadut lisävarat.
2010 ensimmäinen muutos (ohjelman 6. muutos)	Investointituen myöntäminen toimenpiteissä 123, 311 ja 312. Lisäksi maatalouden ympäristötuikiin muutoksia.
2010 toinen muutos (ohjelman 7. muutos)	Suomen maaseudun kehittämisstrategian uusiin haasteisiin tehtiin teknisiä muutoksia rahoituksen kohdentamisessa.
2011 ensimmäinen muutos (ohjelman 8. muutos)	Maatalouden ympäristötuen eräiden toimenpiteiden vaihto tai niistä luopuminen.
2011 toinen muutos (ohjelman 9. muutos)	Toimenpide 121.
2012 ensimmäinen muutos (ohjelman 10. muutos)	Rahoitusuunnitelman muutos kaikkiin toimintalinjoihin.
2013 ensimmäinen muutos (ohjelman 11. muutos)	Toimenpiteet 214 (ympäristötuet) ja 215 (eläinten hyvinvointituet)
2013 toinen muutos (ohjelman 12. muutos)	Kansallista lisärahoitus, teknisen avun käytön laajentaminen sekä eräiden toimenpiteiden toteutuksen jatkaminen.
2014 ensimmäinen muutos (ohjelman 13. muutos)	Ohjelman rahoitusuunnitelmaa muutettiin toteutuneiden maksujen ja sitoumusten mukaisesti.

Myös tässä tarkasteltavan ohjelman muutoksiin liittyy edellä mainittujen selitysmallien piirteitä ja niitä on kuvailtu ohjelman vuosikertomuksissa. Tarkasteltava ohjelmakausi oli poikkeuksellinen siinä suhteessa, että makrotalouden kehitysnäkymät muuttuivat ratkaisevasti epäedullisiksi heti ohjelman toteutuksen alettua. Se vähensi erityisesti investointitukien tarvetta. Usein vuosikertomuksissa ohjelmamuutosten perusteluina todetaankin suoraviivaisesti, että rahoituksen kysyntä poikkesi alun perin ennakkoidusta (esim. toimenpiteet 121 ja 112). Näiltä osin vuosiraportit eivät anna riittävää selvitystä siitä, johtuivatko esimerkiksi edellä mainittujen toimenpiteiden muutokset maatalouden rakennemuutosta koskevan ennakkoinnin epäkohdista vai vaikkapa yllättävistä muutoksista maatalouden olosuhteissa. Tässä suhteessa erityisen kiinnostava on toimintalinja 311 (taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle). Sen rahoituskehys osoittautui ohjelmakauden aikana täysin ylimitoitetuksi ja toimenpiteen rahoitusta vähennettiin ohjelmakauden aikana noin 80 prosentilla alkuperäiseen rahoituskehukseen verrattuna. Sen sijaan mikroyritysten perustamisen ja kehittämisen (toimenpide 312) voidaan todeta kasvaneen ohjelmakauden aikana lähes neljänneksellä alkuperäiseen rahoituskehukseen verrattuna siten, että toimenpide kasvoi yritys- ja hanketukien suurimmaksi rahoituskohteeksi.

Edellä mainittujen kahden toimintalinjan muutokset osoittavat, että maatalouden monet kehityssuunnat ovat monisyisiä ja nivoutuvat toisiinsa toisin kuin esimerkiksi maaseutututkimuksen ja -politiikan piirissä on perinteisesti ajateltu. Maaseutuohjelman näkökulmasta se tarkoittaa mm. sitä, että hanketoiminnalla olisi kyettävä vastaamaan sekä maatilojen harjoittaman muun yritystoiminnan lisääntymisen seurauksena

esiin nouseviin että ydintoimintaansa keskittyvien ja kasvavien maatalousyritysten piirissä esiintyviin kehittämistarpeisiin. Tarkasteltavaa ohjelmakautta koskevat havainnot viittaavat siihen, että ns. monialaisten maatilojen kytkeminen maaseutuohjelman hankerahoituksen piiriin on haastavaa. Huomionarvoinen yksityiskohta tässä suhteessa on myös se, että toimintaryhmien saamat valtuudet esimerkiksi toimenpiteen 311 rahoituksessa (esimerkiksi bioenergia) eivät lisänneet merkittävästi maatalousyritysten piiristä nousevaa hanketoimintaa. Tämä havainto tukee näkemystä siitä, että maatalous ja siihen liittyvä yritys-toiminta eivät lukeudu toimintaryhmien ydinvahvuuksiin maaseudun kehittämisessä. Tähän lienee vaikuttanut se, että maatalouden ja maaseudun kehittämistä oli ennen ohjelmakautta 2007–2013 harjoitettu pääasiassa erillään ja siksi maatalouden kehittämiskysymykset saattoivat olla monille maaseudun kehittäjille ja myös toimintaryhmille vielä tuolloin vieraita.

Päätelmät

- Ohjelma oli monimutkainen kokonaisuus. Siksi sen ohjaus oli vaikeaa.
- Ohjelma ei erittellyt maaseudun vaihtoehtoisia kehitysuria eikä käsitellyt monien tavoitteiden (mm. elinvoimainen ja toimiva maaseutu, ympäristön tilan parantaminen, uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö) välisiä ristiriitaisuuksia ja mahdollisia konfliktipisteitä. Niiden esiin nostaminen ohjelmassa kohdistaisi ohjelman toteuttajien huomiota eri suuntiin vaikuttavien politiikkatoimien yhteensovittamiseen ja yhteisvaikutusten seurantaan.
- Ohjelma oli monitavoitteinen ja sen toimenpiteiden kontribuutiota eri tavoitelohkoilla on liki mahdollon yksikäsitteisesti määritellä. Tämä piirre – yhdistettynä seurantajärjestelmän puutteisiin – suuntasi ohjelman toimeenpanijoiden huomiota sekä ministeriössä että ELY-keskuksissa ja kannusti heitä arvioimaan ohjelman onnistumista ohjelmahoituksen jakamisen ja toimeenpanon teknisen suorituskyvyn kautta.
- Ohjelma oli kehittämisotteeltaan realistinen. Valtavirran muodostivat maaseudun kehittäminen asuinympäristönä ja maatalouden toimintaedellytysten turvaaminen. Maaseutuelinkeinojen rakenteellista uudistamista tavoiteltiin pragmaattisesti ”isojen tarpeiden, mutta vähäisten mahdollisuuksien” puitteissa.

4 Aluetasojen välinen työnjako, valta ja vastuut

Eurooppalaistuminen on muuttanut Suomen maaseutupolitiikkaa monella tavalla. Se on luonut oikeusperustaa, tuonut siihen oheistavoitteita sekä muuttanut poliittisia prosesseja ja hallintatapaa. Kuten edellä todettiin, maaseutupolitiikan aluelähtöisyys on EU:n vaikutuksesta korostunut ja sen myötä myös valtionhallinnon asema on muuttunut. Yleisesti tässä yhteydessä viitataan hallinnan uusiin muotoihin ja erityisesti ns. monitasohallintaan. Suomen hallintomallissa tämän kehitystrendin vaikutukset ovat toistaiseksi jääneet epämääräisiksi. Siihen on vaikuttanut eritoten se, että Suomessa maataloushallinto on eurooppalaisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen moniportainen. Sen lisäksi ja siihen liittyen aluetason rooli on Suomessa jäsentymätön erityisesti siten, että alueilla – ja etenkin maakunnissa – lomittuvat toisiinsa sekä valtion aluehallintoon että alueiden (kuntien) itsehallintoon liittyvät instituutiot ja etupiirit.

Ohjelman toimeenpanoon nämä aluetason toimivaltaan liittyvät seikat vaikuttivat toimintalinjoittain ja toimenpiteittäin eriytyneesti. Tämä johtuu siitä, että ohjelma ei muodostanut monitasohallinnan mielessä (eikä edes sisällöltään) kovin yhtenäistä kokonaisuutta, vaan päätöksentekotapa ja toimivaltasuhteet vaihtelivat toimintalinjojen ja toimenpiteiden mukaisesti. Sekä tarkasteltavana olevan ohjelman laatiminen että sen myöhempi toteutus kuitenkin viittaavat siihen, että monet maaseutuhallinnon hierarkiat ovat hajautumassa ja valta on jakautumassa ja valumassa alue- ja paikallistasoille. Kansallisesta (MMM:n)

näkökulmasta tämä kehityskulku noudattaa ns. uuden julkisen hallinnan oppikirjoista tuttuja suuntia. Toimintakulttuurin ja -tapojen osalta se on merkinnyt sitä, että hallinta on kokonaisuudessaan neuvotteluvaltaistanut.

Tähän kehityslinjaan liittyvänä aluekehittämisen perusasetelmaa koskevana huomiona voi todeta, että Suomessa maakuntien liitot – yhteistyössä ELY-keskusten kanssa – ohjaavat myös Euroopan yhteisön alue- ja rakennepoliittisten ohjelmien toimeenpanoa maakunnissaan. EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa vastaa Maaseutuvirasto, eikä maakuntaliitoilla ole siihen rakennerahastojen tapaista sananvaltaa. Tällä on merkitystä maakuntien suhtautumiseen maaseutuohjelmaan erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa, joissa rakennerahastot muodostavat merkittävän alueiden omaehtoisen kehittämisen tukivälineen. Tämä piirre heikentää maaseutuohjelman kiinnittymistä maakuntien suunnittelu-järjestelmään ja maakuntaohjelmakokonaisuuteen.

Ohjelmakauden valmisteluun liittyi monia neuvotteluvaltaisia piirteitä. Sen yhteydessä tapahtunutta eri aluetasojen ja tahojen välistä vuoropuhelua ja osallistamista kansallisen tason haastatellut pitivät kokonaisuutena monipuolisena. Yhteydenpitoa toteutettiin esimerkiksi ministeriön ja ELY-keskusten, ELY-keskusten ja toimintaryhmien sekä myös toimintaryhmien ja ministeriön välillä. Varsinkin viimeksi mainittua, keskushallinnon ja paikallistason välistä keskustelua, pidettiin kansallisesta perspektiivistä myönteisenä ja hyvän hallinnon mukaisena – joskin kansainvälisesti jonkin verran poikkeuksellisena – menettelytapana. Valmistelun aikana pyrittiin tiiviiseen kanssakäymiseen myös ei-hallinnollisten toimijoiden kanssa. Esimerkiksi ns. maaseudun kehittämisen strategiatyöryhmän työskentelyyn osallistuivat kaikki tavanomaiset yhteistyökumppanit (kuten esimerkiksi ProAgria ja MTK). Eri tahojen aktiivisuus valmisteluvaiheessa kuitenkin vaihteli. Erityisesti elinkeinoelämän ja yritysten edustajien osallistuminen ohjelman valmisteluun jäi toivottua vähäisemmäksi.

MMM:llä oli päävastuu ohjelman valmistelusta. Haastattelujen perusteella ministeriöllä näyttäisi olleen keskeinen rooli erityisesti tavoitteiden asettamisessa. Eli vaikka alue- ja paikallistaso kytkeytyivät valmisteluun, tavoitteita koskevien päätösten katsottiin syntyneen suhteellisen pienen ryhmän toimesta ministeriön sisällä. Tätä menettelytapaa pidettiin luontevana, koska vapausasteet ohjelman suuntaviivojen määrittelyssä olivat varsin rajallisia eli ne määrittyivät EU:n komission suhteellisen sitovien ohjeiden mukaisesti.

Sekä ohjelman viranomaistahojen että sen asiakkaiden eli hanketoimijoiden kannalta on haastavaa, että neuvottelevan monitasohallinnan ohessa perinteinen valtionhallinto hierarkioineen hoitaa edelleen monia maaseutuohjelman toimeenpanon perustehtäviä. Ohjelmakaudella 2007–2013 nämä perinteiset hallinnon ja uudemmat monitasohallinnon toimintatavat lomittuvat ja sekoittuvat toisiinsa moniulotteisesti esimerkiksi kehittämishankkeiden elinkaaren eri vaiheissa. Vaikka ohjelman laatiminen sisälsi monia vuorovaikutteisia elementtejä, olivat monet toimeenpanon ja hanketoiminnan ydinprosessit, kuten mm. rahoituspäätökset ja maksatus, luonteeltaan perinteisen hallinnoivan toimintalogiikan mukaisia. Tämä viranomaistoiminnan perusluonteeseen liittyvä ulottuvuus on aiheuttanut jännitteitä erityisesti toimintaryhmien ja ELY-keskusten välille. Kansallisesta ja julkisen hallinnon näkökulmasta esimerkiksi kysymys toimintaryhmien toimivallan lisäämisestä ei ole pelkästään toimintojen sujuvuuteen liittyvä käytännöllinen kysymys, vaan – monimutkaistumisen uhallakin – laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottaminen on perusteltua mm. vastuunkantoon, riskienjakoon, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon periaatteisiin liittyvien viranomaistoiminnan hyveiden vuoksi.

Maaseudun ruohonjuurelle ohjelman monitasoinen hallinta voi näyttäytyä kaksijakoisena. Yhtäältä monitasoinen päätöksenteko näyttää antavan paikallistasolle eli kansalaisille lisää osallistumismahdollisuuksia. Toisaalta monitasoisuuden hallintaan liittyvät ”pehmeiden metodien” mukaiset politiikkaprosessit osallistavine käytäntöineen ja monine suunnitteluasiakirjoineen voivat hahmottua maaseututoimijoille monimutkaisina. Monimutkaisuus tarkoittaa mm. sitä, että vastuu kokonaisuudesta jakautuu ja siksi paikallistoimijoiden saattaa olla vaikea kohdistaa vastuuta yksittäiseen toimijaan ja/tai päätöksentekotasoon. Tämä kokonaisuuden hämärtyminen voi liittyä siihen, että ohjelman toimeenpano aluetasolla näyttää helposti henkilöityvän, jolloin esimerkiksi hankepäätöksiä koskeva kritiikki kohdistuu ohjelman sisällön tai ohjelmaprosessien sijasta esittelevään viranhaltijaan.

Tarkasteltavan ohjelmakauden aikana alueiden välillä esiintyi merkittäviä eroja siinä, miten toimivasti työnjako alueella oli toteutettu ja miten saumattomasti yhteydenpito toimi esimerkiksi ELY-keskusten, maakuntien liittojen ja toimintaryhmien välillä. Tässä suhteessa ohjelmakauden opetuksena haastatte- luissa nousi esiin havainto siitä, että ELY-keskusten ja paikallisten toimintaryhmien välinen yhteistyösopi- mus on tärkeä ohjausväline, jonka sisältöön on kiinnitettävä jatkossa enemmän huomiota.

Organisaatiomuutokset leimasivat ja haittasivat sekä ohjelman laatimista että sen käynnistämistä. Erityi- sesti Maaseutuviraston (Mavi) ja maaseutuverkoston perustamiset ajoittuivat ohjelman kannalta epä- edullisesti. Lisäksi organisaatiomuutoksiin kytkeytyi toimintojen alueellistamista, joka osoittautui vaati- vaksi ja aiheutti viivästyksiä Mavin osalta. Maaseutuverkoston perustaminen oli prosessina helpompi, koska verkostomaisesta työskentelystä ja rakenteesta oli saatu kokemuksia aiemmilta ohjelmakausilta. Uutena ulottuvuutena oli maaseutuverkoston osallistuminen aikaisempaa kiinteämmin varsinaiseen maa- seutuohjelman laadintaprosessiin. Haastateltujen käsityksen mukaan siitä saadut kokemukset olivat pää- osin myönteisiä.

MMM:n, Mavin ja maaseutuverkoston tehtäväjako ohjelman toteutuksessa oli kansallisesta näkökul- masta suhteellisen selväpiirteinen. Ohjelman alkuvaiheessa työnjakoon liittyi epäselvyyksiä mm. tiedo- tuksessa ja koulutuksessa. Toteutukseen kuitenkin vaikutti epäedullisesti se, että varsinkin aluetasolla Ma- via pidettiin aluksi vieraana ja byrokraattisena elementtinä ohjelman rakenteissa. Suuren mittakaavan valvontatehtävineen sen miellettiin edustavan moniportaiseen EU-hallintoon liittyvää yliorganisoitu- mista. Kokonaisuutena kansallisten toimijoiden mielestä ohjelman toteutuksen edetessä Mavin, MMM:n ja ELY-keskusten välinen vuorovaikutus parantui. Myös Mavin rooli yhtäältä maksajavirastona ja toisaalta ohjelmaa toteuttavien viranomaisten kouluttajana ja neuvojana selkeytyi ja vahvistui.

Mavin tavoin myös maaseutuverkoston rooli oli jossain määrin jäsentymätön ohjelman alkuvaiheessa. Perussyyn siihen oli ilmeisesti se, että verkostomainen työskentelytapa oli aiemmilla ohjelmakausilla liittyy- nyt ainoastaan toimintaryhmien työskentelyyn, mutta laajeni nyt koskettamaan koko maaseudun kehiti- tämisohjelman toteuttamista. Kansalliselta tasolta tarkasteltuna maaseutuverkosto kuitenkin kykeni va- kiinnuttamaan asemiaan ja toimintaansa ohjelmakauden aikana siten, että sille kuuluneet tiedotus- tai koulutustehtävät vaikuttavat jälkikäteen arvioituna perustelluilta. Tähän käsitykseen on vaikuttanut eri- tyisesti se, että ohjelman kokonaisvaltaisen markkinoinnin ja ”brändityön” myönteiset vaikutukset alkoivat näkyä vasta ohjelmakauden lopussa ja uuden ohjelmakauden alettua.

Neljä aluetasoa käsittävä asiakirjarakenne (EU/kansallinen/alueellinen/paikallinen) on kansallisten toimi- joiden näkökulmasta kokonaisuutena perusteltu, mutta työllistävä kokonaisuus. Asiakirjojen keskinäiseen hierarkiaan kuuluvasta ohjaavuuden tarpeesta haastateltavat olivat suhteellisen yksimielisiä. Sen sijaan

siitä, missä määrin ohjaavuus käytännössä toteutui ja miten pitkälle ohjauksen tulisi ulottua, esitettiin erisuuntaisia kannanottoja.

Ohjelma-asiakirjojen sisällöllinen tarkastelu vahvistaa toimijoiden käsityksiä kansallisen ohjelman melko vähäisestä ohjausvoimasta. Haastatelluiden mielestä syyt siihen liittyivät EU-kontekstiin ja siihen, että kansallisen ohjelma oli toimenpiteiltään erittäin laaja-alainen, otteeltaan mahdollistava sekä perusluonteeltaan paikkaperustaiseen lähestymistapaan kuuluvasti alue- ja paikallistason painotuksille ja valinnoille tilaa antava. Tämän mahdollistavan luonteen varjopuolena on se jo edellä mainittu seikka, että ohjelmasta ja sitä eri aluetasoilla täydentävistä ja tarkentavista asiakirjoista (maataloutta lukuun ottamatta) ei välity kovin erottuvaa strategista kokonaisnäkemyistä kotimaisen maaseudun kehittämisen suunnasta ja kehittämisen ydinteemoista.

Haastattelujen perusteella tämä piirre ja siihen mahdollisesti liittyvät epäkohdat näyttäisivät olevan kansallisen tason toimijoiden tiedossa. Vallitseva suhtautuminen ohjelman ohjausvoimaan ja -tarpeisiin näyttäisi muistuttavan ohjelman jatkuvan arvioinnin raporteissa esitettyä tulkintaa siitä, että ohjelman on luonteeltaan enemmän byrokratia- kuin strategialähtöinen. Byrokratia viittaa tässä yhteydessä EU-kontekstiin ja siihen kuuluvaan suunnittelu- ja toimivaltajärjestelyyn, jota kansallisen ohjelman laatijoiden ja myös alueellisten ja paikallisten ohjelmatoimijoiden on ollut ”pakko” noudattaa. Ko. arvioinnin tekijät tulkitsevat havaintoaan edelleen niin, että tämä piirre on leimannut ohjelmaa ja vaikuttanut kielteisesti sen ”loogisuuteen ja tasapainoisuuteen” kaikilla ohjelmatyön osa-alueilla (sisältö, toteutus, vaikuttavuus, seuranta). Joka tapauksessa valitun ”mahdollistavan” ja ”kysyntälähtöisen” lähestymistavan etuihin kuuluu se, että ohjelman raamitus ei kovin paljoa rajoita alueellisten kehittämisohjelmien ja paikallisten suunnitelmien laadintaa.

Haastatelluiden kansallisten toimijoiden mielestä alueellisten ja paikallisten asiakirjojen laatimisen menettelytavat vaihtelivat paljon. Tuotettujen asiakirjojen laatu osoittautui varsin kirjavaksi, ja jotkut haastatelluista epäilivät laadun olleen yhteydessä laatimisprosessiin. Periaatteessa tämän laadun ja sisältöjen vaihtelun voidaan katsoa heijastavan alueellisia erityispiirteitä ja siten tietty heterogeenisuus on tulkittavissa paikkaperustaiseen kehittämiseen kuuluvaksi. Toisaalta suuret vaihtelut tarjoavat perusteluja asiakirjojen yhdenmukaistamiseksi ja niiden laadun tasoittamiseksi esimerkiksi sitovien ohjeiden ja laatukäsikirjan tyyppisten yhtenäisten menettelytapojen käyttöönoton avulla. Tähän liittyvänä hyvänä käytäntönä tämän arvioinnin haastatteluissa mainittiin ns. toimintaryhmätyöryhmän työskentely, jonka puitteissa annettiin varsin yksityiskohtaisia kommentteja kehittämissuunnitelmien parantamiseksi.

Yleisesti sekä alueellisten suunnitelmien että toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien voidaan katsoa tuottaneen suunnittelutietoa ohjelmaa varten. Haastateltujen kansallisen tason toimijoiden mielestä tätä tietoa myös hyödynnettiin monin tavoin sekä ohjelmaa laadittaessa että sen toteutuksen aikana. Tämä huomio ei tosin niinkään koske maatalouden rakennetoimia vaan pääsääntöisesti ohjelman kolmannen ja neljännen toimintalinjan painotuksia.

Kotimaisten kehittämisasiakirjojen yhteensovittamista helpotti se, että alue- ja paikallistasolle oltiin yhteydessä jo ohjelmaprosessin alkuvaiheessa. Tuolloin toimijoita mm. ohjeistettiin alueellisten ohjelmien ja paikallisten kehittämissuunnitelmien laatimista varten. Tämän ohjeistuksen hyödyistä haastatellut tosin esittivät toisistaan poikkeavia mielipiteitä. Suunnitteluprosessin sitouttavaa ja osallistavaa luonnetta korostettiin jopa niin, että itse prosessin epäiltiin olleen hyödyllisempi kuin sen formaalina tuloksena syn-

tyneet asiakirjat. Alueellisten suunnitelmien sisältöä koskevia ohjeita pidettiin riittävinä. Sen sijaan suunnitelmien laatimista helpottavia menetelmällisiä ohjeita olisi jatkossa tuotettava ja tarjottava lisää esimerkiksi toimintaryhmien käyttöön.

Käytetty kansallisen tason arviointiaineisto ei tarjoa riittävää tietoperustaa alueellisten ohjelmien ja paikallisten suunnitelmien keskinäisten suhteiden ja täydentävyyden arvioimiseksi. Leader-toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien työstäminen näyttäisi kuitenkin tapahtuneen jossain määrin eri tavalla kuin alueellisten kehittämissuunnitelmien laadinta. Tähän lienee vaikuttanut se, että kokonaisuutena toimintaryhmillä vaikuttaisi olleen alueellisia tahoja laajempi liikkumavapaus suunnitelmien laadinnassa. Myös sisällöt ja lähestymistavat poikkesivat alue- ja paikallistasoilla toisistaan. Haastateltujen mielestä näitä eroja tyypittää parhaiten se, että toimintaryhmien kehittämissuunnitelmat olivat sisällöltään strategisempia ja tavoitteellisempia kuin alueelliset kehittämissuunnitelmat. Lisäksi toimintaryhmien kehittämissuunnitelmassa ohjelmallinen kehittämisote toteutui usein selkeämmin kuin alueellisissa suunnitelmissa. Täydentävyyden osalta haastatteluissa nousi esiin kehittämistarpeita toimintatavoiksi toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien ja alueellisten ohjelmien parempaan yhteensovittamiseen.

Yhteensovittamiseen liittyvästi viime ohjelmakaudella toimintaryhmien kehittämisvastuuta lisättiin antamalla kaikille toimintaryhmille oikeus yritysrahoituksen myöntämiseen. Pääosin alue-/paikallistason päättäväksi jäi yritysrahoituksen käytäntöjen ja menettelytapojen järjestäminen. Mahdollisuus toimintaryhmien myöntämään yritysrahoitukseen herätti alussa keskustelua ja siihen kohdistettiin kritiikkiä myös kansalliselta tasolta. Yritystukien osalta toimintaryhmien haasteina tunnistettiin mm. valmisteluresursien niukkuus, asiantuntemuksen puutteet ja paikallisten toimintaryhmien kyvyt toimia globaaleissa liike-toimintaverkostoissa toimivien yritysten uskottavina kehittämiskumppaneina. Lisäksi Leader-yritysrahoituksen epäiltiin monimutkaistava yritysrahoituksen kenttää entisestään. Sen seurauksena yritystukipäätösten ennakoitiin hidastuvan, ja yritysten tukipalvelujen arveltiin muodostavan päällekkäisiä rakenteita vaarantaen tukitoimien toisiinsa niveltymisen ”yhden luukun -periaatteen” mukaisesti.

Ohjelmakauden edetessä yritysrahoitusta koskeva toimintaryhmien ja alueellisten päätöksentekijöiden välinen työnjako kehittyi myönteisesti. Ohjelman loppuvaiheessa se toimi yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta varsin hyvin. Keskeiseksi ongelmaksi eivät myöskään nousseet tukien myöntämisen toimintaryhmäkohtaiset erot, joiden epäiltiin vaarantavan yritysten tasapuolisen kohtelun. Kokonaisuutena kuluvalle ohjelmakaudella vakiintunutta työnjakoa yritysrahoituspuolella pidetään kansallisesta näkökulmasta perusteltuna ja suhtautuminen toimintaryhmien rajoitettuihin yritystukivaltuuksiin on kansallisen tason toimijoiden keskuudessa pääosin myönteinen.

Päätelmät

- Ohjelman monitasoiseen luonteeseen liittyvät, alue- ja paikallistoimijoiden toimivaltaa lisäävät ja niiden keskinäistä työnjakoa muuttavat hallinnan muutokset ovat vitkaisia. Sitä selittävät valtiokeskeisen järjestelmän, moniportaisen maataloushallinnon ja maaseutupolitiikan polkuriippuvuuteen liittyvät kitkatekijät sekä eri aluetasojen intresseistä johtuvat jännitteet.
- Monitasaisuuden voimistuminen näyttäisi nostavan esiin kehittämistarpeita ja haastavan toimintatapoja merkittävimmin aluetasolla (esim. ELYjen ja toimintaryhmien välillä).
- Aluetasosta on muodostunut maaseutuohjelman toteutuksen solmukohta ja sen myötä maaseudun kehittämisen yhteistyöverkostot ovat vahvistuneet sekä alue- että paikallistasolla.
- Kansallinen ohjelma-asiakirja muodostaa sallivan kehyksen alue- ja paikallistason ohjelmatyölle. Sen seurauksena varsinkin paikalliset kehittämissuunnitelmat ovat sisällöllisesti ja rakenteellisesti epäyhtenäisiä. Laadun varmistaminen puoltaa niiden yhtenäistämistä esimerkiksi toimintaohjeiden ja tarkempien sisällöllisten vaatimusten avulla.

- Alueellisten maaseutuohjelmien rooli on epäselvä. Niiden yhteyksiä maakuntaohjelmiin, jotka soveltavat yhteen kaikki maakunnissa toteutettavat ohjelmat, olisi perusteltua vahvistaa, jos tavoitteena on edistää omaehtoista ja maakuntavetoista aluekehitystä.
- Ohjelmakaudella 2007–2013 ohjelman soveltamisessa esiintyi alueellisia (ELY-kohtaisia) eroja. Käytetyn arviointiaineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida, missä määrin erot olivat systeemisiä eli ohjelman järjestelmästä aiheutuvia (esim. Mavin koulutuksen tai ohjeiden puutteista johtuvia) ja miltä osin ohjelman toteuttamiseen osallistuneiden viranhaltijoiden henkilökohtaiseen harjontaan liittyviä.
- Yritysrahoituksen yhteensovittamiseen liittyvät kokemukset osoittavat, että toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyönä toteutettaville ohjelmatoimille on luotava yhtenäiset ja yksikäsitteiset kansalliset puitteet.

5 Arviointi-, seuranta- ja valvontatietojen käyttö

Maaseutuohjelman yhteydessä tiedon hyödyntäminen kehittämisen tukena on vaativaa. Se johtuu siitä, että ohjelman aihepiiri ei ole selväpiirteinen, vaan laaja-alaisena se käsittää useita hallinnon aloja ja politiikkasektoreita. Hyvään kehittämispolitiikkaan kuitenkin kuuluu tiedon monipuolinen hyödyntäminen kehittämistyön kaikissa vaiheissa. Tämä näkemys perustuu alati yleistyvään, ns. näyttöön perustuvaan (evidence based/informed) -ajatteluun. Siinä johtajatuksena on käyttää päätöksenteon tukena ja niiden perusteluina lisääntyvästi seuranta-, tutkimus- ja asiantuntijatietoa. Tämä näkemys tiedon lisääntyvästä merkityksestä politiikanteossa jaetaan laajasti kansallisen tason maaseutukehittäjien keskuudessa ja se heijastuu myös ohjelman toteutukseen.

Ohjelman toteutuksessa seurantatietojen keruu ja toimittaminen edelleen ohjelman kansalliseen käyttöön ja EU-tason seurantaan kuuluu Mavin tehtäviin. Arviointiaineiston perustella ei muodostu yksikäsitteistä kuvaa Mavin suoriutumisesta tästä tehtävästä ohjelmakaudella 2007–2013. Joka tapauksessa ohjelman alkuvuosina Mavin suoriutumista häiritsi MMM:n tietopalvelukeskuksen (Tike), Mavin ja Elintarvikeviraston (Evira) tietohallintatehtävien uudelleenorganisointi. Sen aiheuttamien häiriöiden lisäksi ohjelmajärjestelmän toimivuuden näkökulmasta on perusteltua kiinnittää huomiota esimerkiksi jatkuvan arvioinnin raporteissa ja erityisesti alueelliselta ja paikalliselta tasolta esitettyyn maaseutuohjelman seuranta-järjestelmän kritiikkiin. Tarkasteltavalla ohjelmakaudella kritiikin kärki kohdistui kahtaalle: seurantaindikaattoreiden mielekkyyteen ja seurantatietojen hyödyntämiseen. Seurantatietojen mielekkyyden osalta kritiikin sisältö on yleisesti tiedossa ja myös muista EU-ohjelmista tuttu: monien mielestä indikaattorit ovat vääriä, niitä on liikaa (tai liian vähän), ja ne mittavat vääriä asioita. Tätä tematiikkaa tarkastellaan yksityiskohtaisesti toisaalla tässä raportissa. Kansallisesta näkökulmasta tähän liittyen voidaan kuitenkin nostaa esiin yleinen kysymys siitä, millä työmenetelmillä ja minkä tahojen asiantuntemukseen perustuen seurannan indikaattorilista ohjelmaa suunnitellessa tulisi laatia. Ääri vaihtoehtoja on kaksi: joko räätälöidysti aihepiiriin asiantuntemusta ja kentän kokemusta ("task force -tyyppisesti") hyödyntäen tai suoraviivaisesti EU:n ohjeita soveltaen. Ohjelmakauden 2007–2013 indikaattorilistan sisältö ja siihen kohdistunut kritiikki kannustaa kehittämään ohjelman suunnitteluprosessia ensin mainitun vaihtoehdon suuntaan.

Seurantatietojen hyödyntämisen osalta ohjelman toteutuksessa huomio kohdistuu tietovirtojen ohjaukseen ja tietoon johtamisen työkaluna. Tämä näkökulma koskee kansallisen tason lisäksi erityisesti alueellista tasoa ja nimenomaan ELY-keskuksia rahoituspäätöksiä käytännössä tekävänä toimijana. Alueen tiedon tarpeet korostuvat ja ovat erityisiä siksi, että ELY-keskukset toimivat ohjelman operatiivisella ja taktisella tasolla. Siellä päätösten aikajänne on lyhempi ja tiedon tarve akuutimpi kuin ohjelman strategisella toimintatasolla kansallisen tason toimijoiden keskuudessa. Se selittää sen, että seurantatietojen

puutteet koettiin ongelmaksi viime ohjelmakaudella juuri ELY-keskuksissa. Käytännössä kyse näyttäsi olleen tiedonkulun ongelmista siten, että vaikka ELY-keskukset kokosivat ja toimittivat tietoja Maviin, ne eivät kokeneet saaneensa riittävän paljon tai nopeasti koosteita näistä tiedoista omaan käyttöönsä. ELY-keskusten päätöksenteon kannalta se oli ilmeisen haitallista, koska tiedon puute hidastaa päätöksentekoa ja voi johtaa väärään tietoon pohjautuviin ja tiedonsirpaleiden merkitystä korostaviin päätösten perusteluihin.

Seurantaan ja valvontaan liittyvänä yleishuomiona voi todeta, että tarkasteltava ohjelmakausi muistutti sekä edeltäjäänsä että seuraajaansa siinä, että alue- ja paikallistasolta esitettiin runsaasti vaatimuksia byrokratian vähentämiseksi. Kritiikin kärki kohdistuu tältä osin siihen, missä määrin hanke- ja yritystukien valvonnan kansallinen soveltaminen on saanut vaikutteita EU-säädösperustaista maataloustukien yksityiskohtaisesta valvonnasta. Jälkimmäistä aihepiiriä Suomen oloissa tarkastelee perusteellisesti vuonna 2013 ilmestynyt valtiontalouden tarkastusviraston raportti maatalouden tukihallinnon tuloksellisuudesta. Sen päätelmänä todetaan osuvasti, että ”tukijärjestelmän tehokkuus ei ole ollut Suomen maatalouspolitiikassa ensisijaisena tavoitteena”. Tähän liittyviä argumentteja esitellään tarkemmin jäljempänä, tämän raportin alueellisen ja paikallisen tason havaintoja käsittelevissä osissa. Niitä koskevana yleisenä huomiona voi tässä yhteydessä kuitenkin todeta, että vaikka myös kansallisesta perspektiivistä tarkasteluna ohjelman laillisuus- ja taloudellisuusvalvontaan (ja erityisesti maksatukseen) voi liittyä ylilyöntejä, sen ei kuitenkaan kokonaisuutena voi katsoa edustavan poikkeuksellista tai Suomen oloissa äärimmilleen vietyä legalismia. Keskushallinnon näkökulmasta valvonta kuuluu perustellusti oikeusvaltion arkisiin toimintoihin, jotka luovat vakautta ja ennustettavuutta ja siten pitkällä tähtäimellä vähentävät ohjelman toteutuksen epävarmuudesta aiheutuvia kustannuksia.

Maaseutuohjelman byrokratian yhteydessä viitataan toistuvasti Maviin. Tutkittua ja vertailukelpoista tietoa valtion virastojen ”byrokraattisuudesta” ei juuri ole. Epäsuorasti aihepiiriä kuitenkin sivuaa esimerkiksi vuonna 2012 suoritettu ELY-keskusten kumppanuustyytyväisyyskysely. Sen mukaan Mavin toimintaa ja sen laatua pidettiin tyydyttävänä. Henkilöstön ammattitaitoa, yhteistyökykyä ja palvelualttiutta pidettiin hyvänä, mutta tavoitettavuuteen ei oltu kovin tyytyväisiä. Samantyyppisiin asiakkaiden käsityksiin viittaavat Mavin käyttäjätuen asiakastyytyväisyyskyselyt vuosilta 2012–2014. Niissä käyttäjätuelle kokonaisuutena annetut kouluarvosanat olivat kahdeksikon tuntumassa ja henkilöstön palvelunhaluisuus ja asian- tuntevuus arvioitiin hyviksi. Ohjelmakauden loppua kohti arvosanat olivat yllättävästi laskeneet hieman. Osana Mavin tulohajusta MMM antaa vuosittain lausuntonsa Mavin toiminnan tuloksellisuudesta. Ne vahvistavat edellä esitettyjen kyselyjen antamaa yleiskuvaa eivätkä sisällä merkittäviä viittauksia Mavin erityislaatuiseen byrokraattisuuteen. MMM:n arviot Mavin toiminnan tuloksellisuudesta yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toimintalohekelta ohjelmakaudella 2007–2013 esitetään kootusti taulukossa 3.

Taulukko 3. Mavin tuloksellisuus vuosina 2007–2013. Mavin tilinpäätöksiin ja toimintakertomuksiin perustuvat MMM:n arviot.

Vuosi	Mavin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tuki: toiminnan tuloksellisuus
2007	”hyvä”
2008	”kohtuullisen hyvä”
2009	”kohtuullisen hyvä”
2010	”hyvä”
2011	”pääosin hyvä”
2012	”pääosin hyvä”
2013	”pääosin hyvä”

Ohjelmakaudella 2007–2013 toteutettu maaseutuohjelman jatkuva arviointi on perusajatukseltaan oivaltava ja se muodostaa kattavan arviointikokonaisuuden. Siksi on jossain määrin yllättävää, että ohjelman aikana arvioinnin ei havaittu tuottaneen merkittävästi uutta tietoa esimerkiksi ohjelmamuutoksia tai ohjelman uudelleensuuntaamista varten. Jatkuvan arvioinnin asetelmaa voi luonnehtia aspatiaaliseksi eli siinä ei pääsääntöisesti pyritty aluekohtaiseen arviointitietoon. Sen seurauksena esimerkiksi arvioinnin kysymyksenasettelu ei ensisijaisesti suuntautunut tulosten ja vaikutusten alueelliseen kohdistumiseen, vaan tarkasteli ohjelman tuloksia ja vaikuttavuutta pääasiassa ohjelmarakenteen perusteella eli toimintalinjojen ja toimenpiteiden muodostamassa viitekehyksessä. Seurantajärjestelmä sinänsä pääsääntöisesti mahdollistaa alueellisen tarkastelun ja sitä on hyödynnetty esimerkiksi ohjelman jälkiarvioinnissa ja myös MMM:ssa virkamiestyönä mm. tarkasteltaessa kehittämishankkeita ELY-keskusten ja toimintaryhmien aluejaoilla.

Maaseutuohjelmaan liittyy ja sen oheistuotteena syntyy paljon seuranta-, arviointi- ja valvontatietoja. Haastatteluiden kansallisten toimijoiden mukaan niiden hyödyntäminen on vajavaista ja eri aluetasoilla tietojen käyttöä voisi lisätä monin tavoin. Uutena mahdollisuutena esitettiin tiedon siirtämistä sen alkuperäisen kontekstin ulkopuolelle ja ensikäyttäjiltä uusiin käyttötarkoituksiin. Konkreettisena esimerkkinä nostettiin esiin maatalouden valvontatiedot ja niiden välittäminen esimerkiksi ohjelman seurannan tarpeisiin ja ohjelman ulkopuolelle esimerkiksi kansalaisten käyttöön. Haasteeksi tällöin nousee se, että valvonta- ja seurantatiedon tuottajilla – kuten esimerkiksi Mavilla – ei nykyisellään ole riittäviä valmiuksia ja resursseja oheistietojen kokoamiseen. Lisäksi tehtävää vaikeuttaa se, että yksityiskohtaisen ja erikoistuneen tiedon siirtäminen esimerkiksi paikallisessa päätöksenteossa hyödynnettäväksi kelpaavaan, helposti ymmärrettävään ja tiiviiseen muotoon on vaativa raportoinnin ja viestinnän laji. Edellä kuvatun kaltainen tiedon jatkojalostaminen on siten kunnianhimoinen tavoite ja sen toteutuminen on epätodennäköistä ilman ohjelman tietohallintaan suuntautuvia lisäresursseja.

Maaseutuohjelman toteutukseen liittyy useita tietojärjestelmiä ja varsinkin Mavin toiminta on sidoksissa niihin. Ohjelmakauden 2007–2013 keskeisimpiin tietojärjestelmiin kuuluivat mm. tukisovellus, integroitu hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) ja rakennetukien tietojärjestelmä (Rahtu). Näitä tietojärjestelmiä kehitettiin useissa eri projekteissa. Kehitystyö oli joiltakin osin odotettua hitaampaa ja siten järjestelmien keskeneräisyys, toimintahäiriöt ja ohjelmaversioiden jatkuvat päivitykset haittasivat sekä ohjelman toteutusta että sen seurantaa. Lisäksi eri tukimuodoissa vanhoja ja uusia tietojärjestelmiä (ja niiden ohjelma-versioita) jouduttiin käyttämään päällekkäin. Kehitystyön tulokset olivat osittain rohkaisevia. Esimerkiksi sähköinen asiointi helpottui, joskin tietojärjestelmien muuttuminen edellytti asiakkailta sopeutumista. Järjestelmien kehitystyön merkkitapauksena pidetään sitä, että ohjelmakauden lopussa eli vuonna 2014 uudessa tukisovelluksessa vietiin ensimmäisen kerran läpi lähes koko tukiprosessi yhden tukimuodon osalta.

Tietojärjestelmien kehitystyön ytimen muodosti sähköisen asioinnin Hyrrä-järjestelmä. Viiveistä johtuen uusia tietojärjestelmiä (ml. Hyrrä) on voitu täysimääräisesti hyödyntää vasta ohjelmakaudella 2014–2020. Tietojärjestelmien myönteiset vaikutukset jäävät nähtäviksi ja ne riippuvat mm. Hyrrä-järjestelmän toimivuudesta. Sähköisten järjestelmien myötä käytännöt ohjelman toteutuksen monilla toimintaloikoilla tulevat todennäköisesti edelleen alueellisesti yhtenäistymään. Tähän liittyvä myönteinen esimerkki on ohjelmakauden 2007–2013 alkupuolella käyttöön otettu maatalouden tukien hakemiseen tarkoitettu Vipupalvelu. Esimerkiksi palvelun käytön yleisyydellä mitattuna alue-erot olivat suuria palvelun käytön alkuvaiheessa, mutta supistuivat ohjelman edetessä huomattavasti. Vipupalvelun opetuksiin kuuluu myös se, että sähköisen ja itsepalvelukeskeisen asiankäsittelyn yleistyminen ei poista asiakaspalvelun tarpeita to-

teutuksen prosesseissa. Siksi jatkossa maaseutuohjelman tietojohdantamisen avaintemoja sähköisen asioinnin lisäksi ovat mm. ”etänä” käytettävän itsepalvelun yhteydessä tarjottavat käytännönläheinen neuvonta ja asiakkaan ongelmiin räätälöidysti pureutuvat asiantuntijapalvelut.

Päätelmät

- Ohjelman tietojohdantamista on kehitettävä niin, että aluetason operatiiviseen toimintaan pystytään välittämään mahdollisimman ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi.
- Ohjelmakaudella 2007–2013 toteutetun jatkuvan arvioinnin tuloksia hyödynnettiin ohjelman toteutuksessa vähän. Kansallisen tason toimijoiden mukaan arvioinnin tulokset vahvistivat käsitystä ohjelman hyvästä valmistelusta, tehokkaasta toimeenpanosta ja asiaankuuluvasta hallinnosta.
- Alue- ja paikallistasolta kohdistuu kritiikkiä ohjelman seurantaan ja valvontaan. Aiheet ovat EU-ohjelmille yhteisiä: Indikaattorilistojen sijasta huomio pitäisi kohdistaa kestäviin vaikutuksiin. Tiukka valvonta ei ole kustannustehokasta. Maksatus on monimutkaista ja tapahtuu myöhässä.
- Tietojärjestelmien laajaperäinen kehittäminen ei edistänyt ohjelman toteutusta odotetusti ohjelmakaudella 2007–2013. Kehitystyön tulokset voivat olla hyödynnettävissä uudella ohjelmakaudella.

6 Yhteistyö, yhteensovittaminen ja paikkaperustainen maaseutukehittäminen

Leader-toimintatavalla on Suomessa parikymmenvuotinen historia. Eurooppalaisessa vertailussa suomalaisesta toimintaryhmätyöstä on annettu myönteisiä arvioita. Myös kotimaiset mielipiteet Leader-toiminnan merkityksestä ja lisäarvosta maaseudun kehittämisestä ovat pääosin myönteisiä. Käsillä olevan selvitystehtävän kansallisen tason toimijoiden käsitysten kartoitus vahvistaa mielikuvaa Leader-toiminnan kokonaisuutena myönteisistä vaikutuksista. Haastateltujen kansallisten toimijoiden näkökulmasta maaseutuohjelman ohjelmakausi 2007–2013 piirtyy jatkumona ja osavaiheena kehityskulussa, jossa alueperustaisuus, kumppanuus ja alhaalta ylös -periaate ovat vähitellen kytkeytyneet kotimaiseen maaseutupolitiikkaan. Reunaehdot tälle kehitykselle ovat luoneet, kuten useat haastatellut totesivat, EU:n maaseuturahoitus ja Leader-yhteisöaloite, sekä kotimaiset politiikkaperinteet, joiden yhteisvaikutuksena maaseutupolitiikka on Suomessakin saanut osin omintakeiset institutionaaliset puitteet.

Kansalliselta tason haastateltujen mielestä toimintaryhmien toimivaltaa ohjelmakaudella 2007–2013 voidaan jälkikäteen tarkasteltuna pitää tarkoituksenmukaisena. Sen sijaan ohjelmakauden aikana käytiin keskustelua ja esitettiin erisuuntaisia käsityksiä erityisesti rahoituspäätösten tekemiseen liittyvästä toimivallasta. Esimerkiksi, kuten jo edellä todettiin, yritysrahoituksessa työnjakoon ELY-keskusten ja paikallisten toimintaryhmien välillä kohdistui joillakin alueilla kritiikkiä. Jo ohjelmakauden aikana kuitenkin vakiintui käytäntö ELY-keskusten ja toimintaryhmien toimivallan jakamisesta sekä yritysrahoituksessa (so. yritysrahoitus on toimintaryhmien käytössä) että yleisesti kehittämishankkeiden osalta (laillisuus vs. tarkoituksenmukaisuus). Tässä yhteydessä monet haastatellut korostivat sitä, että toimivaltakysymysten ratkaisemiseen Suomessa vaikuttaa myönteisesti maaseutuohjelman toteuttaminen yhden viranomaisen alaisuudessa. Siksi maaseutuohjelman toteuttaminen ja esimerkiksi aluetasojen välisen työnjaon järjestäminen on maaseutuohjelmassa periaatteessa suoraviivaisempaa kuin muissa EU:n rakennerahastoissa.

Toimintaryhmien resursointiin ja sen riittävyyteen liittyy läheisesti kysymys toimintaryhmien raportointi- ja hallintovelvoitteista. Niihin kiinnitettiin varsin paljon huomiota myös maaseutuohjelman 2007–2013 toteutuksen aikana toimintaryhmiltä saadun palautteen vuoksi. Yleisenä havaintona kansalliselta tasolta esitettiin se, että ohjelman alussa toimintaryhmien käyttöön varattiin toimintarahaa liian vähän. Lisäksi

toimintarahan lisäämiseen tähtäävät muutokset kestivät verraten pitkään, mikä haittasi toimintaryhmien työtä ohjelmakauden ensimmäisellä puoliskolla.

Suomalaisen yhteiskunnan ja varsinkin maaseudun kehittämisen peruspiirteisiin kuuluu luottamukseen ja yhteenkuuluvuuteen perustuva monitoimijainen yhteistyö. Yhteistyön kulttuuri on juurtunut syvään, ja maaseutuohjelma näyttöä tietoisesti pyrkivän sekä hyödyntämään että edistämään sitä monin eri tavoin ja kaikilla aluetasoilla. Haastatellut kansallisen tason ohjelmavaikuttajat korostivat hyvin toimivien instituutioiden sekä vuorovaikutukseen, avoimuuteen ja osallistumiseen kannustavien käytäntöjen merkitystä maaseutuohjelman toteutuksen kannalta. Näiden käytäntöjen kehittymistä ja niiden varaan rakentuvien yhteistyöverkostojen vahvistumista kansallisen tason haastatellut pitivät ohjelmakauden 2007–2013 merkittävimpänä maaseutuohjelman toteutuksen sivuvaikutuksena.

Maaseutuohjelman toimeenpanossa toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyökulttuurin kriittinen solmukohta on alueellisella tasolla. Jotkut haastatelluista epäilivät tämän heijastuneen myös ohjelman toteutukseen siten, että parhaiten yhteistyötä tehneet alueet olisivat menestyneet parhaiten myös tulostietojen valossa. Tätä on väitetty on vaikea todentaa empiirisesti, vaikkakin aluetutkimuksen piirissä on yleisesti osoitettu sosiaalisen pääoman kuuluvan omaehtoisen aluekehittämisen perusedellytyksiin.

Sosiaalinen pääoma liittyy monin tavoin Leader-toimintaan. Maaseutuohjelman kannalta olisikin olennaista pyrkiä edelleen selvittämään niitä mekanismeja, joilla Leader-toiminta ja sen periaatteet edistävät sosiaaliseen pääomaan syntymistä ja kasautumista paikallisella tasolla. Toiseksi olisi aiheellista analysoida sitä, miten Leader-toiminta vakiinnuttuaan on asemoitunut tai asemoituu instituutiona muiden aluekehittäjäorganisaatioiden joukkoon. Siihen liittyy kysymys siitä, ja missä määrin maakuntien (tai seutukuntien) rajojen mukaisesti määrittyvää alueiden kehittämisen piiriä voidaan Leader-toiminnan avulla laajentaa yli paikallista verkottumista ja alueiden välistä yhteistyötä suosivaksi. Kolmas Leader-toimintaa ja sosiaalista pääomaa sivuva selvitustarve koskee Leader-toiminnan piiriin hakeutuneiden henkilöiden moniulotteisia ja toisiinsa lomittuvia rooleja yhteisökehittäjinä, hankeammattilaisina, päätöksentekijöinä ja edunsaajina niihin liittyvine esteellisyy- ja jääviyskysymyksineen.

Sosiaalinen pääoma on kulttuurisidonnaista ja kansalaisten luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin voi myös rapautua. Nämä piirteet tiedostetaan laajasti myös maaseutuohjelman toimijoiden keskuudessa. Tässä yhteydessä nousivat esiin esimerkiksi maaseutuohjelmaan liittyvien vierasperäisten hallintotapojen mahdollisesti kielteiset kulttuuriset vaikutukset. Suoraviivaisena suosituksena esitettiin, että esimerkiksi maatalouden tarkastusmenettelyn ja hankkeiden kustannusseurannan (”kuittisirkus”) kaltaiset maaseutuohjelman EU-käytännöt on perusteltava riittävän selkokielisesti, ja perustelut on myös huolellisesti saatettava asianosaisten tietoon.

Aluehallinnon ja hallinnan (governance) osalta kansallisen tason haastateltujen käsitys oli myönteinen. Päähuomiona oli se, että Suomessa valinnut ”toimintakykyinen ja olosuhteisiin sopivaksi viritetty hallintojärjestelmä” (kaikki aluetasot) vaikutti myönteisesti siihen, että maaseutuohjelmassa kyettiin hyödyntämään täysimääräisesti EU:n maaseuturahaston Suomelle tarjoamia kehittämisresursseja. Ohjelmakaudella 2007–2013 maaseutuohjelman yhteensovittamisen maakuntaohjelmiin katsottiin onnistuneen hyvin, joskin maakuntien väliset erot olivat tässäkin suhteessa suhteellisen suuria.

Vaikka aluehallinnon uudistukset vaikuttivat maaseutuohjelman toteutukseen myös ohjelmakaudella 2007–2013 ja varsinkin sen alkuvaiheessa, aluehallinnon toimintaan ko. ohjelmakaudella kohdistettiin

haastatteluissa pääosin myönteisiä arvioita. Kansallisesta näkökulmasta ELY-keskuksissa toimivien eri politiikkasektoreiden kokoamista yhteen organisaatioon pidettiin pääosin myönteisenä kehityspiirteenä maaseutuohjelman kannalta. Sen sijaan viime aikoina tapahtuneiden (esim. ELY-keskusten työnjako) ja vireillä olevien aluehallinnon uudistusten vaikutukset näyttäytyvät haastateltujen mielestä maaseudun kehityksen ja kehittämisen näkökulmista ristiriitaisilta ja hämmentäviltä. Yhtäältä työnjaon kehittyminen valtion aluehallinnossa voi säästää resursseja ja tehostaa maaseutuohjelman toteutusta. Toisaalta on perusteita ennakoida, että keskittämien ei palvele maaseutukehitystä ja viranomaistoiminnan vetäytyminen pois maakunnista ja asiakassuhteiden rajapinnalta vähentää alue- ja paikallislähtöisyyttä maaseudun kehittämässä. Tällöin haastateltujen mielestä yhtenä tulevaisuuden vaihtoehtona ja myönteisenä mahdollisuutena erottuu paikallisten toimintaryhmien toimivallan, rahoituksen ja tehtävien lisääminen. Toisena mahdollisena kehityspiirteenä haastatellut nostivat esiin maaseutujaosten kaltaiset maakunnalliset yhteistyöryhmät, joiden roolin vahvistuminen voisi kompensoida aluehallinnon uudistusten myötävaikuttamaa tapahtuvaa, maaseutukehittäjien verkoston harventumista ja muita maaseutualueiden kehittämiseen kohdistuvia kielteisiä kehityssuuntia. Sen sijaan – ja jokseenkin yllättävästi – maakuntien (tai niitä laajempien itsehallinnollisten alueyksiköiden) roolin vahvistumista haastatellut valtion keskushallinnon edustajat eivät esittäneet maaseutuohjelman toteutuksen tulevaisuuden vaihtoehtona.

Politiikkatoimien yhteensovittamisen yhteydessä haastateltavat toivat esiin sekä ohjelmien ja hallinnon alojen yhteensopivuuden että maaseutuohjelman sisällä tapahtuvan maatalous- ja maaseutupolitiikan yhteensovittamisen. Viimeksi mainittu liittyi maaseutuohjelmassa voimavarojen jakautumiseen toimintalinjojen välillä, josta keskusteltiin paljon varsinkin vuosia 2007–2013 koskeneen ohjelmaproessin alkuvaiheessa. Ohjelmakauden edetessä tämä keskustelu vähentyi, ja toimintalinjojen välillä tapahtui lähentymistä. Tätä osoittaa esimerkiksi se, että toimintaryhmien tehtäviä laajennettiin maaseutuohjelman ensimmäisellä ja toisella toimintalinjalla. Tietty eriparisuus näyttysi kuitenkin vallitsevan toimijoiden keskuudessa edelleen ja tältä osin jotkut kansallisella tasolla haastatellut kiinnittivät huomiota maatalouden ja muun maaseutukehityksen erotteluun maaseutuohjelmassa. Vaikka erottelu on ensisijaisesti ohjelmarakenteeseen liittyvää, voidaan siitä tehdä myös interventilogiikkaan liittyviä tulkintoja. Yleisesti vaikuttaa siltä, että maatalouden kehittämistä (eli maanviljelijöiden tulonmuodostusta) ei jostain syystä kaikkialla mielletä osaksi ”oikeaa” maaseudun kehittämistä, vaikka maatalouden tulovirrat muodostavat merkittävimmän maaseudulle kohdistuvan maaseutuohjelman rahoitusvirran. Osaltaan tämä suhtautuminen voi selittyä EU:n ja kansallisten maataloustukien omalakisilla piirteillä, ts. alue- ja paikallistason päätöksenteon ulottumaattomiin jäävillä ja ”endogeeniselle kehittämisdoktriinille” vastakkaisilla ominaisuuksilla, mutta jakolinjojen muodostumiseen ja pysyvyyteen liittyyneen myös kotimaista kulttuuriperintöä ja maaseutupolitiikan polkuriippuvuuksia.

Ministeriöiden välillä yhteensovittamista tapahtui ohjelmaproessin alkuvaiheessa käsiteltäessä yksityiskohtaisesti maaseutuohjelman toteuttamiseen liittyviä asiakokonaisuuksia. Haastateltujen mielestä tiedonvaihto ministeriöiden välillä väheni jossain määrin maaseutuohjelman valmistelun edetessä. Keskustelu ohjelmaproessin alussa ja ohjelman laadintavaiheessa liittyi erityisesti yritysrahoituksen järjestelyyn liittyviin kysymyksiin. Ohjelmien välillä (varsinkin aluekehitysrahaston suuntaan) laadittiin useita onnistuneita rajanvetoja työnjako- ja toimivaltakysymyksissä. Haastatellut korostivat, että nimenomaan maaseutuohjelman laajuus ja poikkileikkaavuus muiden politiikkasektoreiden kanssa asetti erityisvaatimuksia – pääasiallisena haasteena oli saada muut ministeriöt ymmärtämään maaseutuohjelman laaja-alaisuus ja tarve yhteensovittamisen. Tässä yhteydessä haastatellut korostivat maaseutuohjelman poikkeuksellista alueorientaatiota. Muista ministeriöistä ja niiden toimenpiteistä keskustellessa viitattiin usein niiden ”siiloutumiseen”, josta johtuen maaseutuohjelman aluelähtöisyyttä ei täysin sisäistetty muilla hallinnon aloilla.

Maaseutuohjelman uudistuneesta luonteesta johtuen yhteensovittamista tarvittiin myös maa- ja metsätalousministeriön sisällä maaseutu- ja maatalouspolitiikkaa koskevasti. Tämä liittyy organisaatioiden tutkimusperinteen piirissä esitettyyn, ns. kontingenssiteorian mukaiseen tulkintaan isojen organisaatioiden osittumisesta ja erilaistumisesta: laajenevaa organisaatiota on tietoisesti integroitava, jotta sen osat eivät vedä eri suuntiin. Integraation merkitys korostuu erityisesti toimintaympäristön muuttuessa ja toimintojen osittumisen lisääntyessä. Tällöin hierarkiat, säännöt ja muut formaalit integraation menetelmät eivät enää tehosta toimintaa, vaan integraatiota on tavoiteltava esimerkiksi joustavuuden, avoimuuden ja arvoin sitoutumisen kautta.

Yhteensovittamisen tarpeita esiintyi myös maatalouden kehittämisen osa-alueella, koska maatalousyrityksiin kohdistui useita maaseutuohjelman toimenpiteitä. Yksittäisen maatalousyrityksen kannalta olisi optimaalista, että kaikki ohjelmavälineet, kuten esimerkiksi tulotuki, ympäristötuki ja investointituki, vaikuttaisivat myönteisesti yritystoiminnan harjoittamiseen. Kuten edellä todettiin, maatalouden tukitoimien kokonaisuutta on arvioitu myönteiseen sävyyn ja se viittaa maatalouteen vaikuttavien ohjelmatoimien yhteensovittamisen onnistuneen hyvin.

Kansallisen tason haastatteluissa kiinnitettiin huomiota toimintaryhmien ja ELY-keskusten erilaiseen lähestymistapaan maaseudun kehittämisessä. Monien mielestä nimenomaan toimintaryhmät edustavat paikkaperustaista toimintatapaa ja siksi Leader-ryhmille voidaan perustellusti katsoa kuuluvan erityinen ja keskeinen rooli aluekehittämisessä. Kansallisesta tasolta tarkasteltuna näytti siltä, että tätä ei tunnustettu läheskään kaikilla alueilla ja maakunnissa riittävästi vielä ohjelmakaudella 2007–2013. Toimintaryhmien roolia alueensa kehittäjinä olisi haastateltujen kansallisen tason toimijoiden mukaan edelleen mahdollistaa vahvistaa. Samalla olisi tarpeellista tarkastella kriittisesti toimintaryhmien riippuvuutta maaseutuohjelmasta. Siten toimintaryhmien vahvistuminen on myös toimintaryhmien omalla vastuulla, jotta ne hyödyntäisivät kehittämishankkeissaan entistä enemmän myös muiden ohjelmien tarjoamaa rahoitusta. Se on haastateltujen mielestä tärkeää, koska ainakin vielä viime ohjelmakaudella suuri osa toimintaryhmistä ja muista maaseutukehittäjistä hyödynsi lähinnä maaseutuohjelmaa toimintansa ja toimenpiteidensä rahoituksessa. Tämä liittyy keskusteluun siitä, millaisia myönteisiä ja kielteisiä pitkän aikavälin vaikutuksia on toimintarahen tyypisellä, organisaatioiden perustoimintojen ylläpitoon ja instituutioiden pysyvyyden turvaamiseen suunnatulla ohjelmarahoituksella.

Tulevaisuuteen haastatellut eivät suhtaudu yhtä myönteisesti, vaan arvioivat esimerkiksi ELY-keskusten toiminnan uudelleenjärjestelyjen sekä monien maakuntien maaseutujaostojen lakkauttamisen heikentävän edellytyksiä ohjelmien ja politiikkasektoreiden yhteensovittamiseen aluetasolla tulevaisuudessa. Toisen haastatteluissa mainittu maaseutuohjelman tulevaisuuden uhkakuva liittyy osaamisperustaiseen kasvuun ja innovaatioiden edistämisen toivottua vähäisempään osuuteen maaseutuohjelman hanketoiminnassa. Huolen taustana on havainto siitä, että yhä useammin yritystoiminta saa alkunsa kaupunkien osaamiskeskittymistä ja sen myötä maaseudun polarisaatio voimistuu: sekä pendelöinti, maatalous että maaseudun uudet elinkeinot keskittyvät kaupunkien läheiselle maaseudulle ja syrjäisiä maakuntien reuna-alueita leimaa työpaikkojen ja väestön väheneminen. Ajatus siitä, että yritystoimintaa sijaitsee ja sitä syntyy eniten kaupungeissa, ei ole kovin yllättävä, uusi tai omaperäinen. Sen sijaan se, että uuden yritystoiminnan syntymisen katsotaan olevan yhteydessä – ja jopa riippuvan – osaamisesta on Suomessa yleistynyt vasta 1990-luvulta lähtien.

Asiaan on kiinnitetty huomiota myös vuosien 2007–2013 maaseutuohjelmassa, joskin on epäselvää, miten ”osaaminen” ohjelmatoimijoiden keskuudessa ymmärrettiin ja minkä mekanismien kautta sen uskottiin

johtavan kasvuun. Ohjelma-asiakirjoissa kuitenkin viitataan ns. tietoyhteiskuntaan ja sen edellytyksiin sekä erityisesti (informaatio-)teknologian hyödyntämiseen. Maaseututoimijoiden keskuudessa kaikilla aluetoilla näyttäisikin vallitsevan varsin optimistinen käsitys esimerkiksi laajakaistayhteyksien vaikutuksista. Ne nähdään uusien elinkeinojen mahdollistajana ja mahdollisuutena kompensoida heikkenevää (tieliikenteen) saavutettavuutta kehittyneiden ICT-sovellusten avulla. Siksi laajakaistainvestointien tultua maaseutuohjelmassa mahdolliseksi ko. ohjelmakauden puolivälissä laajakaistan rakentamista edistettiin kansallisen laajakaistahankkeen puitteissa LVM:n ja MMM:n yhteistyönä ja myös yhteistyössä maakuntien liittojen kanssa voimaperäisesti.

Kansallisessa laajakaistahankkeessa perusajatuksena oli edistää teleyritysten laajakaistainvestointeja haja-asutusalueilla kansallisen erityisrahoituksen ja EU:n maaseuturahaston tukemana. Tuettava teleyritys suunniteltiin valittavaksi kilpailutuksen perusteella. Kilpailutukset toteutettiin yleensä maakunnallisina. Laajakaistahankkeen väliarviointien perusteella kilpailutus ja sitä seurannut laajakaistan rakentaminen on edennyt kaksijakoisesti. Muutamilla alueilla eli lähinnä Finnet-operaattorin toimialueilla investoinnit käynnistyivät ajoissa ja ovat edenneet liki suunnitellusti. Sen sijaan muut isot teleoperaattorit eivät ole olleet kiinnostuneita. Heikoin tilanne on Lapissa.

Pääsyy kansallisen laajakaistahankkeen vaikeuksiin on ollut se, että teleyritykset ovat pitäneet kuituun perustuvia haja-asutusalueiden laajakaistainvestointeja kannattamattomina, vaikka parhaimmillaan jopa kaksi kolmannesta investoinnista on voitu kattaa julkisella tuella. Kokonaisuutena kokemukset maaseutuohjelman rahoittamista laajakaistahankkeista vahvistavat palvelujärjestelmien kehittämistutkimusten havaintoa siitä, että hankkeen esitestauksen merkitystä usein väheksytään. Siksi laajakaistahankkeen piloteissakaan ei kiinnitetty riittävästi huomiota laajakaistainvestointien toteuttamismalleihin liittyviin epävarmuustekijöihin. Maaseutuohjelmalle laajakaistahankkeista kertyneet kokemukset tarjoavat perusteita valokuituinvestointeja täydentävien langattomien verkkojen kehittämiseen ja erityisesti sisältöjen luomiseen. Esimerkiksi maaseudun vanhenevan väestön kotona asumista tukevien tietoteknisten ratkaisujen ja palvelumallien kehittäminen sopisi hyvin maaseutuohjelman hankkeiden kautta tapahtuvaksi. Lisäksi sisältöjen luominen lisäisi jo rakennetun maaseudun valokuituinfrastruktuurin kysyntää, joka pitkällä aikavälillä kohentaisi laajakaistahankkeita toteuttaneiden kuntien teleyhtiöiden ja osuuskuntien taloutta.

Päätelmät

- Yhteistyöverkostojen kehittyminen on ollut ohjelman toteutuksen tärkeä oheisvaikutus. Yhteistyöverkostojen ja sosiaalisen pääoman muodostumista ja merkitystä pitäisi selvittää ja seurata systemaattisesti.
- Leader-toimintaryhmien toimivalta on kansalliselta tasolta tarkasteltuna riittävä. Leader-toiminnalle voi avautua uusia mahdollisuuksia aluehallinnon ja julkisten palvelujen tuotannon uudistuksessa.
- Maaseutua kehittävät organisaatiot (ml. Leader) tarvitsevat pysyvää toimintarahoitusta esimerkiksi yhteistyöverkostojen ylläpitoon.
- Maaseutuohjelman perspektiivi innovaatioihin ja osaamiseen on kapea ja teknologiavetoinen.
- Maaseutuohjelman laajakaistainvestointien toteuttaminen valtakunnallisen laajakaistahankkeen puitteissa oli kansallisti perusteltua ja on parantanut merkittävästi maaseudun tietoliikennetyksiä. Kiire ja asiantuntemuksen puutteet ovat kuitenkin haitanneet hankkeiden toteutusta, joltaneet paikallisiin ristiriitoihin ja kuntien takausvastuiden kasvuun.
- Maaseutuohjelman hankkeilla olisi perusteltua kehittää vajaakäyttöistä tietoliikenteen infrastruktuuria hyödyntäviä ja maaseudun asukkaille kohdistettuja palveluja.

7 Yhteenvetoa arviointikysymysten mukaisesti eriteltynä

Arviointikysymys 1: Miten alueelliset ja paikalliset suunnitelmat ja ohjelmakauden toteutus ovat vastanneet tarpeisiin ja mahdollisiin uusiin toimintaympäristön muutoksista aiheutuneisiin haasteisiin? Onko ohjelmakausi (7 vuotta) sopiva tällaiseen suunnitteluun?

- Kansallisesta näkökulmasta alueellisten ja paikallisten suunnitelmien laatiminen osallistaa ja sitouttaa toimijoita. Alue- ja paikallisten vuorovaikutuksen korostaminen ohjelman laatimisen yhteydessä (ennen ohjelman laadintaa eikä sen jälkeen) on modernien strategiaoppien mukaista ja siten perusteltua.
- Ideaalitapauksessa maaseutuohjelman tavoitteet olisi esittävässä syy-seuraussuhteisiin perustuvina vaikutusketjuina (tarve–tavoite–toimenpide–tulos–vaikutus). Kansallinen ohjelma on (EU-)kontekstinsa vuoksi monitavoitteinen ja laaja kokonaisuus, jonka osittelu erottuviin ja erillisiin vaikutusketjuihin on lähes mahdotonta.
- Maatalouden osalta tarpeista vaikuttavuuteen ulottuvan interventilogiikan määrittely on osittain mahdollista. Useiden arvioiden mukaan maataloutta koskevien ohjelmatoimien toteutus on sekä kansallisessa ohjelmassa että alueellisissa maaseutuohjelmissa ollut maatalouden perusedellytysten turvaamiseen liittyvien tarpeiden ja tavoitteiden mukaista.
- Viimeksi kuluneen puolen vuosisadan aikana toimintaympäristö on muuttunut päävaikutuksiltaan maaseudulle haitallisesti. Siksi maaseudun kehittäjiä keskuudessa kaikilla aluetasoilla toimintaympäristön muutoksiin suhtaudutaan passiivisesti ja reaktiivisesti, ja vallitsevan tilanteen säilyttäminen näyttäytyy myönteisenä kehityssuuntana.
- Organisaatioteorioiden mukaisesti sekä strategisen että operatiivisen toimivallan pitäisi olla sillä aluetasolla, joka kohtaa toimintaympäristön muutokset konkreettisesti. Maaseudun toimintaympäristön muutokset johtavat tässä suhteessa epäyhtenäisiin päätelmiin, koska muutossuuntiin kuuluu sekä äärimmäisen globaaleja että perusluonteeltaan hyvin paikallisia prosesseja. Tämä piirre puoltaa maaseutuohjelmien monitasoista toimivaltajakoa EU-tasolta paikallistasolle asti.
- EU:n ohjelmakausien aiheuttamat epäjatkuvuudet haittaavat ohjelmien toteuttajia ja edunsaajia. Sekä maaseutuohjelmien laatimis- ja toteutusprosessien että eri ohjelmakausien tulisi loimittua toisiinsa jouhevasti.

Arviointikysymys 2: Miten alueelliset ja paikalliset suunnitelmat ovat edistäneet Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteita? Onko alueiden välillä eroja, mitkä alueet ovat pystyneet toteuttamaan ohjelman tavoitteet parhaiten?

- Manner-Suomen ohjelma muodostaa sallivan kehyksen alue- ja paikallistason ohjelmatyölle. Sen seurauksena varsinkin paikalliset kehittämissuunnitelmat ovat sisällöllisesti ja rakenteellisesti epäyhtenäisiä. Kansallisen tason arviointiaineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida alueellisten (ja paikallisten) suunnitelmien ja kansallisen ohjelman yhdenmukaisuutta.
- Omaehtoisuuteen kuuluu, että alueelliset ja paikalliset suunnitelmat ovat erilaisia. Tietty yhdenmukaisuus esimerkiksi tukien myöntämisessä on kuitenkin oikeusvaltion periaatteiden mukaista. Kansallisen maaseutuohjelman tehtäviin kuuluu linjaus siitä, missä asioissa erilaisuudesta on etua ja milloin on perusteltua asettaa etusijalle yhdenmukaistaminen.
- Yhteisöllisen strategiäkäsitteen mukaan maaseutuohjelmaa toteutetaan eri aluetasojen muodostamien valtakeskittymien verkostossa, jossa yhdenmukaistaminen tapahtuu hierarkkisten ohjausmenetelmien sijasta neuvottelemalla.

Arviointikysymys 3: Miten alueellisten ja paikallisten suunnitelmien toteutus on vastannut niiden tavoitteita ja painotuksia ja mitkä tekijät ovat näihin vaikuttaneet? Tavoitteena on etsiä hyviä toimintamalleja, jotka edistävät tällaisten suunnitelmien ja strategioiden toteutumista ja välttää ongelmallisia menettelytapoja.

- Kansallisen tason arviointiaineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida alueellisten ja paikallisten suunnitelmien toteutusten ja tavoitteiden suhteita.

Arviointikysymys 4: Miten Manner-Suomen ohjelman toteutus on tukenut ohjelman sekä alueellisten ja paikallisten suunnitelmien tavoitteiden toteutumista? Tavoitteena on kehittää laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita, joilla rahoitettujen toimien vaikuttavuutta parhaiten voidaan mitata.

- Ohjelmallisen kehittämisen perusajatuksena (ja myös ydinongelmana) on asettaa tavoitteet siten, että niiden saavuttamista voidaan mitata. Maaseutuohjelma on monitavoitteinen ja sen toimenpiteiden kontribuutiota eri tavoitelohkoilla on liki mahdoton yksikäsitteisesti määritellä. Tämä piirre – yhdistettynä seurantajärjestelmän puutteisiin – on suunnannut maaseutuohjelman toimeenpanijoiden huomiota vaikuttavuuden sijasta toimeenpanon tekniseen suorituskyykyyn. Se kannustaa sekä ministeriötä että ELY-keskuksia arvioimaan ohjelman onnistumista ohjelmärahoituksen jakamisen perusteella.
- Maaseutuohjelmassa tavoitteiden saavuttamisessa ja sen mittaamisessa on onnistuttu parhaiten maatalouden kehittämisessä, koska siinä keinojen ja niiden vaikutusten erittely on muita maaseutuohjelman tavoitealueita helpompaa.
- Useiden arvioiden mukaan maataloutta koskevien ohjelmatoimien toteutus on sekä kansallisessa ohjelmassa että alueellisissa maaseutuohjelmissa ollut sekä kotimaisen maatalouden perusedellytysten turvaamiseen liittyvien tarpeiden että maaseutuohjelmassa asetettujen tavoitteiden mukaista.

Arviointikysymys 5: Miten entistä paremmin voitaisiin arvioida paikallislähtöisestä kehittämistyöstä syntyvää lisäarvoa?

- Yhteistyöverkostojen kehittyminen sekä kaikilla aluetasoilla että niiden välillä on ollut maaseutuohjelman toteutuksen tärkeä oheisvaikutus.
- Yhteistyöverkostojen ja sosiaalisen pääoman muodostumista ja merkitystä paikallisessa kehittämisessä ei voida kuvata kattavasti indikaattoreilla, vaan tarvitaan myös aihepiiriin yksityiskohtaisesti pureutuvia ja laadulliseen aineistoon perustuvia erillisselvityksiä. Niissä olisi tarpeellista analysoida mm. sitä, miten Leader-toiminta vakiinnuttuaan on asemoitunut ja asemoituu instituutiona muiden aluekehittäjäorganisaatioiden joukkoon.

Arviointikysymys 6: Onko alueiden toimijoiden, sidosryhmien ja asiakkaiden yhteistyö ollut tavoitteiden kannalta toimivaa? Mikä on ollut maaseutujaostojen tai vastaavien koordinaatioryhmien merkitys toteutuksessa?

- Ks. vastaukset arviointikysymyksiin 1 ja 5 (osallistamisen merkitys, toimivaltainen aluetaso ja toimintaympäristön muutokset, yhteistyöverkostojen vahvistuminen)
- Maaseutujaostojen koordinaatiotehtävä liittyy vireillä oleviin aluehallinnon uudistuksiin, joiden vaikutukset näyttäytyvät maaseudun kehityksen ja kehittämisen näkökulmista ristiriitaisilta. Työnjaon kehittyminen valtion aluehallinnossa voi säästää resursseja ja tehostaa maaseutuohjelman toteutusta. Yleisesti keskittäminen kuitenkin vaikeuttaa maaseudun kehittämistä ja viranomastoiminnan vetäytyminen pois maakunnista ja asiakassuhteiden rajapinnalta vähentää alue- ja paikallislähtöisyyttä (endogeenisuutta) maaseudun kehittämisessä.
- ELY-keskusten toiminnan uudelleenjärjestelyt sekä monien maakuntien maaseutujaostojen lakkauttamiset voivat heikentää edellytyksiä ohjelmien ja politiikkasektoreiden yhteensovittamiseen aluetasolla tulevaisuudessa.
- Uudistuessaan myös maaseutujaostojen kaltaiset yhteistyöryhmät voisivat kompensoida maaseutukehittäjien verkoston harventumista ja muita aluehallinnon muutosten johdosta maaseutualueiden kehittämiseen kohdistuvia kielteisiä kehityssuuntia. Osaratkaisuja voi tarjota paikallisten toimintaryhmien toimivallan, rahoituksen ja tehtävien lisääminen. Maakuntien (tai niitä laajempien itsehallinnollisten alueyksiköiden) roolin vahvistuminen vähentäisi valtion aluehallinnon tekemien alueellisten suunnitelmien mielekkyyttä.

Arviointikysymys 7: Millaisia tarpeita nähdään suunnitteluprosessin ja itse strategioiden ja suunnitelmien uudistamiseksi ja miten niitä olisi syytä kehittää?

- Alueellisten maaseutus suunnitelmien rooli on epäselvä ja ne eivät kiinnity vahvasti nykyiseen maakuntavetoiseen alueiden kehittämisjärjestelmään. Jos tavoitteena on edistää omaehtoista ja maakuntavetoista aluekehitystä, alueellisten suunnitelmien yhteyksiä maakuntaohjelmiin olisi perusteltua vahvistaa.
- Maaseutuohjelman tietojohtamista on kehitettävä niin, että alue- ja paikallistason operatiiviseen toimintaan pystytään välittämään mahdollisimman ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi.

OSA 3 ALUEELLISEN TASON ANALYYSI

Sari Rannanpää

1 Johdanto

Tässä raportissa keskitytään alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien tasolle eli ELY-keskusten (entisten TE-keskusten) työhön ohjelmakaudella 2007–2013. Raportissa käsitellään alueellisia maaseudun kehittämissuunnitelmia 2007–2013 sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden 111, 123, 124, 311, 312, 313, 321, 322, 323 ja 331 toteutumista eri ELY-keskusalueilla.

Aluetason arvioinnin keskeisenä aineistona ovat olleet 15 alueellista kehittämissuunnitelmaa 2007–2013, kehittämissuunnitelmien toimeenpanoa koskevat vuosiraportit vuosilta 2007–2014 (yhteensä 119 asiakirjaa) ja alueellisiin kehittämissuunnitelmiin kohdistuneet arvoinnit ja erillisselvitykset (6 ELY-keskusta) sekä alueellisten maaseutujaostojen pöytäkirjoja (10 ELY-keskusta). Materiaalina on käytetty myös alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien 2014–2020 ennakoarvioinnin yhteenvetoraporttia sekä MMM:n teettämiä erillisselvityksiä maaseudun yritysrahoituksesta sekä koulutus- ja elinkeinojen kehittämishankkeista. Lisäksi käyttöön hankittiin yhdessä konsortion muiden toimijoiden kanssa Maaseutuvirastosta Hanke2007 -rekisterin tietosisältöä. Arviointia varten suoritettiin myös 18 noin tunnin mittaista puhelinhaastattelua ELY-keskusten maaseudun kehittämisohjelmasta vastaavien virkamiesten kanssa huhtikuussa 2015.

2 Alueellisten suunnitelmien laatiminen

Alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa kuvattiin suunnitelman valmistelua. Prosessi alkoi Etelä-Pohjanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Pohjanmaalla vuoden 2005 alussa. Sen sijaan Pirkanmaalla, Pohjois-Savossa, Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa alueellista suunnitelmaa alettiin työstämään vasta kesällä 2005.

Alueelliset ohjelmat koottiin eri prosesseilla. Etelä-Savo, Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Pohjanmaa, Satakunta ja Varsinais-Suomi käyttivät substanssityöryhmiä ohjelman suunnittelussa. Myös Häme, Pohjois-Karjala ja Pohjois-Pohjanmaa osallistivat sidosryhmiä suunnitelman laadinnassa. Huomattavaa on, että Etelä-Pohjanmaan ja Lapin alueelliset suunnitelmat perustuivat pitkälti maakuntaliiton laatimiin strategioihin eli ne ovat tiiviisti yhteydessä maakunnan kehittämiseen. Suurin osa alueellisista suunnitelmista koottiin TE-keskuksen johdolla, mutta neljä aluetta käytti ulkopuolista tahoa ohjelman luonnosteluun koottuun materiaaliin perusteella (Kaakkois-Suomi: Aluekehityssäätiö ja FAR; Pohjois-Pohjanmaa: Metsäkeskus Pohjois-Pohjanmaa; Häme: ProAgria Häme; Varsinais-Suomi: ulkopuolisen tahon nimeä ei mainittu suunnitelmassa).

Alueellisiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin oli sisällytetty nykytilan kuvaus, SWOT-analyysi sekä alueellisten painopisteiden valinta. Nykytilan kuvaukset keskittyivät taloudellisiin, elinkeinollisiin ja väestöllisiin seikkoihin. SWOT-analyysit olivat pääpiirteiltään tyydyttäviä. Yleisesti ottaen SWOT-analyysit oli laadittu erittäin laajoiksi ja priorisoimattomiksi. Osa alueista oli maininnut samoja asioita useassa lokerossa tai lokeroinut asioita väärin.

Kun verrataan ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 alueellisia maaseudun kehittämissuunnitelmia, voi todeta nykytilan kuvauksen laadun ja kattavuuden parantuneen huomattavasti uuden ohjelmakauden

dokumenteissa. Suurin osa alueista oli 2014–2020 suunnitelmassa käsiteltyt nykytilan kuvauksessa väestöä ja aluerakennetta, elinkeinoelämää ja talousnäkyviä, yhteisöllistä ja paikallista kehittämistä, ympäristöä ja luonnonvarojen käyttöä sekä osaamista, koulutusta ja tutkimusta. Sen sijaan SWOT-analyysin laadussa ei voi sanoa tapahtuneen kehitystä, sillä SWOT-analyysin laatu oli hyvä tai tyydyttävä vain kolmanneksessa uuden ohjelmakauden 2014–2020 alueellisessa suunnitelmassa.²

3 Alueellisten suunnitelmien rahoitus

Alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa 2007–2013 esitetyt rahoitustaulukot eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Häme, Kaakkois-Suomi, Lappi, Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa olivat esittäneet rahoitustaulukonsa vuosittaisina, kun taas muut alueet olivat esittäneet rahoitustaulukonsa koko ohjelmakaudelle. Lisäksi usealta alueelta (Pirkanmaa, Pohjanmaa, Varsinais-Suomi) puuttuivat nk. rakennetuet eli toimenpiteiden 112 ja 121 rahoitusarviot. Kertomalla vuosittaiset rahoitustaulukot ohjelmakauden pituudella eli seitsemällä vuodella ja poistamalla toimenpiteiden 112 ja 121 rahoitusarviot saadaan kuitenkin vertailukelpoista tietoa toimenpiteille 111, 123, 124, 311, 312, 313, 322, 323 ja 331.

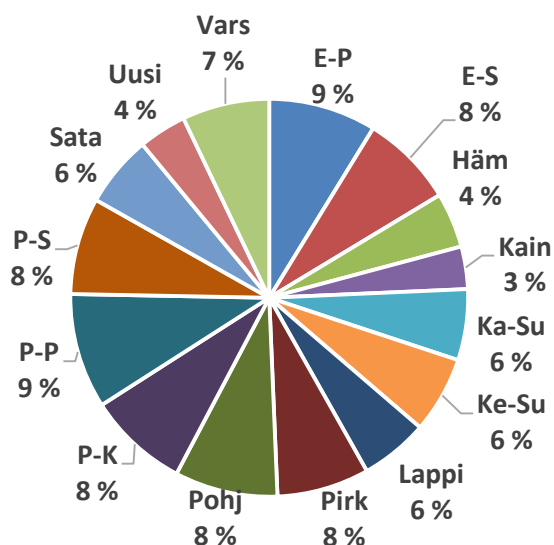
MMM pyysi TE-keskuksilta heinäkuussa 2006 arvioita varojen käytöstä toimintalinjoille 1 ja 3. Arvion perustana tuli käyttää MMM:n luonnosta varojen jakautumisesta alueittain. Luonnoksessa varojen jakautuminen TE-keskusten kesken oli arvioitu käyttäen muun muassa maaseutuväestöä sekä edellisen kauden kehystä. Kaikkien TE-keskusten yhteenlasketun kehyksen (EU ja valtio) oli arvioitu olevan 477 miljoonaa euroa.³ Ennen 2007–2013 ohjelmakauden alkua, TE-keskukset arvioivat käyttävänsä maaseudun kehitykseen noin 1,34 miljardia euroa. Näistä noin 563,7 miljoonaa (42%) tulisi EU:lta ja valtiolta, 33 miljoonaa (2%) kunnilta sekä 745,5 miljoonaa (56%) yksityisiltä rahoittajilta.

ELY-keskukset arvioivat vuonna 2006 EU:n ja valtion rahoituksen arvioitiin jakautuvan ELY-keskuksille siten, että pienimmät osuudet kohdennettaisiin Kainuuseen (3%), Hämeeseen ja Uudellemaalle (4%) ja eniten allokoitaisiin Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaalle (9%), Etelä- ja Pohjois-Savoon, Pohjanmaalle, Pohjois-Karjalaan ja Pirkanmaalle (8%).

² Avaintaito Osuuskunta Suomi, ”Yhteenvetoraportti: Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien 2014-2020 arviointi”, 29.11.2013

³ MMM:n 28.7.2006 päivätty kirje TE-keskusten maaseutujaostoille, diaarinumero 5571/541/2004

EU+valtion rahoituksen jakautuminen ELY-keskuksittain



Kuva 1. EU:n ja valtion rahoituksen jakautuminen ELY-keskuksittain (arvio 2006)

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat 2007–2013

Tarkasteltaessa eri rahoituslähteiden suhteita nähdään, että EU:n ja valtion rahoitusosuuden arvioitiin olevan keskiarvoa suurempaa (ja yksityisen rahoituksen osuuden pienempää) Kaakkois-Suomessa, Pohjois-Karjalassa, Hämeessä ja Lapissa. Sen sijaan Uudellamaalla, Satakunnassa, Pohjois-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla EU:n ja valtion tukiosuuden arvioitiin jäävän maan keskiarvoa pienemmäksi ja yksityisen rahoitusosuuden olevan maan keskiarvoa korkeampi. Suurimman prosentin kuntarahaa arvioi keräävänsä Lapin (8%) ja vähiten Uudenmaan ELY-keskus (0%).

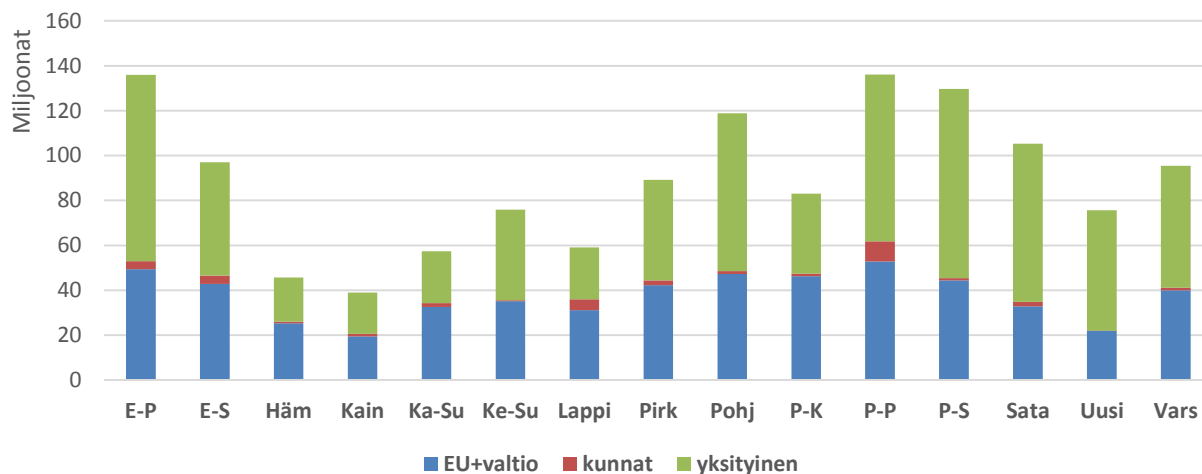
Taulukko 1. Alueellisen rahoituksen jakautuminen rahoituslähteittäin (arvio 2006)

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat 2007–2013

	<i>EU+valtio</i>	<i>kunnat</i>	<i>yksityinen</i>
<i>E-P</i>	36%	3%	61%
<i>E-S</i>	46%	4%	54%
<i>Häm</i>	55%	2%	43%
<i>Kain</i>	51%	3%	49%
<i>Ka-Su</i>	57%	3%	40%
<i>Ke-Su</i>	46%	1%	53%
<i>Lappi</i>	53%	8%	39%
<i>Pirk</i>	47%	2%	50%
<i>Pohj</i>	40%	1%	59%
<i>P-K</i>	56%	1%	43%
<i>P-P</i>	39%	7%	55%
<i>P-S</i>	34%	1%	65%
<i>Sata</i>	31%	2%	67%
<i>Uusi</i>	29%	0%	69%
<i>Vars</i>	42%	1%	57%
<i>KESKIARVO</i>	42%	2%	56%

Kun kaikki rahoituslähteet (EU+valtio, kunnat ja yksityinen) lasketaan yhteen, suurimmat rahoitusarviot alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman toteutukseen olivat Etelä-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Pienimmät rahoitusarviot olivat Kainuussa ja Hämeessä.

Rahoitusarviot alueittain ja lähteittäin

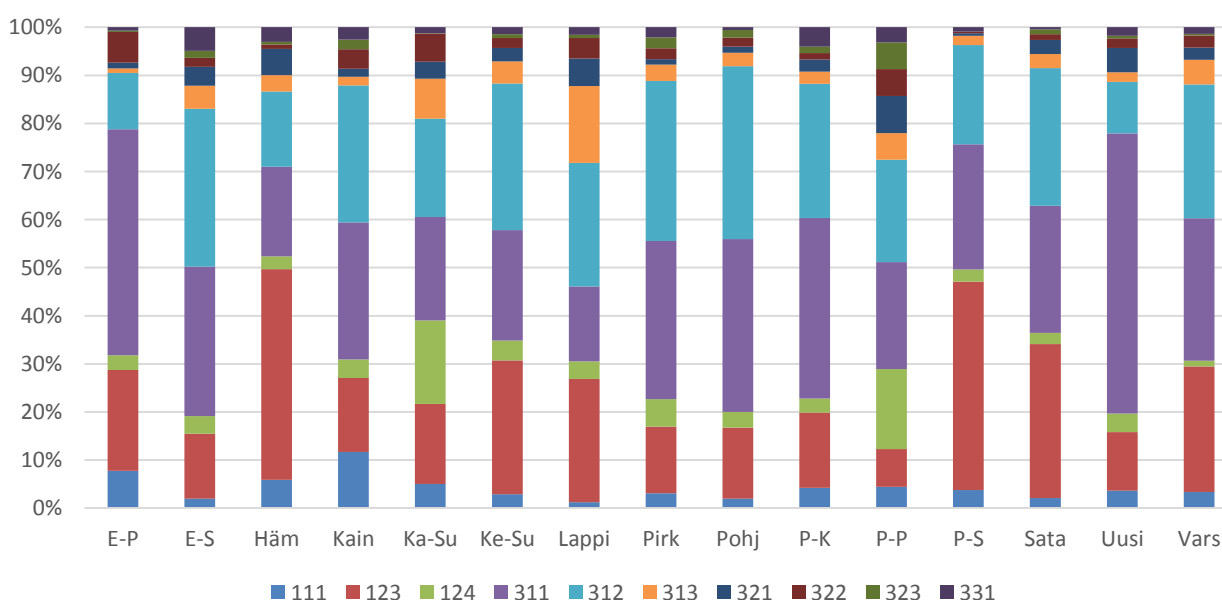


Kuva 2. Rahoitusarviot alueittain (arvio 2006)

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat 2007–2013

Arvioidusta kokonaisrahoituksesta (EU+valtio, kunnat, yksityinen) kolmelle toimenpiteelle allokoitiin keskimäärin lähes neljä viidesosaa rahoituksesta. Toimenpiteelle 311 kohdennettiin 31% kokonaisrahoituksesta, toimenpiteelle 312 puolestaan 25% ja toimenpide 123 sai 22%.

Kokonaisrahoitusarvion jakautuma toimenpiteittäin

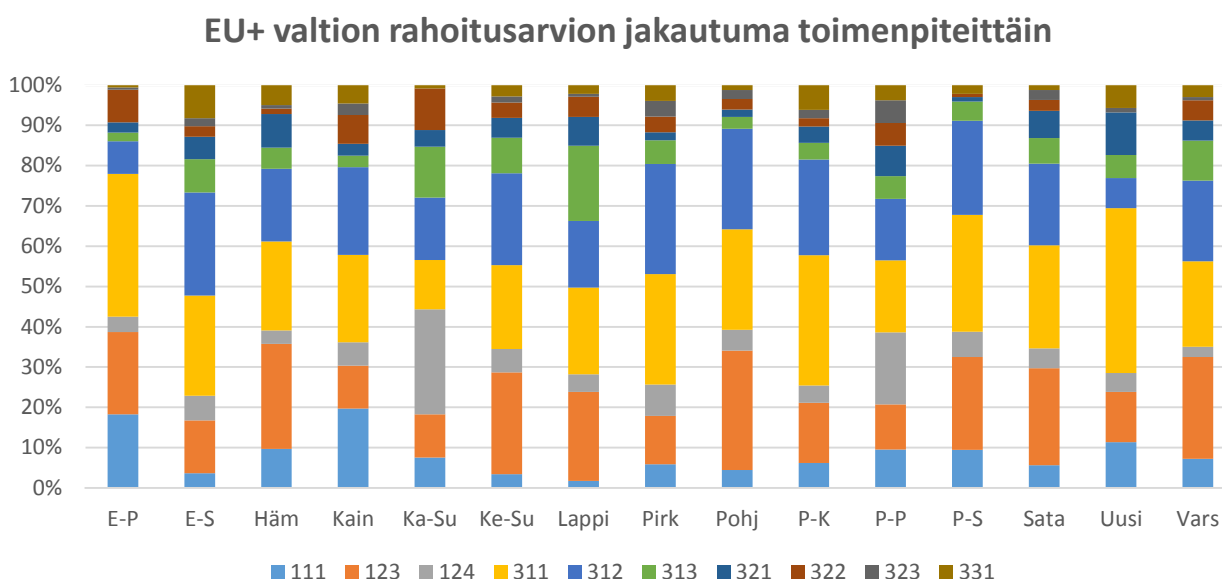


Kuva 3. Rahoitusarvio toimenpiteittäin (arvio 2006)

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat 2007–2013

Kolmen suurimman toimenpiteen (311, 312 ja 123) osuus on noin kaksi kolmasosaa arvioidusta EU:n ja valtion rahoituksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että nämä kolme toimenpidettä sisältävät suhteellisen paljon yksityistä rahoitusta.

Eri alueet painottivat joitakin toimenpiteitä maan keskiarvoa enemmän. Esimerkiksi Lapissa ja Kaakkois-Suomessa oli verrattain suuri EU:n ja valtion rahoitusrivo toimenpiteelle 313, Etelä-Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa tiedotustoimiin (tp 111 ja 331), sekä Kaakkois-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla yhteistyötoimenpiteeseen 124.



Kuva 4. EU:n ja valtion rahoitusarvio toimenpiteittäin (arvio 2006)

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat 2007–2013

Alueelliset rahoitusarviot oli tehty pitkällisen taustatyön ja neuvotteluprosessin kautta. Ne oli kuitenkin tehty alustavassa vaiheessa, usein jopa ennen Manner-Suomen ohjelman toimenpidekuvausten valmistumista. Siksi rahoitusta onkin parempi tarkastella toimintalinjatasolla kuin toimenpidetasolla. Erityisesti uusien/uudentyyppisten toimenpiteiden (123, 124, 312) roolia/vaikutusta ei osattu arvioida alueellisen suunnitelman laadintavaiheessa. Siksi on parempi katsoa näiden toimenpiteiden rahoitusarvion summaa kuin tarkastella rahoituksen jakautumista toimenpiteiden 311 ja 312 välillä. Rahoitusarvion summa kertoo enemmän siitä, kuinka paljon rahaa oli ajateltu käytettäväksi maaseudun mikroyrityksiin.

Lopullinen varojen jako alueiden kesken päätettiin MMM:n laskelmien (perusteina maaseudun kolmijako, maaseutuväestön määrä sekä edellisen kauden rahoituskehyykset), alueiden tarpeiden sekä ministeritason neuvottelujen perusteella. Rahoitusarvioita ei korjattu alueellisiin suunnitelmiin myöhemmin, vaan ne jäivät niihin alkuperäisessä muodossaan. Toimeenpano sen sijaan perustui vuosittaisiin myöntövaltuuksiin, jotka oli tehty lopullisen alueellisen rahoituskehyyksen pohjalta.

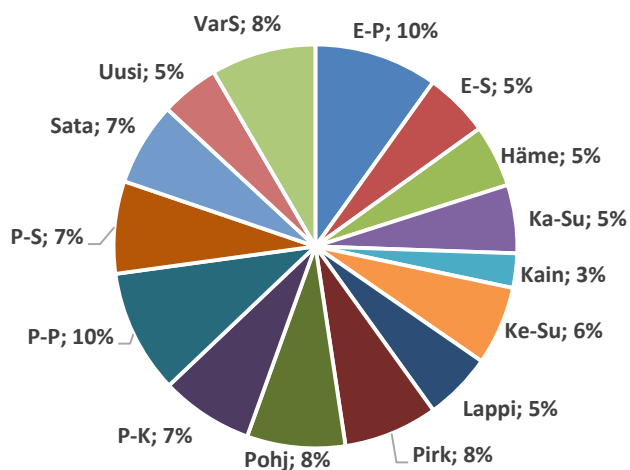
3.1 ELY-keskusten myöntövaltuudet verrattuna rahoitusarvioihin

ELY-keskusten rahoitusarviossa olivat mukana EU:n ja valtion rahoitus, kuntarahoitus sekä yksityinen rahoitus. Myöntövaltuuteen liittyvää tilastotietoa on kuitenkin saatavissa ainoastaan EU:n ja valtion rahoituksesta. Siksi rahoituksen jakaumaa katsotaankin alla vain EU:n ja valtion rahoituksen osalta.

Arviot EU:n ja valtion rahoituksesta ja lopulliset myöntövaltuudet (toimintalinjat 1 ja 3) poikkesivat toisistaan hieman. Siinä missä ELY-keskusten oli arvioitu käyttävän 563,7 miljoonaa EU:n ja valtion rahoitusta toimintalinjojen 1 ja 3 toimiin, lopullinen myöntövaltuus oli 7% suurempi eli 604,0 miljoonaa euroa. Tähän lienevät vaikuttaneet YMP:n terveystarkastuksen maaseudun kehittämiseksi osoitetut lisävarat. EU:n ja valtion rahoituksen jakauma ELY-keskusten välillä vastasi kutakuinkin arvioitua.

Vertailtaessa alkuperäisiä rahoitusarviota ja myöntövaltuuksia nähdään, että suhteessa suuremman osan rahoituksesta (+1%) saivat käyttöönsä Etelä-Pohjanmaa, Häme, Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Satakunta, ja Uusimaa. Etelä-Savon osuus rahoituksesta väheni arvion 8 prosentista myöntövaltuuden 5 prosenttiin. Suhteessa pienemmän rahoitusosuuden (-1%) saivat myös Kaakkois-Suomi, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo ja Varsinais-Suomi.

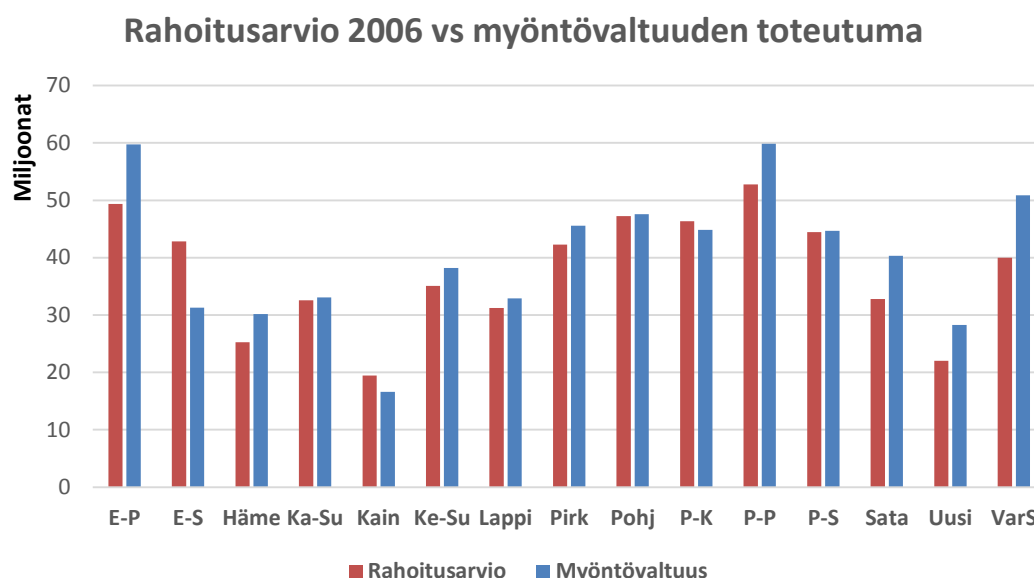
EU+valtion rahoituksen jakautuminen ELY-keskuksittain



Kuva 5. EU:n ja valtion rahoituksen jakautuminen ELY-keskuksittain (toteutuma 2015)

Lähde: Mavin tilastot (H009 ELY keskusten ja toimintaryhmien myöntövaltuus-tapahtumat (EU ja Valtio). Myöntövaltuuksissa ei ole mukana valtakunnallisia hankkeita.

3.2 Rahoituksen toteutuma



Kuva 6. Alkuperäisen rahoitusarvion ja toteutuneen myöntövaltuuden vertailu

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat 2006 sekä Mavin tilastot (H009 ELY keskusten ja toimintaryhmien myöntövaltuus-tapahtumat (EU ja Valtio). Myöntövaltuuksissa ei ole mukana valtakunnallisia hankkeita.

Alueellisten suunnitelmien rahoitusarvioita ja toteutuneita myöntövaltuuksia tarkastellessa voi nähdä, että Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa, Kaakkois-Suomessa, Pohjois-Karjalassa ja Lapissa rahoitusarviot toimintalinjoille 1 ja 3 toteutuivat suhteellisen hyvin. Etelä-Savossa (-27%) ja Kainuussa (-9%) myöntövaltuus oli pienempi kuin rahoitusarvio, kun taas myöntövaltuus oli rahoitusarviota suurempi Uudellamaalla (+29%), Varsinais-Suomessa (+27%) ja Satakunnassa (+23%). Etelä-Savon rahoitusarvio oli suunnilleen linjassa myöntövaltuuksien kanssa toimintalinjalla 1, kun taas toimintalinjalla 3 rahoitusarvio oli kolmanneksen suurempi kuin myöntövaltuus.

Rahoituksen toteutumasta toimenpiteittäin ja maksatuksia käsitellään luvussa 5.

4 Alueellisten suunnitelmien ja ohjelmakauden toteutuksen vastaaminen tarpeisiin ja mahdollisiin toimintaympäristön muutoksiin

Alueellisten suunnitelmien painopisteiden tarkoitus on selkeällä tavalla viestiä alueellisista valinnoista suunnitelman sisällä. Maa- ja metsätalousministeriön ohjeistukset alueellisten suunnitelmien laatimisvaiheessa eivät ottaneet kantaa painopisteiden muotoon, sisältöön tai laajuuteen.

4.1 Painopisteet alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa 2007–2013

Yhdentoista alueellisen suunnitelman painopisteet oli selkeästi mainittu. Pohjanmaalla oli kahdet eri painopisteet kahdelle maakunnalle, ja Varsinais-Suomen painopisteet puuttuivat alueellisesta suunnitelmasta. Pohjois-Karjala ja Uusimaa eivät sinänsä olleet valinnut alueellisia painopisteitä, sillä niiden painopisteet oli johdettu suoraan EU-asetuksesta sekä Manner-Suomen ohjelman toimintalinjoista. (Liite 1).

11 suunnitelmassa oli yhteensä 55 painopistettä, mikä tarkoittaa keskimäärin noin viittä painopistettä suunnitelmaa kohti. Alueellisten painopisteiden määrä vaihteli kolmesta (Häme, Kainuu, Keski-Suomi) kymmeneen (Lappi). Suurin osa alueista oli valinnut 3-5 painopistettä.

Alueellisten painopisteiden priorisointi puuttui liki kaikista suunnitelmista. Ainoastaan Keski-Suomen suunnitelmassa oli mainittu suunnitelman tärkein painopiste. Lopuissa painopisteiden välistä priorisointia ei oltu mainittu tekstissä. Rahoitustaulukoiden ja suunnitelmien rakenteen eriävyyden vuoksi alueen painopisteiden tärkeyttä ja painoarvoja ei ole mahdollista arvioida käyttämällä rahoitustaulukkoja. Tarvittaisiin rahoitustaulukko, joka näyttää rahoituksen jakautumisen alueellisten painopisteiden välillä. Tällainen rahoitustaulukko löytyi ainoastaan Keski-Suomen suunnitelmasta. Suurin osa alueista oli kirjannut rahoituksen jakautumisen ainoastaan Manner-Suomen ohjelman toimenpiteiden mukaisesti. Näin ollen painopisteiden rahoitus jäi epäselväksi suurimmassa osassa alueellisia suunnitelmia.

Suurimmassa osassa suunnitelmista alueelliset painopisteet oli kuvailtu suurpiirteisesti. Alueellisten painopisteiden yhteyttä ohjelman toteuttamiseen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteillä ei ole selitetty sanallisesti tai matriisimuodossa yhdessäkään alueellisessa suunnitelmassa. Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan painopisteet oli tosin laadittu siten, että ne sopivat melko hyvin Manner-Suomen ohjelman toimintalinjojen toimenpiteisiin.

Siinä missä ohjelmakaudella 2007–2013 kolmasosa alueista oli jättänyt alueelliset painopisteet mainitsematta, jokaisesta ohjelmakauden 2014–2020 alueellisista suunnitelmista löytyi alueelliset painopisteet. Tosin uuden ohjelmakauden EU-prioriteetit toivat suurempaa hajaannusta alueellisten suunnitelmien ja painopisteiden rakenteeseen. Uudella ohjelmakaudellakaan painopisteiden välisiin priorisointiin ei oltu kiinnitetty suurta huomiota, eikä painopisteiden rahoitusta oltu avattu alueellisissa suunnitelmissa.⁴

4.2 Painopisteiden sisältö

Otsikkotasolla analysoituna lukumääräisesti eniten painopisteiksi oli valittu metsätalous (7), maatalous (6) ja (maaseutu)yrittäjyys (5). Seuraavaksi tärkeimmät painopisteet olivat osaaminen ja koulutus (3), maaseudun elinkeinot (3), bioenergia (3) ja matkailu (3). (Liite 1)

Painopisteiden otsikoita tarkastellessa voi huomata, että suurin osa, noin puolet niistä on sektorikohtaisia, liittyen pääosin maa-, metsä- ja elintarviketalouteen. Muut sektorikohtaiset painopisteet olivat matkailu, luonnontuoteala ja poronhoito. Horisontaaliset aiheet kuten yrittäjyys ja osaaminen kattoivat yhteensä noin viidesosan painopisteistä. Maaseutualueen infrastruktuuriin, asumiseen ja palveluihin liittyvät painopisteet muodostivat noin kahdeksasosan painopisteistä.

Painopisteiden otsikoiden sisällössä ja laajuudessa oli suuria eroja alueiden kesken. Eräät painopisteet, kuten maaseutuelinkeinot kattoivat suuren osan asioita. Yleisesti ottaen ei ole mahdollista vertailla painopisteiden sisältöjä, edes silloin kun niillä on sama nimi. Esimerkiksi maaseutuyrittäjyys -painopisteen merkitys tarkoitti kaikkia maaseudun yrittäjiä (Etelä-Pohjanmaa) tai maaseudun ei-maatalousyrittäjiä (Kaakkois-Suomi).

⁴ Avaintaito Osuuskunta Suomi, ”Yhteenvetoraportti: Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien 2014-2020 arviointi”, 29.11.2013

Vertailtaessa ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 alueellisia painopisteitä, voi huomata erityisesti elintarvikealan ja maatalouden painotuksen nousun uudella ohjelmakaudella alueellisissa suunnitelmissa, samoin kuten lähiruoan, ympäristön sekä yhteisöllisyyden.⁵

4.3 Alueelliset suunnitelmat ja toimintaympäristön muutos

Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat olivat luonteeltaan laajoja ja mahdollistavia. Noin puolet ELY-keskusten haastatelluista (Etelä-Pohjanmaa, Häme, Kainuu, Pirkanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Uusimaa) valitsi yleispätevät ja laajat painopisteet, jotta niitä ei tarvitsisi muuttaa kesken ohjelmakauden. Pohjois-Pohjanmaa ja Pohjois-Savo painottivat selkeästi maakuntansa vahvuuksia painopisteiden valinnassa. Noin puolet ELY-keskusten haastatelluista (Etelä-Savo, Häme, Kainuu, Keski-Suomi, Pohjois-Karjala, Satakunta ja Varsinais-Suomi) pitivät ohjelmakauden 2007–2013 painopisteitä edelleen ajankohdaisina alueen kehityksessä.

Ainoastaan Kaakkois-Suomen ELY mainitsi alueellisen suunnitelman sopimattomuuden toimintaympäristön muutoksiin (puunjalostusteollisuuden alamäki, taloudellinen lama) verrattuna. Kaakkois-Suomessakin valittujen painopisteiden koettiin olevan otsikkotasolla sopivia, mutta sisällöllisesti sopimattomia taloudelliseen lamaan, koska strategia ja suunnitelma oli laadittu hyvien aikojen kasvua silmällä pitäen eikä kriisiajan suunnitelmaksi. Kaakkois-Suomessa alueellista suunnitelmaa ei muutettu, vaan sitä tulkittiin alueen uuteen tilanteeseen sopivammalla tavalla (esim. investoitiin siinä mainittuun infrastruktuuriin kun hanke- ja yritystukia kohtaan ei ollut kiinnostusta).

Toimintaympäristössä tapahtui kuitenkin muutoksia, jotka vaikuttivat alueellisten kehittämissuunnitelmien täytäntöönpanoon. Manner-Suomen ohjelmaa muutettiin useaan kertaan ohjelmakauden aikana. Lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastus tarkoitti lisärahoitusta maaseudun kehittämiseen sekä uusia politiikkavälineitä niin kutsuttujen uusien haasteiden muodossa. Kumpikaan politiikkamuutos ei näkynyt alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa, vaikka niillä oli vaikutusta ohjelman täytäntöönpanoon. Taantuma näkyi yritystukihakemusten vähentymisenä (Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Pohjanmaa). Rakennerahastojen rahoituskehysten suuruus vaikutti myös maatalousrahastosta rahoitettavien yritystukien määrään. Kainuussa EAKR-rahaa oli hyvin tarjolla, joten maaseudun yritystukia ohjattiin sinne. Varsinais-Suomessa sen sijaan rakennerahastorahaa oli niukasti tarjolla, joten maaseudun yritystukien päärahoituskanava oli maaseuturahasto.

Toimintaympäristön muuttuessa ELY-keskukset pyrkivät kasvattamaan hakemusten määrää erilaisilla viestintäkeinoilla (tiedotustilaisuudet ja -kampanjat, lehtimainokset ja -artikkelit) sekä teema- ja ideahauilla. Joissakin tapauksissa ELY-keskus rahoitti infrastruktuurihankkeita, jos hakemuksia saapui huomattavan vähän (Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi).

⁵ Avaintaito Osuuskunta Suomi, ”Yhteenvetoraportti: Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien 2014-2020 arviointi”, 29.11.2013

Arviointikysymys 1: Miten alueelliset suunnitelmat ja ohjelmakauden toteutus ovat vastanneet tarpeisiin ja mahdollisiin uusiin toimintaympäristön muutoksista aiheutuneisiin haasteisiin?

- Alueelliset suunnitelmat oli tyypillisesti laadittu mahdollistaviksi yleispätevien ja laajojen painopisteiden avulla. Näin ollen toimintaympäristön muutokset eivät johtaneet alueellisten suunnitelmien päivytyksiin.
- Alueellisia suunnitelmia ei uudistettu tai päivitetty ohjelmakauden aikana, edes rahoitustaulukoiden kohdalta, vaikka Manner-Suomen ohjelmaa muutettiin vuosittain.
- YMP:n terveystarkastuksen mukanaan tuomia lisävaroja ja uusia haasteita ei sisällytetty alueellisiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin.
- MMM ei ole vaatinut ELY-keskuksilta alueellisten suunnitelmien päivytystä, eikä prosessia alueellisten suunnitelmien päivytykseen oltu sisällytetty ohjeistukseen.
- ELY-keskukset pyrkivät aktivoimaan hakijoita ja ohjaamaan tiedotuksen sekä erityishakujen (teema- ja ideahaku) kautta.

5 Manner-Suomen ohjelman tavoitteiden edistäminen alueellisten suunnitelmien avulla

Manner-Suomen ohjelman tavoitteita toimintalinjalla 1 olivat mm. maatalouden tuottavuus ja kilpailukyky, elintarvikkeita jalostavien pk-yritysten kilpailukyky sekä maatalousyrittäjien liiketoiminnallinen osaaminen ja ympäristötietoisuus. Toimintalinjalla 3 tavoitteet olivat harvaan asutun ja ydinmaaseudun väkiluvun vähenemisen hidastaminen, työllisyyden paraneminen, maaseudun yritysten ja työpaikkojen määrän lisääntyminen, elinkeinojen monipuolistuminen, innovaatioiden ja tuotekehityksen hyödyntäminen työtilaisuuksien luomiseksi, maaseudun vetovoimaisuuden lisääminen sekä kylien säilyminen vireinä ja toimivina. (Manner-Suomen ohjelma, kohta 4.1)

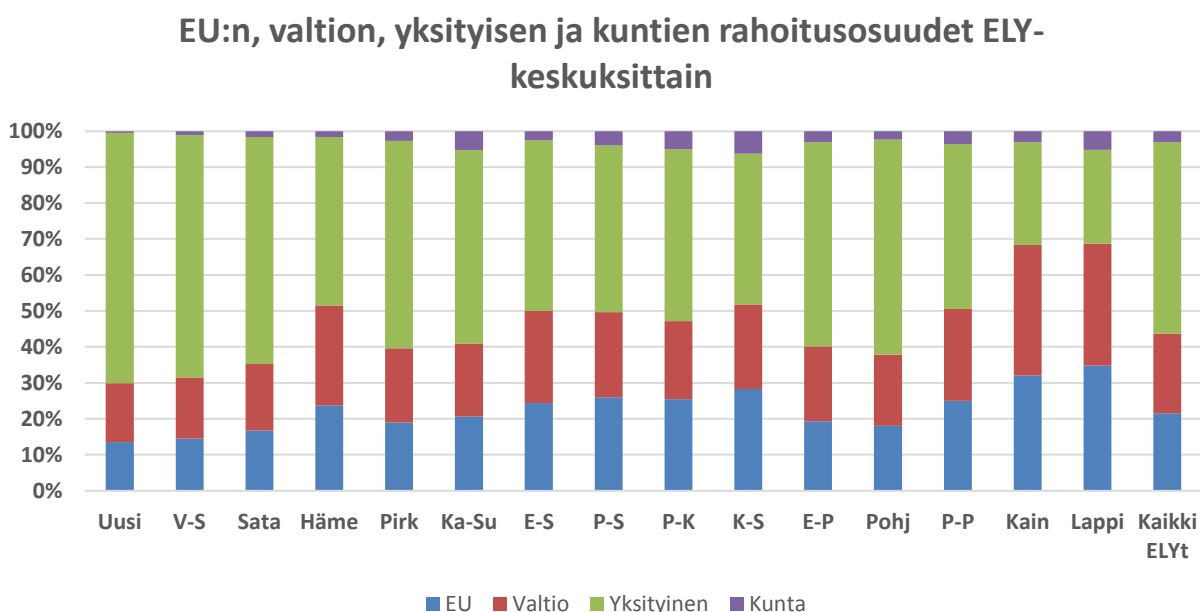
Mavin tilastojen⁶ mukaan ohjelmakauden aikana ELY-keskusten hallinnoimille hankkeille myönnettiin yhteensä 1,401 miljardia euroa, josta EU:n osuus oli noin 301 milj. €, valtion 311 milj. €, yksityisen 747 milj. € ja kuntien 42,7 milj. €. Mavin tilastoissa ELY-keskusten hallinnoimat toimet on luokiteltu alueellisiksi, alueiden välisiksi ja valtakunnallisiksi hankkeiksi. Luokittelu ei kuitenkaan ole täysin kattavaa, sillä 28% kaikista hakemuksista (ELY-keskukset ja Leader-ryhmät) tämä luokittelu puuttuu kokonaan.

Alueiden välisistä hankkeista on saatavilla huomattavan vähän tietoa. Ne tilastoidaan koordinoivan ELY-keskuksen hankkeeksi, mutta osallistuvia ELY-keskuksia ei ole mainittu. Mavin tilastoiden mukaan rahoitusta myönnettiin yhteensä 370 alueiden väliselle hankkeelle, yhteensä 78,0 milj. € (EU:n rahoitusosuus 33,6 milj. €). Puolet alueiden välisten hankkeiden rahoituksesta (ja hakemuksista) kohdistui toimenpiteisiin 111 ja 124.⁷ Tiedon puute alueiden välisistä hankkeista vaikeuttaa seurantaa ja arviointia, koska tulokset ja rahoitus ovat epäsuhdassa osallistuvien ELY-keskusten välillä. Alueiden välisistä hankkeista olisi hyvä saada tarkempaa tietoa, esimerkiksi hankkeiden teema tai sektori, rahoitus, osallistuvat ELY-keskukset sekä niihin liittyvät alueelliset ja paikalliset hankkeet. Alueiden välisiä hankkeita voisi myös seurata erikseen vuosiraporteissa, ja niistä olisi hyvä teettää erillisselvitys ohjelmakauden puolivälissä ja/tai lopussa.

⁶ Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain).

⁷ Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain).

5.1 Yksityisen rahoituksen ja kuntarahan kertymä⁸



Kuva 7. EU:n, valtion, yksityisen ja kuntien rahoitusosuuksien vertailu

Lähde: Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain)

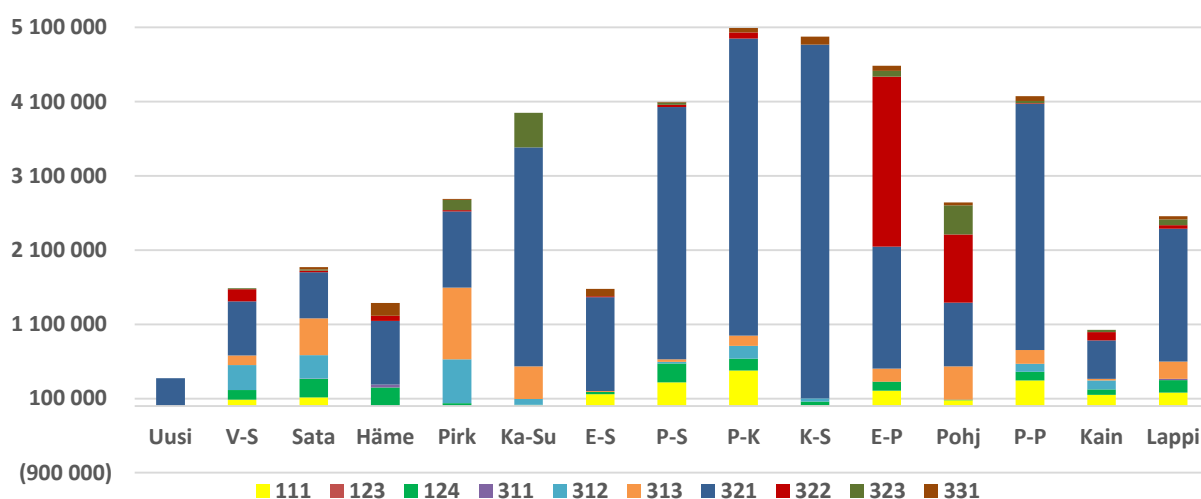
Ohjelmakaudella 2007–2013 kuntarahaa kertyi ELY-keskusten hallinnoimille toimille yhteensä 42,7 miljoonaa euroa. Euromääräisesti eniten kuntarahaa kertyi Pohjois-Karjalassa (5,1 milj. €), Keski-Suomessa (5,0 milj. €) ja Etelä-Pohjanmaalla (4,6 milj. €). Vähiten kuntarahaa kertyi Uudellamaalla (0,4 milj. €) ja Kainuussa (1,0 milj. €). Kun kuntarahakertymää tarkastellaan osuutena ELY-keskuksen kokonaisrahoituksesta (EU, valtio, yksityinen, kunta), kuntarahaa kertyi suhteessa eniten Keski-Suomessa (6,3%), Kaakkois-Suomessa (5,3%) ja Lapissa (5,2%). Suhteellisesti vähiten kuntarahaa kertyi Uudellamaalla (0,5%) ja Varsinais-Suomessa (1,1%).

Suurin osa kuntien myöntämästä rahoituksesta, 66%, oli kohdistettu toimenpiteen 321 hankkeisiin. 9% kuntarahasta kohdistui toimenpiteeseen 323 ja 8% toimenpiteeseen 313. Kuntarahan kohdistuminen erityisesti toimenpiteen 321 hankkeisiin selittyy sillä, että kunnat rahoittivat aktiivisesti yleishyödyllisiä investointihankkeita.

Kuntarahoituksen suhteellinen osuus oli huomattavan pieni eteläisimmissä ELY-keskuksissa (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Häme), joissa toimenpiteen 321 osuus kokonaisrahoituksesta oli keskimuotoa pienempi ja toimenpiteen 312 osuus kokonaisrahoituksesta oli keskimuotoa suurempi. Vastaavasti kuntarahoituksen osuus oli suurin niissä ELY-keskuksissa, joissa toimenpiteen 321 osuus kokonaisrahoituksesta oli verrattain suuri.

⁸ Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain). Yksityisen rahoituksen ja kuntarahan määrä raportoitiin ainoastaan rahoituksen myöntövaiheessa. Maksatuksista Mavin tilastoissa näkyy vain EU:n ja valtion rahoitus.

Kuntarahakertymä ELY-keskuksissa toimenpiteittäin



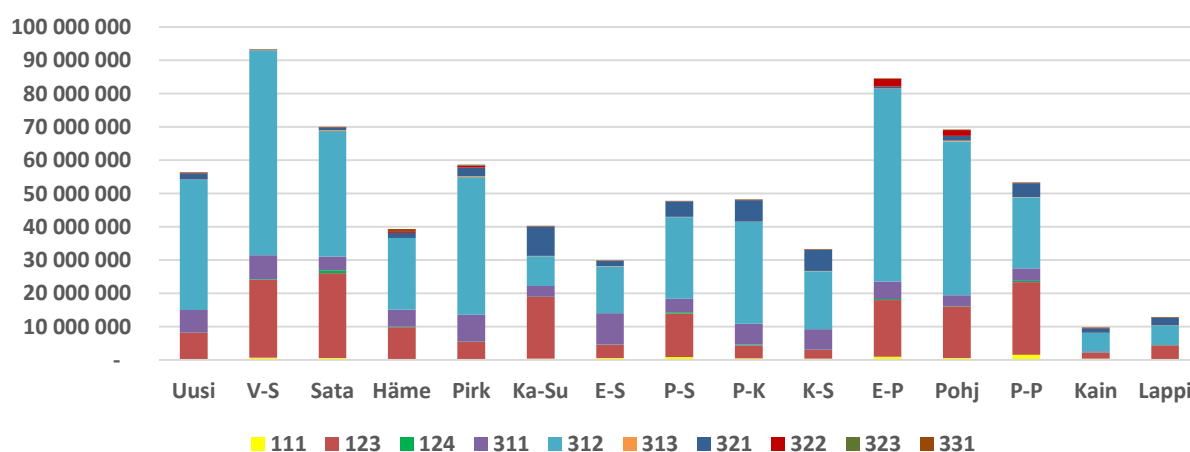
Kuva 8. Kuntarahakertymä ELY-keskuksissa toimenpiteittäin (€)
Lähde: Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain)

Yksityistä rahoitusta kertyi ELY-keskusten hallinnoimille toimenpiteille puolestaan 747 miljoonaa euroa ohjelmakauden aikana. Euromääräisesti eniten yksityistä rahoitusta kertyi Varsinais-Suomessa (93,3 milj. €) ja Etelä-Pohjanmaalla (84,6 milj. €), vähiten puolestaan Kainuussa (9,6 milj. €) ja Lapissa (12,9 milj. €).

Eniten yksityistä rahoitusta kertyi toimenpiteessä 312 (58% yksityisestä rahoituksesta). Yksityisestä rahoituksesta 23% kohdistui toimenpiteeseen 123 ja 10% toimenpiteeseen 311.

Yksityisen rahoituksen suhteellinen osuus oli huomattavan suuri eteläisimmissä ELY-keskuksissa (Uusimaa, Varsinais-Suomi), joissa toimenpiteen 312 osuus kokonaisrahoituksesta oli koko maan keskiarvoa suurempi. Yksityistä rahoitusta kertyi suhteellisesti vähän pohjoisimmissa ELY-keskuksissa (Lappi, Kainuu), joissa toimenpiteiden 311, 312 ja 123 osuus kokonaisrahoituksesta oli keskiarvon alapuolella.

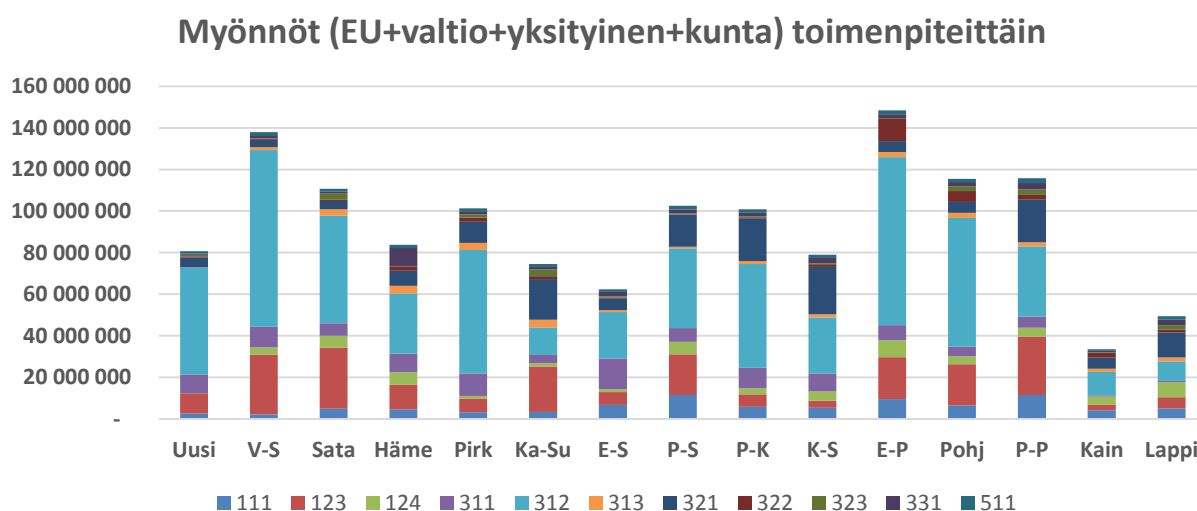
Yksityisen rahoituksen kertymä ELY-keskuksissa toimenpiteittäin



Kuva 9. Yksityisen rahoituksen kertymä ELY-keskuksissa toimenpiteittäin (€)
Lähde: Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain)

5.2 Myönnöt ja maksatukset

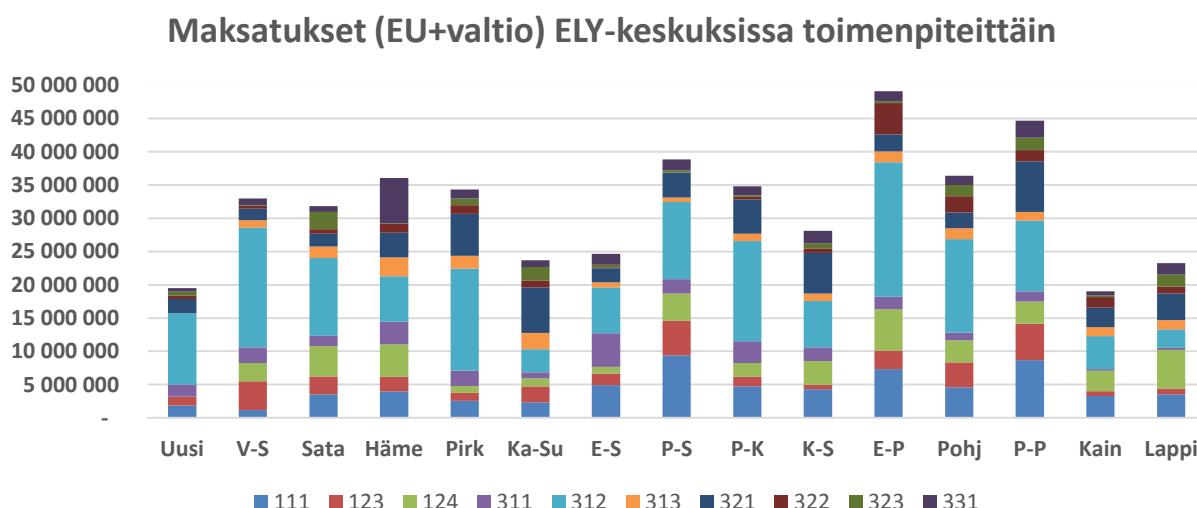
Mavin myöntötilastojen perusteella varoja sidottiin kaikkiaan 1 396 milj. €, josta EU:n rahoitusosuus oli 21,5%, valtion 22,2%, yksityisen 53,3% ja kuntien 3,1%. Eniten varoja (EU+valtio+yksityinen+kunta) sidottiin toimenpiteisiin 312 (624,7 milj. €), 123 (219,3 milj. €) ja 321 (162,4 milj. €). Toimenpiteeseen 312 sidottiin yhteensä 45% ELY-keskusten hallinnoimasta kokonaispotista.⁹



Kuva 10. Myönnöt ELY-keskuksissa toimenpiteittäin (€)

Lähde: Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain), sis. alueiden väliset hankkeet

Makin maksatustilastojen mukaan julkista (EU+valtio) rahaa maksettiin ELY-keskusten hallinnoimille hanke- ja yritystuille yhteensä 477,2 milj. €. EU:n ja valtion rahaa käytettiin eniten toimenpiteisiin 312 (159,2 milj. €), 111 (66,0 milj. €) ja 321 (59,1 milj. €). Toimenpide 312 sai yhteensä 33% ELY-keskusten hallinnoimien hanke- ja yritystukien julkisesta rahoituksesta.¹⁰



Kuva 11. Maksatukset ELY-keskuksissa toimenpiteittäin (€)

Lähde: Mavin tilastot (H015 Yritys- ja hanketukien maksatukset ELY-keskuksittain), sis. alueiden väliset hankkeet

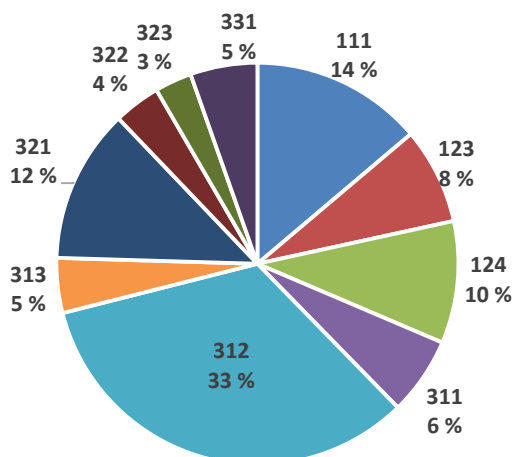
⁹ Lähde: Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain), sis. alueiden väliset hankkeet

¹⁰ Lähde: Mavin tilastot (H015 Yritys- ja hanketukien maksatukset ELY-keskuksittain), sis. alueiden väliset hankkeet

Vertailtaessa alueellisten suunnitelmien alustavaa rahanjakoa ohjelmakauden ajan myöntöihin voidaan todeta, että suurimmat yllätykset koettiin uusissa toimenpiteissä, jotka kohdistuivat muihin kuin maataloihin. Näiden toimenpiteiden suosiota oli vaikea arvioida etukäteen. Toimenpiteille 311 ja 312 allokoitiin yhteensä 45% ELY-keskusten kokonaisrahoituksesta (25% + 20%). Näille toimenpiteille myönnettiin kuitenkin 53% kokonaisrahoituksesta (8% + 45%). Myös toimenpiteen 321, elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut, rahoitustarve (12%) ylitti alkuperäisen arvion (5%). Muissa toimenpiteissä sen sijaan arviot toteutuivat melko hyvin.

Ohjelmakaudella 2007–2013 ELY-keskukset hallinnoivat yhdeksää yritys- ja hanketuen toimenpidettä (111, 123, 124, 311, 312, 322, 323, 331). Maaseutuviraston toteutumatiетоjen mukaan ELY-keskusten toiminta on keskittynyt vahvasti toimintalinjan 3 toimiin. Noin kaksi kolmasosaa ELY-keskuksille osoitetuista varoista käytettiin toimintalinjalla 3¹¹. Suurin toimenpide, 312, sai kolmasosan EU:n ja valtion varoista koko ohjelmakaudella, kun taas pienin toimenpide, 323, sai 3%. Kun yksityisen ja kuntarahan osuus lasketaan mukaan, toimenpiteen 312 osuus kasvaa entisestään (46%). Toimenpiteiden rahoitusosuus eroaa myöntöjen ja maksatusten välillä, sillä myönnettyissä varoissa on mukana EU:n, valtion, kuntien ja yksityinen rahoitus. Maksatustilastoissa sen sijaan on mukana vain EU:n ja valtion rahoitus.

Maksatukset (EU+valtio) toimenpiteittäin

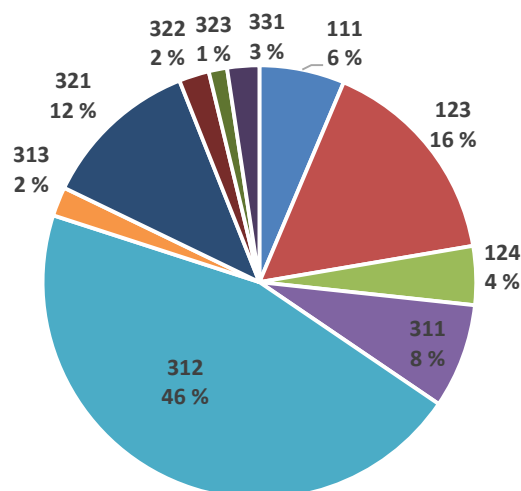


Kuva 12. Maksatukset toimenpiteittäin (EU+valtio)

Lähde: Mavin tilastot (H015 Yritys- ja hanketukien maksatukset ELY-keskuksittain), sis. alueiden väliset hankkeet

¹¹ On toki huomattava, että toimintalinjan 1 toimenpiteet 112 ja 121 (nk. rahtu-tuet) rahoitetaan keskitetysti Manner-Suomessa. Toimenpiteen 112 toimiin kului 93,9 milj. € ja toimenpiteen 121 toimiin 298,1 milj. € EU:n ja valtion rahaa. Lähde: Mavin tilastot (Rahtu maksutietoja 2007-2014)

Myönnöt (EU+valtio+kunta+yksityinen) toimenpiteittäin



Kuva 13. Myönnöt toimenpiteittäin (EU+valtio+kunta+yksityinen)
Lähde: Mavin tilastot (H003 Myönnetty rahoitus ELY-keskuksittain)

Toimenpidekohtainen hankkeiden lukumäärä ja julkisten varojen sidonta ELY-keskuksissa löytyy liitteestä 2.

5.3 Hanke- ja yritystuet

Mavin tilastojen¹² mukaan ELY-keskuksiin saapui ohjelmakauden aikana yhteensä noin 10 000 yritystukihakemusta ja 1 700 hanketukihakemusta. Koko ohjelmakauden aikana yritystukiin käytettiin EU:n ja valtion rahaa yhteensä noin 206,1 miljoonaa euroa. Hanketukiin käytettiin vastaavasti 271,1 miljoonaa euroa EU:n ja valtion rahaa. Yritystukihakemuksista hylättiin 19% ja kehittämishankkeiden hakemuksista 14%.

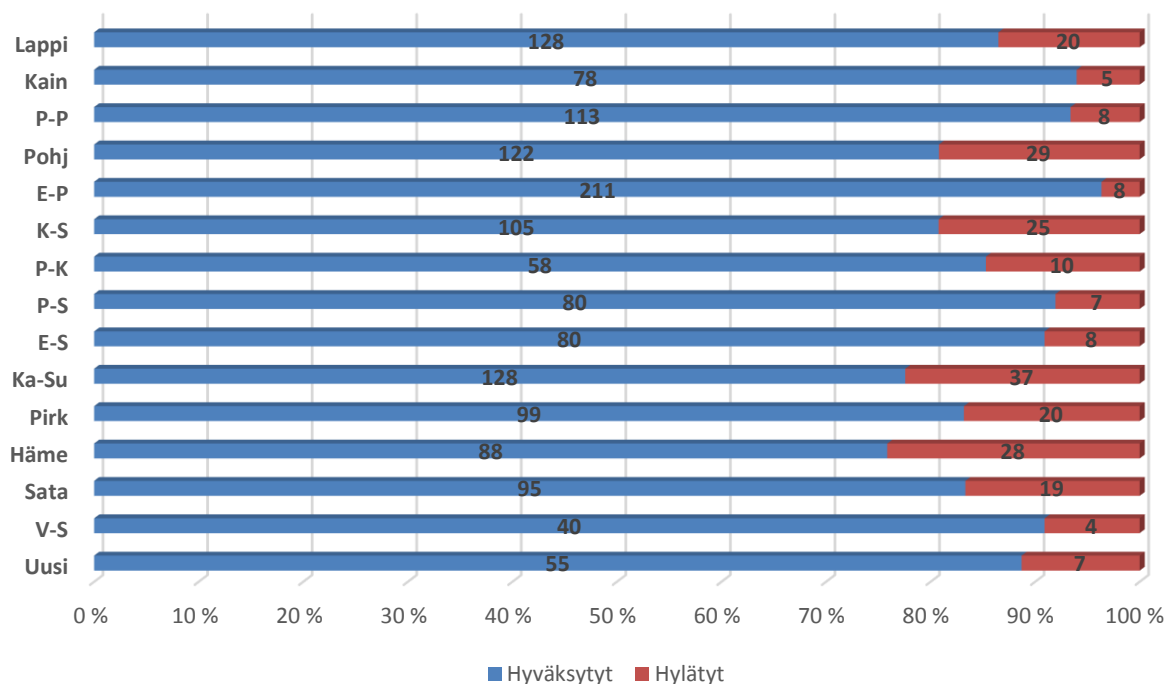
Eniten hanketukia haettiin Etelä-Pohjanmaalla (219) ja Kaakkois-Suomessa (165). Vähiten hanketukihakemuksia saapui Varsinais-Suomen (44) ja Uudenmaan (62) ELY-keskuksiin. Viimeksi mainitut painottivat haastattelujen perusteella toimintaansa vahvasti yritystukiin, sillä niiden rahoituskehykset ovat suhteellisen pieniä ja elinkeinorakenne suotuisa maaseudun yritystuille.

1715 hanketukihakemuksesta hyväksyttiin 1480 ja hylättiin 235. Hanketukihakemuksia hylättiin vähiten Etelä-Pohjanmaalla (4%) ja Kainuussa (6%) ja eniten Hämeessä (24%) ja Kaakkois-Suomessa (22%). Hämeessä korkea hanketukien hylkäysprosentti selittyy valtakunnallisten hankkeiden ideahauulla.¹³ Kaakkois-Suomessa taas idea- ja teemahakujen kautta tuli paljon hakemuksia, joista osa ei ollut maaseutuohjelman mukaisia. Kauden loppuvaihetta kohden kielteisiä päätöksiä tehtiin varojen vähyden vuoksi.

¹² Mavin tilastot (H041 Hakemukset kpl)

¹³ Tilastossa H041 Hakemukset kpl ei ole tilastoitu kaikille hankkeille hanketyyppejä (alueellinen, alueidenvälinen, valtakunnallinen). Siksi Hämeen ELY-keskuksen lukuihin on sisällytetty tilaston H041 valtakunnallisetkin hankkeet (26 hyväksyttyä, 24 hylättyä).

Hyväksytyt ja hylätyt hanketukihakemukset

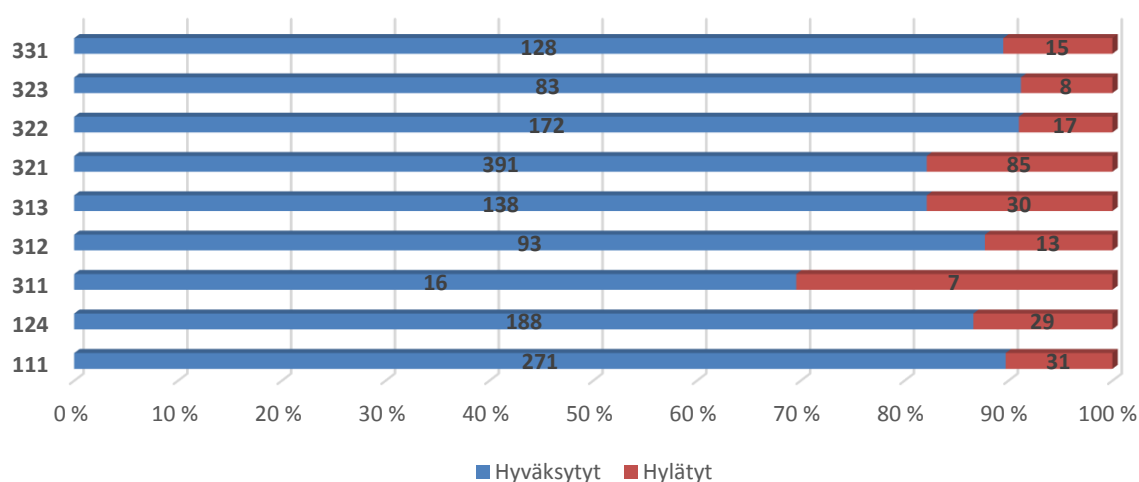


Kuva 14. Hyväksyt ja hylätyt hanketukihakemukset ELY-keskuksittain

Lähde: Mavin tilastot (H041 Hakemukset kpl), sis. alueiden väliset ja valtakunnalliset hankkeet.

Toimenpidetasolla eniten hanketukihakemuksia saapui toimenpiteeseen 321 (476) ja vähiten toimenpiteeseen 311 (23). Eniten hylkääviä päätöksiä annettiin toimenpiteen 311 (30%) hankkeille ja vähiten toimenpiteiden 322 (9%) ja 323 (9%) hankkeille.

Hyväksytyt ja hylätyt hanketukihakemukset (tp)



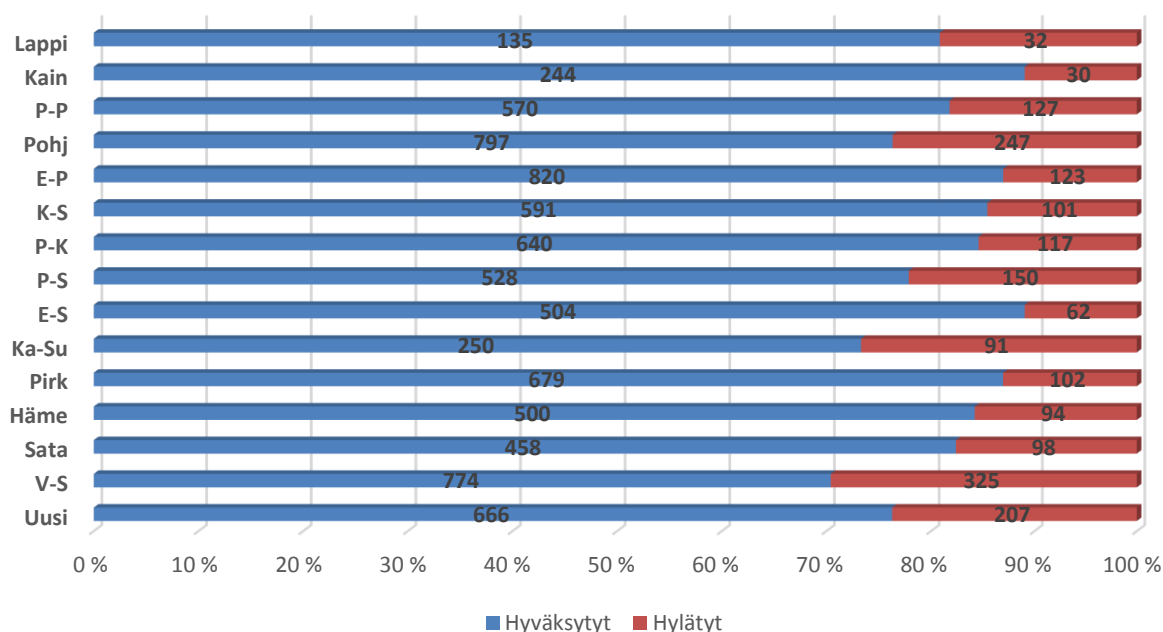
Kuva 15. Hyväksyt ja hylätyt hanketukihakemukset toimenpiteittäin

Lähde: Mavin tilastot (H041 Hakemukset kpl), sis. alueiden väliset hankkeet

Eniten yritystukihakemuksia saapui Varsinais-Suomen (1 099) ja Pohjanmaan (1 044) ELY-keskuksiin, vähiten puolestaan Lapin (167), Kainuun (274) ja Kaakkois-Suomen (341) ELY-keskuksiin.

Yritystukihakemuksia hylättiin eniten Varsinais-Suomessa (30%), Kaakkois-Suomessa (27%) ja Pohjanmaalla (24%). Vähiten hylkääviä päätöksiä annettiin Etelä-Savon (11%), Kainuun (11%) ja Etelä-Pohjanmaan (13%) ELY-keskuksissa. Varsinais-Suomessa yritystukien suuri hylkäysprosentti johtui varojen vähydestä kysyntään nähden, erityisesti kauden loppupuolella. Varsinais-Suomessa muun rakennerahastorahan vähyys näkyi maaseuturahaston rahoituksen kysynnän kasvuna. Kaakkois-Suomessa puolestaan suurin syy hylkääville päätöksille, erityisesti ohjelmakauden alussa, oli hakemusten puutteellisuus. Hakijoilla olisi ollut mahdollisuus täydentää hakemusta, mutta sitä ei useinkaan tapahtunut ELY-keskuksen yhteydenotoista huolimatta. Vuonna 2010 Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen kielteisistä yritystukipäätöksistä 70% johtui puutteellisista hakemuksista. Yritystukihakemusten laatu kuitenkin parantui ohjelmakauden edetessä, erityisesti maaseutuyrityksille suunnatun neuvontahankkeen myötä.

Hyväksytyt ja hylätyt yritystukihakemukset

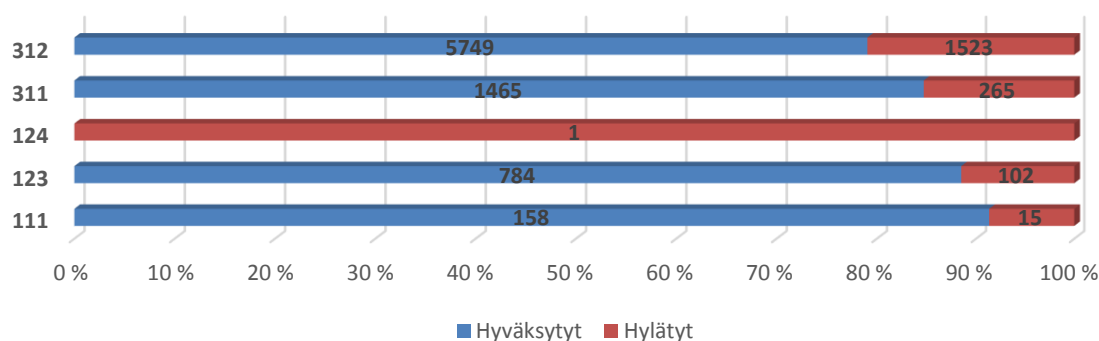


Kuva 16. Hyväksyt ja hylätyt yritystukihakemukset ELY-keskuksittain

Lähde: Mavin tilastot (H041 Hakemukset kpl), sis. alueiden väliset hankkeet

Toimenpidetasolla eniten yritystukihakemuksia saapui toimenpiteeseen 312 (7 272) ja vähiten toimenpiteeseen 124 (1). Eniten hylkääviä päätöksiä saivat toimenpiteen 312 (21%) ja vähiten toimenpiteen 111 (9%) yritystuet.

Hyväksytyt ja hylätyt yritystukihakemukset (tp)

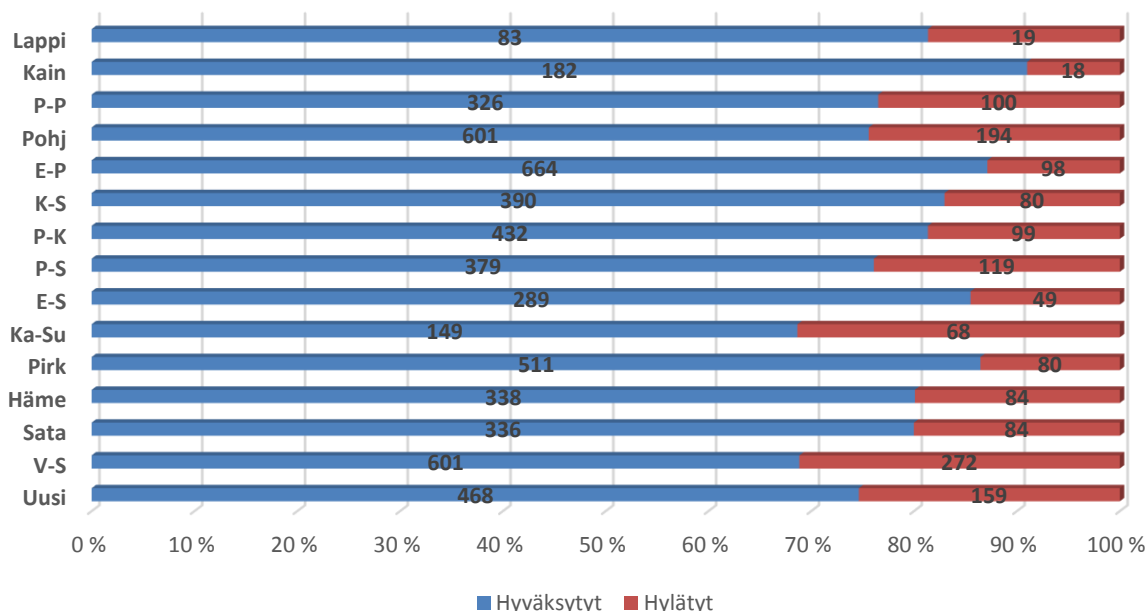


Kuva 17. Hyväksyt ja hylätyt yritystukihakemukset toimenpiteittäin

Lähde: Mavin tilastot (H041 Hakemukset kpl), sis. alueiden väliset hankkeet

Yritystukihakemuksista 72% kohdistui toimenpiteeseen 312. Eniten toimenpiteeseen 312 saapui hakemuksia Varsinais-Suomessa (873), Pohjanmaalla (795) ja Etelä-Pohjanmaalla (762). Vähiten hakemuksia vastaanottivat Lapin (102), Kainuun (200) ja Kaakkois-Suomen (217) ELY-keskukset. Nämä erot johtuvat elinkeinorakenteesta, alueellisista painotuksista, alueen taloudellisesta tilanteesta (Kaakkois-Suomi) sekä osittain myös muiden rahoituslähteiden tilanteesta alueella. Eniten hylkääviä päätöksiä toimenpiteen 312 yrityksissä antoi Varsinais-Suomi (31%) ja Kaakkois-Suomi (31%), vähiten puolestaan Kainuu (9%) ja Etelä-Pohjanmaa (13%). Hylkäävien päätösten taustalla oli useita syitä, muun muassa hakemusten määrä, toimintalinjan 3 rahoitustilanne alueella, sekä hakemusten laatu ja sopivuus alueelliseen suunnitelmaan.

Hyväksytyt ja hylätyt tp 312 yritystukihakemukset



Kuva 18. Toimenpiteen 312 hyväksyt ja hylätyt yritystukihakemukset ELY-keskuksittain

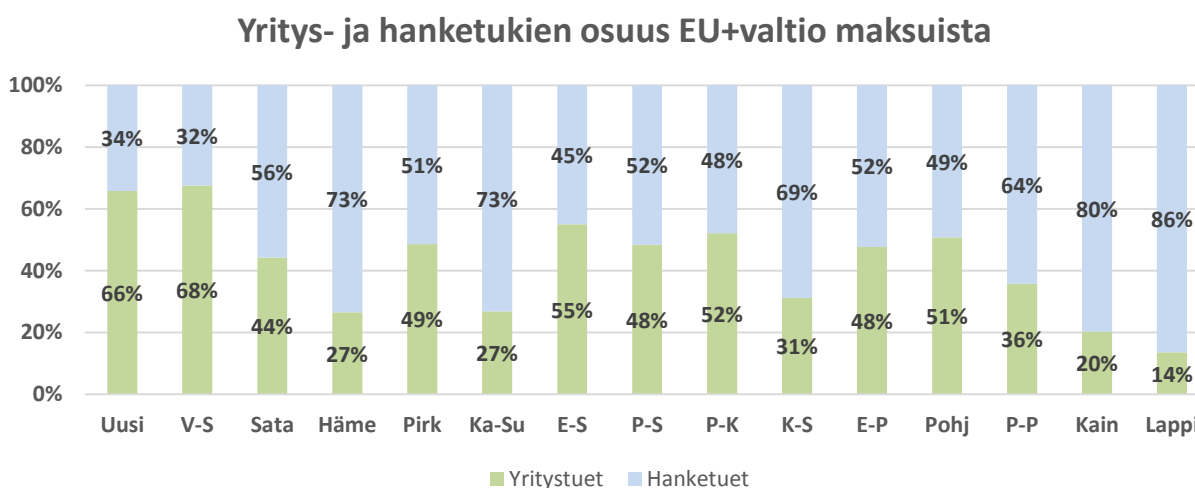
Lähde: Mavin tilastot (H041 Hakemukset kpl), sis. alueiden väliset hankkeet

Mavin seurantatietojen mukaan vuoden 2014 loppuun mennessä oli tuettu yhteensä 21 305 hanketta/yritystä (15 305), joista 72% oli yritystukia ja 28% (6 000 kehittämishanketta).¹⁴

Mavin maksatustilastojen perusteella yritystukiin käytettiin 43% ja hanketukiin 57% EU:n ja valtion varoja. Toki suhteet ovat erilaisia jos mukaan lasketaan kuntaraha sekä yksityinen rahoitus. Valitettavasti maksatuksiin liittyvää tietoa kuntarahasta ja yksityisen rahoituksen määrästä ei ole saatavilla.

Yritystukien osuus oli suhteellisesti suurin Varsinais-Suomessa (68%) ja Uudellamaalla (66%) ja pienin Lapissa (14%). Nämä erot selittyvät elinkeinorakenteella, kehittämistarpeilla sekä alueellisilla painotuksilla.

Yritystuista suurin osa, 86,4% (6 235 kpl), toteutettiin yritysten investointitukena. 6,8% (2 207 kpl) yritystuesta käytettiin yritysten kehittämiseen ja 6,8% (971 kpl) yritysten käynnistämiseen. Toimialoittain ja oteltuna yritystukia myönnettiin eniten elintarvikkeiden valmistukseen (15,9%), majoitukseen (12,9%), metallituotteiden valmistukseen (8,1%), urheilutoimintaan sekä virkistyspalveluihin (5,9%) sekä metsätalouteen ja puunkorjaukseen (5,4%).¹⁵



Kuva 19. Yritys- ja hanketukien osuus EU:n ja valtion maksuista

Lähde: Mavin tilastot (H015 Yritys- ja hanketukien maksatukset ELY-keskuksittain), sis. alueiden väliset hankkeet

5.4 Alueellisia tuloksia ohjelmakaudella 2007–2013 indikaattoriseurannan näkökulmasta

ELY-keskusten tuloksia ei voi eritellä tuotosindikaattoreiden valossa, sillä tuotosindikaattoreita ei ole jyvitetty alueittain. Lisäksi tuotosindikaattoreiden tavoitteet on ilmoitettu yhteisinä ELY-keskuksille ja Leader-ryhmille (toimenpiteet 111, 123, 124 ja toimintalinja 1: toimenpide 411 sekä toimenpiteet 311–331 ja toimintalinja 3: toimenpide 413). Näin ollen ELY-keskusten onnistumista ei ole mahdollista arvioida. Nopea analyysi näyttää kuitenkin, että toimenpiteissä 111 ja 124 onnistuttiin saamaan suunniteltua enemmän hakemuksia. Toimenpiteissä 311, 313, 322 ja 323 ELY-keskukset vastaanottivat vain pienen osan ohjelmatasolla tavoitellusta hakemusten määrästä.

¹⁴ Mavin tilastot H015 Yritys- ja hanketukien maksut ELY-keskuksittain

¹⁵ Mavin tilastot H030 Myönnetty yritystuki toimialoittain (julkinen tuki)

Taulukko 2. Tuotosindikaattori ”saatujen hakemusten lukumäärä”

Lähde: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 (viimeisin versio, muutosesitys 15.06.2015) ja Mavin tilastot (H041 hakemukset kpl)

	111	123	124	311	312	313	321	322	323	331
Saatujen hakemusten lukumäärä: tavoite	100-150	1200	150	5200	11000	1200	1500	2000	1690	400
Saatujen hakemusten lukumäärä: toteutuma ELY-keskukset	475	886	218	1753	7378	168	476	189	91	143

Ohjelmakaudella 2007–2013 eniten julkista rahaa käytettiin toimenpiteeseen 312, mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen. Mavin indikaattoritietojen mukaan maaseudun kehittämishankkeiden kautta luotuja uusia kokoaikaisia työpaikkoja oli koko ohjelmakauden aikana toimenpiteessä 312 yhteensä vajaa 2 800 ja toimenpiteessä 311, taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle, noin 200. Leader-ryhmät loivat näissä kahdessa toimenpiteessä yhteensä 2 279 työpaikkaa. Toimenpiteissä 311 ja 312 ELY-keskukset ja toimintaryhmät loivat yhteensä 5 267 uutta kokoaikaista työpaikkaa, mikä on 98% ohjelmatasolla (ELY+Leader) näille toimenpiteille asetetusta tavoitteesta (yhteensä 5 400, josta 311: 2 400kpl, 312: 3 000 kpl).

Indikaattoritiedon mukaan alueellisesti eniten työpaikkoja luotiin Etelä-Pohjanmaalla (noin 500), Uudellamaalla (noin 400), Pohjanmaalla (noin 330) ja Pohjois-Karjalassa (noin 290). Näille alueille oli yhteistä myös toimenpiteen 312 suuri budjettiosuus. Lapin uusien työpaikkojen määrä ovat huomattavan pieni, eli tilastovirhettäkään ei voi sulkea pois.

Luotujen työpaikkojen todellinen määrä poikkeaa indikaattoritiedoista, sekä tilastointivirheiden ja -puutteiden että kerätyn tiedon rajallisuuden vuoksi. Ohjelmakaudella 2007–2013 nimittäin luoduista työpaikoista kerättiin tietoa vain muutaman toimenpiteen osalta.

Taulukko 3. Uudet kokoaikaiset työpaikat, kpl

Lähde: Hanke2007, indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

	111	123	311	312	Yhteensä ELY
Uusi	8	41	25.45	322.75	397.2
V-S	3	77	19.5	161.3	260.8
Sata	0	27.2	15.7	227.55	270.45
Häme	0	26.5	7.5	247	281
Pirk	0	24	15.9	231.75	271.65
Ka-Su	0	50	1.25	74.6	125.85
E-S	5	14.5	17	28.55	65.05
P-S	5	22	12.5	203.7	243.2
P-K	0	7.2	35.65	243.85	286.7
K-S	2	22	15.25	148.5	187.75
E-P	0	27.2	13.5	462.9	503.6
Pohj	3	60.5	17.25	246.2	326.95
P-P	4	65.55	6	147.25	222.8
Kain	1	2	3	29	35
Lappi	0	0	0	7.25	7.25
Yhteensä	31	466.65	205.45	2782.15	

Säilytetyille työpaikoille ei oltu asetettu tavoitteita Manner-Suomen ohjelmassa, mutta niistä kerättiin kuitenkin seurantatietoja. Uusien kokoaikaisten työpaikkojen ja säilytettyjen työpaikkojen määriä vertaillessa voi nähdä, että säilytettyjen työpaikkojen määrä oli toimenpiteissä 111, 123, 311 ja 312 moninkertainen luotuihin työpaikkoihin verrattuna.

Taulukko 4. Säilytetyt työpaikat, kpl

Lähde: Hanke2007, indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

	111	123	311	312	Yhteensä ELY
Uusi	99	216.15	78.04	460.35	853.54
V-S	33.75	250.95	79.25	599.96	963.91
Sata	0	431.95	88.25	674.85	1195.05
Häme	8	505	78.65	470.65	1062.3
Pirk	0	76.35	104.1	578.12	758.57
Ka-Su	9	101.25	34.5	263.65	408.4
E-S	10.5	125.2	100.66	252.54	488.9
P-S	19	126.05	40.6	398.4	584.05
P-K	12	62.3	107.53	460.5	642.33
K-S	25	190.5	135.98	347.65	699.13
E-P	13.75	186.45	182.1	1482.05	1864.35
Pohj	84	426.75	87.27	939.4	1537.42
P-P	10	415.8	97.98	390	913.78
Kain	1	80.5	35.35	190.55	307.4
Lappi	0	762	4.5	61.15	827.65
Yhteensä	325	3957.2	1254.76	7569.82	

Kun verrataan alueiden käyttämän julkisen rahan (EU+valtio) määrää luotuihin uusiin työpaikkoihin eniten työllistävässä toimenpiteissä 311 ja 312, voi huomata uusien työpaikkojen ”hintalapun” olevan suurempi (keskimäärin 63 300 €) kuin säilytettyjen työpaikkojen (keskimäärin 21 400 €). Rahoituksen määrä luotua työpaikkaa kohden vaihteli suuresti alueittain. Vähiten rahoja uutta työpaikkaa kohden kului Uudella- maalla ja Etelä-Pohjanmaalla, eniten puolestaan Lapissa, Etelä-Savossa ja Kainuussa. Säilytettyjen työpaikkojen hinta puolestaan oli pienin Etelä-Pohjanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Pohjanmaalla ja suurin Lapissa ja Etelä-Savossa. Nämä luvut ovat kuitenkin vain viitteellisiä, sillä toimenpiteillä on useita vaikutuksia.

Taulukko 5. Toimenpiteiden 311 ja 312 rahoitus, tulokset sekä tehokkuus

Lähde: Mavin tilastot (H015 Yritys- ja hanketukien maksut) ja Hanke2007, indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

	Toimenpiteiden 311 ja 312 julkinen rahoitus	Uudet kokoaikaiset työpaikat	Säilytetyt työpaikat	Toimenpiteisiin 311 ja 312 si- dottu julkinen rahoitus per uusi työpaikka	Toimenpiteisiin 311 ja 312 si- dottu julkinen rahoitus per säilytetty työpaikka
Uusi	12 563 457	348	538	36 081	23 335
V-S	20 339 098	181	679	112 495	29 945
Sata	13 251 837	243	763	54 478	17 366
Häme	10 213 728	255	549	40 133	18 594
Pirk	17 704 318	248	682	71 489	25 951
Ka-Su	4 393 463	76	298	57 923	14 736
E-S	11 932 111	46	353	261 956	33 783
P-S	13 790 508	216	439	63 786	31 413
P-K	18 324 156	280	568	65 560	32 259
K-S	9 011 554	164	484	55 032	18 633
E-P	22 058 384	476	1 664	46 302	13 255
Pohj	15 208 341	263	1 027	57 728	14 813
P-P	12 154 530	153	488	79 312	24 908
Kain	5 163 700	32	226	161 366	22 858
Lappi	3 061 650	7	66	422 297	46 636
Yhteensä	189170835	2988	8825		

Maaseutuohjelmalla pyrittiin myös parantamaan palveluja maaseutuväestölle. Indikaattoritietojen mukaan parantuneista palveluista hyötyi 3,6 miljoonaa maaseudun asukasta. Eniten palveluja paransivat toimenpiteet 321, elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut, ja 323, maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen. Toimenpiteessä 322, kylien kunnostus ja kehittäminen, puolet kaikista toteutetuista hankkeista tehtiin Etelä-Pohjanmaalla.

Taulukko 6. Parantuneista palveluista hyötynneen maaseutuväestön määrä, hlöä¹⁶

Lähde: Hanke2007, indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

	111	124	312	313	321	322	323	Yhteensä ELY
Uusi	10000	0	39		46422	233600	130	280152
V-S		0	49303	0	9119	1076	245	10440
Sata		0	227	19230	60838	1212	300200	362250
Häme					288551	1	859534	1148086
Pirk	465	48	1270	6900	188192	30600	753	219545
Ka-Su		48	0	62037	407720	12453	46860	467033
E-S	0	0	0	0	1639	486	672	2797
P-S		67			1908		5500	7408
P-K	710	0	0	600	60347	0	12000	72347
K-S	205	1016	0		113011	73313	8260	194584
E-P		1050	200	72000	129920	326086	5700	461706
Pohj	45	549	0	148925	51179	41930	153900	247009
P-P	0	0	31485	9171	61961	35172	2140	99273
Kain			0		468	11042	8766	20276
Lappi	0	250	78	26	13776	11000	6200	30976
Yhteensä	11425	3028	82602	318889	1435051	777971	1410860	3623882

Palvelujen määrää mitattiin indikaattoreilla 'uusien palvelujen määrä' ja 'säilytettyjen palvelujen määrä'. Toimenpiteissä 321, 322 ja 323 tuotettiin yhteensä vajaa 3 400 uutta palvelua ja säilytettiin noin 2 500 palvelua. Tosin indikaattoritieto ei välttämättä ole luotettavaa, sillä usealta ELY-keskukselta puuttuu lukuja tai luvut ovat huomattavan pieniä rahoitukseen verrattuna. Toki palveluja on erilaisia: suuremmat infrastruktuurihankkeet (esim. laajakaista) voivat maksaa huomattavasti enemmän kuin pienet palvelujen parantamiseen liittyvät hankkeet. Puuttuvien indikaattoreiden vuoksi ei ole järkevää laskea käytettyjä euroja uusia ja säilytettyjä palveluja kohti.

¹⁶ Tätä indikaattoria seurattiin myös toimenpiteelle 311, mutta ELY-keskukset olivat joko raportoineet tulokseksi 0 tai jättäneet indikaattorin raportoimatta

Taulukko 7. Uusien palvelujen määrä, kpl

Lähde: Hanke2007, indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

	321	322	323	Yhteensä ELY
Uusi	92	3	1	96
V-S	922	0	0	922
Sata	53	2		55
Häme	807			807
Pirk	161	1		162
Ka-Su	287	5	22	314
E-S	359	0	1	360
P-S ¹⁷	2		0	2
P-K	116	3	0	119
K-S	107	13	2	122
E-P	38	1	0	39
Pohj	38.75	8	1	47.75
P-P	247.8	42	5	294.8
Kain	6	2	1	9
Lappi	37	1	5	43
Yhteensä	3273.55	81	38	3 392.55

Taulukko 8. Säilytettyjen palvelujen määrä, kpl

Lähde: Hanke2007, indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

	321	322	323	Yhteensä ELY
Uusi	68	3	0	71
V-S	91	0		91
Sata	34			34
Häme	1117			1117
Pirk	336	4		340
Ka-Su	333	0	21	354
E-S	15	0	0	15
P-S	0		27	27
P-K	1	0	0	1
K-S	25	28	1	54
E-P	39	1	0	40
Pohj	12	7	1	20
P-P	174.8	49	4	227.8
Kain	8	5	1	14
Lappi	100	0	6	106
Yhteensä	2353.8	97	61	2 511.8

Toimenpiteiden 111 ja 331 tuotoksia mitattiin indikaattoreilla 'koulutukseen osallistujat' sekä 'tilaisuuk-sien määrä'. Indikaattoritietojen mukaan koulutuksiin osallistui noin 70 100 henkilöä. Alueellisesti eniten osallistujia oli Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa, vähiten Varsinais-Suomessa, Kainuussa ja Etelä-Sa-vossa. Toimenpiteisiin sidotun julkisen rahoituksen suhde tuloksiin vaihteli suuresti sekä alueiden kesken että niiden sisällä toimenpiteiden välillä. Tämä selittyy osittain toimenpidesisällöillä (111 pitää sisällään

¹⁷ Indikaattoriluku vaikuttaa huomattavan alhaiselta. Tilastovirhettä ei voi sulkea pois.

sekä koulutuksen että tiedotuksen), eri koulutusmuodoilla (luennot, e-oppiminen, yksilöllinen opetus). Osittain mukana saattaa olla myös tilastointivirheitä. Esimerkiksi Etelä-Savossa oli indikaattoritietojen mukaan liki yhtä monta toimenpiteen 111 alla järjestettyä tilaisuutta kuin koulutukseen osallistujia. Todellisen kuvan toimenpiteen tehokkuudesta voi saada ainoastaan tutkimalla koulutus- ja tiedotushankkeiden tuotokset ja tulokset hanke kerrallaan.

Taulukko 9. Koulutukseen osallistujat, henkilöä

	111	331	Yhteensä ELY	Toimenpiteeseen 111 sidottu julkinen rahoitus (EU+valtio) per koulutukseen osallistuja	Toimenpiteeseen 311 sidottu julkinen rahoitus (EU+valtio) per koulutukseen osallistuja
Uusi	889	1 597	2 486	2 075	1 144
V-S	0	194	194	-	11 960
Sata	2 943	540	3 483	1 200	2 846
Häme	963	8 953	9 916	4 085	382
Pirk	5 128	364	5 492	500	6 419
Ka-Su	2 200	1 956	4 156	1 047	463
E-S	454	0	454	10 806	-
P-S	11 525	0	11 525	815	-
P-K	1 816	829	2 645	2 594	3 957
K-S	920	552	1 472	4 671	3 761
E-P	11 201	2 356	13 557	652	790
Pohj	3 770	483	4 253	1 212	2 318
P-P	1 281	5 782	7 063	6 764	260
Kain	257	0	257	12 859	-
Lappi	3 066	99	3 165	1 144	3 108
Yhteensä	46 413	23 705	70 118		

Taulukko 10. Tilaisuuksien lukumäärä, kpl

	111	331	Yhteensä ELY
Uusi	363	0	363
V-S	499	60	559
Sata	398	119	517
Häme	158	308	466
Pirk	4 502	162	4 664
Ka-Su	141	0	141
E-S	474	836	1 310
P-S	12	591	603
P-K	553	139	692
K-S	200	88	288
E-P	269	325	594
Pohj	486	77	563
P-P	728	911	1 639
Kain	122	25	147
Lappi	186	595	781
Yhteensä	9 091	4 236	13 327

Muita Manner-Suomen ohjelman tavoitteisiin liittyviä indikaattoreita (esimerkiksi uudet asukkaat, tuettujen yritysten bruttoarvonlisäyksen kasvu) on vaikea käyttää, koska niitä on raportoitu puutteellisesti.

5.5 Mielikuvat ohjelmakauden tuloksista

ELY-keskusten haastatteluiden perusteella onnistumiset vaihtelevat alueittain. Etelä-Pohjanmaa, Kainuu, Pohjanmaa ja Satakunta katsoivat toimenpiteen 124 olleen suurin onnistunut kokonaisuus. Sen sijaan Etelä-Savo, Keski-Suomi, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala ja Varsinais-Suomi mainitsivat yritystukien olleen onnistuneita ja vaikuttavia.

Haastatteluissa tuli esille myös hakijoiden vähäinen kiinnostus toimenpidettä 311 kohtaan (erityisesti Lapissa, Kaakkois-Suomessa, Kainuussa ja Varsinais-Suomessa). Lapissa ja Kainuussa vähäinen kiinnostus tätä toimenpidettä kohtaan johtuu maatalouden rakenteesta: Lapissa maatilat ovat tyypillisesti eriytetty erillisiksi yrityksiksi, kun taas Kainuun suuremmat maatilalliset keskittyvät maatalouteen sen sijaan että ne lähtisivät diversifioimaan toimintaansa ja pienemmät tilalliset eivät lähde yrittäjäksi vaan palkkatyöhön.

Useat ELY-keskukset olisivat toivoneet myös enemmän yritysryhmähankkeita. Ne koettiin liian vaikeiksi rahoitusvälineiksi, joiden hallinnolliset kuviot olivat epäselvät. Lisäksi ELY-keskuksilla ei ollut rahkeita alkaa juoksemaan yritysryhmähankkeita kokoon. Onnistuneeseen yritysryhmähankkeeseen tarvitaankin hyvä yhteistyö kehitysyhtiön kanssa. Kehitysyhtiö näkee yritysten yhteiset tarpeet ja voi toimia hankkeen koordinaattorina, moottorina ja luottamuksen rakentajana yritysten kesken. Yritysten tulee myös ymmärtää jaetun hyödyn edut ja yritysryhmähankkeessa tulee olla selkeät pelisäännöt alusta lähtien.

Hanketukien vaikutus jakoi ELY-keskuksia. Erityisesti perusmaatalouden puolella hanketuki koettiin vaikuttavaksi Etelä-Pohjanmaalla (maitosektori, tuotantosuuntaiset koulutushankkeet), Pohjanmaalla (lyhyet täydennyskoulutukset viljelijöille sekä yhteistyöhankkeet kasvihuone- ja turkistarhaussektorilla) ja

Kainuussa (maa- ja metsätalouden ja bioenergian keskitetty koulutushanke). Hämeessä elintarvikesektorin koordinaatiohanke ja Varsinais-Suomessa ruokaketjun kehittämishanke olivat onnistuneita. Pohjanmaalla hanketoiminta katsottiin onnistuneen siksi, että hankkeita valittaessa pyrittiin yrittäjyyttä edistävii hankkeisiin sekä tarkasteltiin hankkeiden toteuttamistavan sopivuutta kohderyhmän tarpeisiin. Kaakkois-Suomessa ja Pirkanmaalla hanketukien vaikutuksen katsottiin olevan vähäinen. Kaakkois-Suomessa kaivattiin suurempia hankekokonaisuuksia pirstaloituneen hankekentän sijaan. Pirkanmaalla puolestaan yleisten kehittämishankkeiden vaikutusten nähtiin olevan vähäisiä: tulevaisuudessa tarvitaan täsmähankkeita, jotka vastaavat esiin nousseisiin tarpeisiin kohdistetusti.

Arviointikysymys 2: Miten alueelliset suunnitelmat ovat edistäneet ohjelman tavoitteita?

Onko alueiden välillä eroja, mitkä alueet ovat pystyneet toteuttamaan ohjelman tavoitteet parhaiten?

- Mavin indikaattoreiden perusteella alueelliset ohjelmat edistivät Manner-Suomen maaseudun kehittämishankkeen työllisyystavoitetta erittäin hyvin. ELY-keskukset ja Leader-ryhmät toteuttivat 98% ohjelmaston työllisyystavoitteesta.
- On vaikea arvioida Manner-Suomen ohjelman tavoitteiden edistämistä ELY-keskustasolla suurimassa osassa tavoitteita, koska ohjelmaston tavoitteita ei oltu eritelty ELY-keskuksille ja Leader-ryhmille erikseen.
- Alueiden välillä on eroja ohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Työpaikkoja luotiin ja säilytettiin verrattain paljon yrityshankkeissa Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Uudellamaalla.
- Mavin seurantaindikaattorit eivät ole luotettavia, mikä tekee maaseudun kehittämishankkeen seurannasta ja arvioinnista erittäin vaikeaa. Tiedoissa esiintyy ristiriitaisuuksia, puutteita, ja indikaattoreiden tulkinnat vaihtelevat. Indikaattoreiden laatua tulisi parantaa indikaattorikuvauksilla, kouluksilla (esim. podcast) sekä vastuuhenkilön nimeämisellä.
- Alueellisista ja valtakunnallisista hankkeista tulisi kerätä tietoa järjestelmällisesti, esimerkiksi vuosiraporteissa (hankkeen nimi, toimiala, osallistuvat tahot, rahoitus). Alueellisista ja valtakunnallisista hankkeista olisi hyvä tehdä erillisselvitykset, sillä niiden vaikutusta (erityisesti vipuvaikutusta alueellisiin hankkeisiin nähden) ei tunneta.

6 Alueellisten suunnitelmien toteutuksen vastaaminen alueellisen suunnitelmien tavoitteita ja painotuksia

Alueellisen suunnitelman ohjaava merkitys ohjelmakaudella 2007–2013

Alueellisen suunnitelman käytännön ohjelmatyötä ohjaava merkitys vaihteli alueittain. Kolmasosa ELY-keskusten haastateltavista oli sitä mieltä, että alueellinen suunnitelma ohjasi ohjelmatyötä alueella, kolmasosan mielestä alueellinen suunnitelma oli jossakin määrin ohjaava ja kolmasosa puolestaan ei nähnyt alueellista suunnitelmaa ohjaavana dokumenttina käytännön ohjelmatyössä. Alueellisen suunnitelman vähäiselle merkitykselle oli useita syitä. Kainuussa alueellisen suunnitelman toimeenpanossa korostuivat toimenpideohjelmat ja niiden tavoitteet. Alueellinen suunnitelma oli melko tyhjä runko, joka ei edes sisältänyt toimenpideohjelmien tavoitteita, kuvauksia tai toimintatapoja. Kaakkois-Suomessa puolestaan taloudellinen lama teki optimistisesti laaditusta alueellista suunnitelmasta miltei käyttökeltottoman. Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen haastateltavat kertoivat alueellisen suunnitelman toteuttamisen olleen pääosin hakijalähtöistä. Uusimaa sen sijaan ei laatinut omia alueellisia painopisteitä vaan lähti toteuttamaan Manner-Suomen ohjelmaa käyttämällä sen painopisteitä.

Taulukko 11. Alueellisen suunnitelman ohjaava merkitys käytännön ohjelmatyössä
Lähde: ELY-keskusten haastattelut

Kyllä	Jossakin määrin	Ei
Etelä-Pohjanmaa	Etelä-Savo	Kaakkois-Suomi
Häme	Keski-Suomi	Kainuu
Pohjois-Karjala	Lappi	Pirkanmaa
Pohjois-Pohjanmaa	Pohjanmaa	Uusimaa
Pohjois-Savo	Satakunta	Varsinais-Suomi

ELY-keskukset käyttivät erilaisia keinoja ohjaamaan hakemuksia, erityisesti hankepuolella, alueellisiin painopisteisiin ja aktivoimaan vähäisemmälle kiinnostukselle jääneitä painopisteitä. Yleisin keino oli viestintä ja tiedotus, sen jälkeen erilaiset teema- ja ideahaut. Kolme ELY-keskusta (Lappi, Häme, Kainuu) rahoitti koordinaatiohankkeita, jotka liittyivät alueellisiin painopisteisiin. Rahoituslinjaukset ja valintakriteerit koettiin hyvinä ohjauskeinoina parissa ELY-keskuksessa. Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset ottivat hankepuolella koordinoivan roolin, pyrkien vaikuttaviin ja suuriin hankekokonaisuuksiin. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus sen sijaan piti säännöllisiä palavereita hankehakijoiden kanssa, keskustellen hankesalkuista ja ELY-keskuksen hanketarpeista.

7 Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden toteutuminen

7.1 Tavoitteet alueellisissa suunnitelmissa 2007–2013

Alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa oli esitetty erilaisia tavoitteita – strategisia, laadullisia ja määrällisiä. Ne oli määritelty vaihtelevasti eri tasoille (alueellinen suunnitelma, alueelliset painopisteet, toimintalinjat 1-4, toimenpiteet). Yhdessäkään alueellisessa suunnitelmassa ei oltu käytetty järjestelmällisesti tavoitehierarkiaa (yleistavoitteet -> vaikutusindikaattorit; erityistavoitteet -> tulosindikaattorit; toimintatavoitteet -> tuotosindikaattorit). Alueellisissa suunnitelmissa kirjatuihin tavoitteisiin tavoitetasoja ei oltu eroteltu toisistaan.

Ohjelmatasolla laadullisia tavoitteita olivat asettaneet Etelä-Pohjanmaa, Kainuu, Pirkanmaa, Pohjois-Savo, Uusimaa ja Varsinais-Suomi.

Laadullisia tavoitteita alueellisille painopisteille olivat asettaneet Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Karjala ja Pohjois-Pohjanmaa. Lappi oli puolestaan määrittänyt laadullisia tavoitteita toimintalinjoille.

Alueellisten suunnitelmien laadintavaiheessa MMM pyysi TE-keskuksia täyttämään Excel-taulukkoon 26 määrällistä tavoitetta, jotka liittyivät eri toimenpiteisiin. Noin puolet alueista (9/15: Etelä-Pohjanmaa, Häme, Kainuu, Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Lappi, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi) määritteli kaikki pyydetyt 26 tavoitetta.¹⁸ Muiden alueiden määrälliset tavoitteet olivat puutteelliset. Kaikkein puutteellisimmat määrälliset tavoitteet olivat Uudellamaalla ja Pohjois-Karjalalla. Alueellisissa suunnitelmissa 2007–2013 esitettyjä määrällisiä tavoitteita ei pysty kunnolla aggregoimaan puuttuvan tiedon

¹⁸Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan alueellisten suunnitelmien määrälliset tavoitteet sisälsivät myös toimintaryhmien tavoitteet, mutta Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen tavoitteet sai myöhemmin ELY-keskuksesta ja Pohjanmaan tavoitteet sai laskettua vähentämällä toimintaryhmien tavoitteet yhteenlasketuista tavoitteista

vuoksi. Ainoastaan 4/26 määrällisestä tavoitteesta on sellaisia, että ne pystyy laskemaan yhteen kaikkien ELY-keskusten kohdalta.

Määrälliset tavoitteet vaihtelevat suuresti alueiden välillä. Vaikka määrälliset tavoitteet ovat riippuvaisia niihin liittyvien toimenpiteiden rahoituksesta (ja hankkeista, erityisesti koulutusten muodosta), määrällisten tavoitteiden vaihtelu on suurempaa kuin rahoituksen jakautumisen vaihtelu. Pienin variaatio löytyi tavoitteista ”uudet kokonaiset työpaikat” (Pohjois-Pohjanmaa 270, Etelä-Pohjanmaa 1095) ja ”uudet yritykset” (Kainuu 120, Keski-Suomi 700). Säilytettyjen/uudistettujen kokoaikaisten työpaikkojen tavoite taas vaihtelee Kainuun 210:n ja Pohjanmaan 3778:n välillä, keskiarvon ollessa 1540. Suurinta hajontaa löytyi koulutettujen henkilöiden määrässä (Kainuu ja Kaakkois-Suomi 2000, Lappi 14400). On toki huomattava, että tavoitetasot riippuvat eri toimenpiteille allokoitusta rahamäärästä.

Taulukko 12. Määrälliset tavoitteet alueittain 2007–2013

Lähde: Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat 2007–2013

	Uudet kokoaikaiset työpaikat, kpl	Säilytetyt/ uudistetut kokoaikaiset työpaikat, kpl	Uudet yritykset, kpl	Koulutettujen määrä, hlöä
E-P	1095	1595	251	8600
E-S	700	1200	350	2800
Häm	500	1100	500	7000
Kain	350	210	120	2000
Ka-Su	600	2700	210	2000
Ke-Su	800	1600	700	4000
Lappi	480	1200	420	14400
Pirk	550	1430	432	3400
Pohj	729	3778	182	8385
P-K	470	760	210	3500
P-P	270	1000	225	12000
P-S	900	3500	105	5000
Sata	710	1020	300	9700
Uusi	500	1000	250	5000
Vars	600	1000	300	9000
YHTEENSÄ	9254	23093	4555	96785
Keskiarvo	617	1540	304	6453

Lisäksi Kainuu oli asettanut muita ohjelmason määrällisiä tavoitteita, joista kaikki eivät ole tiukasti yhteydessä alueelliseen ohjelmaan ja sen toimeenpanoon (esim. maaseutuväestön määrä, maidonlähettäjien määrä, tilojen metsätalousala). Häme oli puolestaan asettanut määrällisiä ja laadullisia tavoitteita eri toimintalinjoille. Osa näistä tavoitteista ei ole tiukasti yhteydessä alueelliseen ohjelmaan. Toimintalinjan 1 tavoitteet olivat tarkemmat ja paremmin määriteltä kuin muiden toimintalinjojen.

7.2 Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden asettelun ongelmia

Alueellisissa suunnitelmissa ei oltu eroteltu eri tavoitetasoja (yleis-, erityis- ja toimintatavoitteet). Niihin liittyvät indikaattoritkin olivat puutteellisia. Formalisoitu tavoitehierarkia, mieluiten taulukkomuodossa, toisi ohjelmalogiikan paremmin esille ja auttaisi seurannan ja arvioinnin suunnittelussa.

Ohjelmakaudelle 2007–2013 ELY-keskuksilta oli pyydetty 26 eri määrällistä tavoitetta, mutta noin puolet alueista ei ollut määrittänyt kaikkia tavoitteita. Osa alueista oli määritellyt tavoitteet ELY-keskukselle ja toimintaryhmille yhteisesti. Näin ollen yhteenlasku ja tavoitteiden vertailu suhteessa suunniteltuun budjettiin eivät ole täysin mahdollisia. Tavoitteiden asetteluun tulisikin kiinnittää entistä suurempaa huomiota. Aggregaation ja vertailun mahdollistamiseksi jokaisen alueen tulisi asettaa yhdessä sovittu, rajoitettu, setti määrällisiä tavoitteita sovitulle yksikölle. Jokainen alue voisi täydentää tätä yhteistä tavoitetta omilla tavoitteillaan. Yhteisesti sovittujen määrällisten tavoitteiden määritelmät tulisi myös olla yhtenäisiä koko ohjelma-alueella.

ELY-keskuksia (ja toimintaryhmiä) tulisi kannustaa ja opastaa realistiseen tavoitteiden asetteluun (suhteessa budjettiin). Tähän tarvitaan yhtenäisiä ohjeita sekä taustatyötä, esimerkiksi analyysiä edellisten kausien kokemusten pohjalta. Nyt tavoitteiden asettelussa voi olla erilaisia filosofioita: optimistisia, realistisia ja helppoja. Siinä missä optimistiset tavoitteet ovat vaikeammin saavutettavissa, helpot tavoitteet näyttävät loppuarvioinnissa paremmalta, koska ne on saavutettu. Olisi hyvä, jos ohjeistuksella ja koulutuksella saataisiin yhteneväisempi linja tavoitteiden kesken.

Olisi myös tärkeää varmistaa, että alueellisten suunnitelmien määrälliset tavoitteet ovat linjassa Manner-Suomen määrällisten tavoitteiden kanssa. 10.8.2007 päivätyssä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa oli ohjelmason (sis. toimintaryhmät) tavoitteeksi uusien työpaikkojen määräksi kirjattu 9900. ELY-keskusten yhteenlaskettu uusien työpaikkojen tavoitemäärä taas oli 9254. Jos Manner-Suomen tavoitteista vähennetään alueelliset työpaikkatavoitteet, toimintaryhmien tavoitteisiin jäisi vain 646 työpaikkaa. Uusien yritysten lukumäärässä ELY-keskusten yhteenlasketut tavoitteet toimenpiteille 123, 311, 312, 313 (ja osalla alueista myös toimenpiteet 124 ja 321: yhteensä 4554 uutta yritystä) sen sijaan ylittävät Manner-Suomen ohjelman toimenpiteen 312 tavoitteen (4000 uutta yritystä). Määrällisen tavoitteen ”koulutettujen määrä” yhtenevyyttä Manner-Suomen tavoitteiden kanssa on vaikea verrata, sillä Manner-Suomen ohjelman tavoitteet sisältävät Leader-toimenpiteet, ja tulosindikaattorit toimenpiteille (niiden osallistujien määrä, jotka ovat saattaneet menestyksellisesti päätökseen jonkin koulutustoimenpiteen) 111 ja 331 (yhteenlaskettu tavoite: 145000) ja tuotosindikaattorit (111: koulutukseen osallistuneiden määrä ja 331: tuettuihin toimiin osallistuneiden taloudellisten toimijoiden lukumäärä, yhteenlaskettu tavoite: 160000) ovat sisällöltään erilaiset alueellisten suunnitelmien tavoitteen ”koulutettujen määrä” kanssa.

Alueet olivat määritelleet määrälliset tavoitteet aikaisessa vaiheessa, jolloin alueiden välinen rahoitusjakaumakaan ei ollut selvillä. Määrällisiä tavoitteita ei tyypillisesti muutettu alkuperäisestä budjettitavoitteesta (paitsi Pohjois-Savossa). Myöskään ohjelmakauden aikaiset myöntövaltuuksien siirrot ELY-keskusten välillä (tyypillisesti johtuen alueiden välisistä hankkeista) eivät vaikuttaneet määrällisiin tavoitteisiin. Näin ollen määrälliset tavoitteet eivät muuttuneet ohjelmakehityksen muuttuessa, mikä vähentää niiden hyötyä ja ohjaavaa vaikutusta huomattavasti.

Tavoitteiden asettelu ei ollut parantunut paljoakaan ohjelmakauden 2014–2020 alueellisissa suunnitelmassa. Tavoitteet ovat pitkälti vertailukelvottomia alueiden kesken, koska osa alueista oli kirjannut tavoitteita painopisteittain / prioriteeteittain, osa toimenpiteittain. Tavoitteet vaihtelivat myös laajuudeltaan, määrältään ja tiukkuudeltaan sekä suunnitelmien kesken että niiden sisällä. Osalle toimenpiteistä ei oltu määritelty tavoitteita lainkaan.¹⁹

¹⁹ Avaintaito Osuuskunta Suomi, ”Yhteenvetoraportti: Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien 2014–2020 arviointi”, 29.11.2013

7.3 Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden seuranta ohjelmakaudella 2007–2013

Alueellisten suunnitelmien toteutumista seurattiin järjestelmällisesti vain muutamassa ELY-keskuksessa (Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Lappi ja Pohjois-Pohjanmaa). Näissä ELY-keskuksissa oli omat Excel-seurantataulukonsa alueellisen ohjelman seurantaan. Erityisiä indikaattoreita ei oltu kehitetty yhdellekään alueelliselle suunnitelmalle, vaan seuranta perustui esimerkiksi hakemusten määrään ja rahoituksen jakautumiseen painopisteittäin ja joillakin ELY-keskuksilla valmiisiin, yleisiin indikaattoreihin (esim. uudet työpaikat, uudet yritykset).

Suurin osa ELY-keskuksista ei seurannut oman alueellisen suunnitelmansa ja sen painopisteiden toteutumista. Siihen oli syynä lähinnä resurssipula, seurannan painottuminen Manner-Suomen ohjelman indikaattoreihin ja toimenpiteisiin (eli alueellisen suunnitelman toteutumiseen liittyvää tietoa ei ole kohtuudella kerättävissä) sekä liian myöhäinen havahtuminen Hanke2007-järjestelmän puutteisiin. Noin puolet ELY-keskusten vastaajista totesi alueellisen suunnitelman seuraamatta jättämisen olleen virhe, erityisesti kun Mavin tilastoista ja indikaattoreista ei kunnolla saa ELY-keskuksille käytettävää tietoa. Jotta alueellista suunnitelmaa olisi voitu seurata kunnolla, työ olisi pitänyt aloittaa jo ennen ohjelmakauden alkua. Pari vuotta ohjelmakauden alun jälkeen on liian myöhäistä alkaa suunnittelemaan seuranta.

Useat ELY-keskusten vastaajat totesivat, että alueellisen suunnitelman vaikuttavuuden arvioinnin ja seurannan parantamista tulee miettiä siinä vaiheessa kun suunnitelmaa laaditaan. Parempi vaikuttavuuden mittaaminen perustuisi määriteltyihin tavoitteisiin, muutamaaan hyvään yksiselitteiseen mittariin ja systemaattisempaan seurantaan. Keskeisille painopisteille tulisi asettaa määrällisiä ja laadullisia tavoitteita sekä omat mittarit, jotka pitäisi kirjata järjestelmään.

Se, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman seurantajärjestelmä ei tuota hyödyllistä tietoa alueellisten suunnitelmien painopisteiden seurantaan ei pitäisi yllättää, sillä seurantajärjestelmä on rakennettu Manner-Suomen ohjelman interventilogiikan mukaan. Jos alueellisia suunnitelmia ja niiden painopisteitä halutaan seurata (ja arvioida), jokaiselle suunnitelmalle pitää laatia yleistavoitteet sekä vaikutusindikaattorit, painopisteille erityistavoitteet ja tulosindikaattorit. Lisäksi tulee määritellä tarkkaan, mitkä Manner-Suomen toimenpiteet toteuttavat mitäkin painopistettä ja laatia niille toimintatavoitteet ja tuotosindikaattorit. Kun tavoitteet ja indikaattorit on määritelty, tulee rakentaa seurantajärjestelmä (tai muokata olemassa olevaa järjestelmää), joka tuottaa tarvittavaa tietoa.

7.4 Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden toteutuminen ohjelmakaudella 2007–2013

Taulukko 13. Määrällisten tavoitteiden toteuma alueittain

Lähde: Hanke2007 indikaattorit toteuma, ajopäivä 23.2.2015

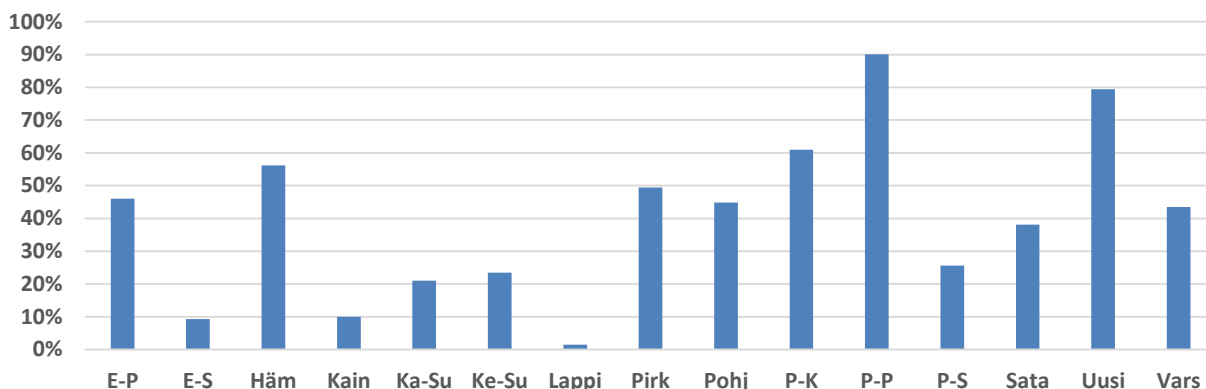
	Uudet kokoaikaiset työpaikat, kpl (TP111, 123, 311, 312)	Säilytetyt kokoaikaiset työpaikat, kpl (TP111, 123, 311, 312)	Koulutettujen määrä, hlöä (TP111, 331)
E-P	504	1,864	13557
E-S	65	489	454
Häm	281	1,062	9916
Kain	35	307	356
Ka-Su	126	408	4156
Ke-Su	188	699	1472
Lappi	7 ²⁰	828	3165
Pirk	272	759	5492
Pohj	327	1,537	4253
P-K	287	642	2645
P-P	223	914	7063
P-S	243	584	11525
Sata	270	1,195	3483
Uusi	397	854	2486
Vars	261	964	194
YHTEENSÄ	3485	13106	70217

Kun verrataan alueellisissa suunnitelmissa olleita tavoitetasoja uusille ja säilytetyille kokoaikaisille työpai-koille, voidaan todeta uusien työpaikkojen kokonaistavoitteen täyttyneen 38-prosenttisesti ja säilytetty-
jen työpaikkojen tavoitteen 57-prosenttisesti. Parhaiten omiin alueellisiin uusien työpaikkojen tavoittei-
siinsa pääsivät Pohjois-Pohjanmaa (83%), Uusimaa (79%) sekä Pohjois-Karjala (38%). Säilytettyjen työpai-
kojen tavoitteet toteutuivat parhaiten Kainuussa (146%) sekä Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa (117%
kummassakin).

Tavoiteltujen ja luotujen työpaikkojen suhde kertoo alueiden omien tavoitteiden toteutumisesta. Pohjois-
Pohjanmaa ja Uusimaa onnistuivat parhaiten toteuttamaan omat tavoitteensa uusien kokoaikaisten työ-
paikkojen osalta.

²⁰ Luku vaikuttaa arveluttavan pieneltä verrattuna muiden alueiden lukuihin. Lappi raportoinut ainoastaan toimenpiteen 312.

Uudet kokoaikaiset työpaikat toteuma / ELY:n tavoite

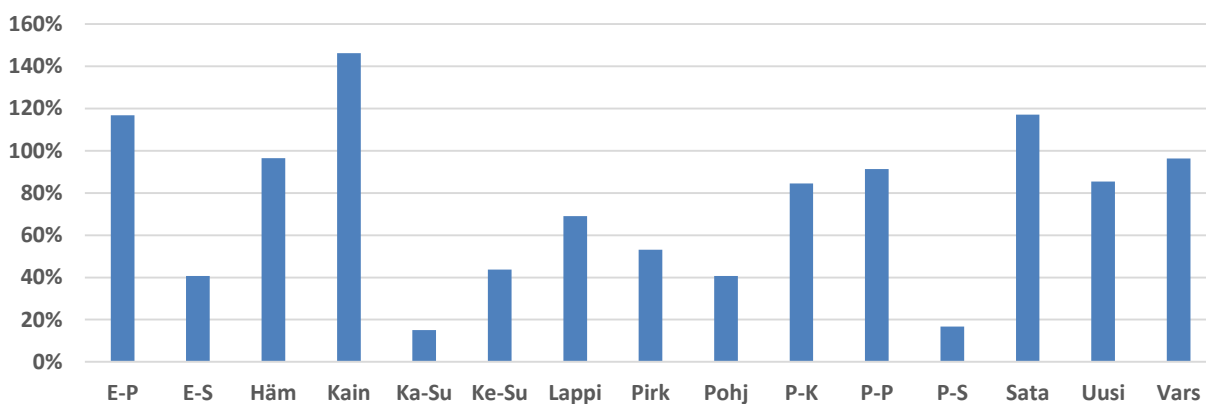


Kuva 20. Alueittaisten ”uudet kokoaikaiset työpaikat” tavoitteiden toteutuma

Lähde: Hanke2007 (toteuma)²¹, alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat (tavoite)

Sen sijaan säilytettyjen työpaikkojen määrä ylitti Kainuussa, Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa alueelliset tavoitteet. Yleisesti ottaen säilytetyt työpaikat vastasivat alueittain paremmin tavoitteita kuin luodut uudet työpaikat.

Säilytetyt kokoaikaiset työpaikat toteutuma / ELY:n tavoite



Kuva 21. Alueittaisten ”säilytetyt kokoaikaiset työpaikat” tavoitteiden toteutuma

Lähde: Hanke2007 (toteuma)²², alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat (tavoite)

²¹ Indikaattori 16 ”uudet kokonaiset työpaikat, kpl”

²² Indikaattori 88 ”säilytetyt työpaikat, yhteensä” 20 ”säilytetyt työpaikat miehet, kpl” ja indikaattori 21 ”säilytetyt työpaikat naiset, kpl”

7.5 Alueellisten suunnitelmien arviointi ohjelmakaudella 2007–2013

Alueellisten suunnitelmien arvioinnista ei ollut ohjeistusta, eikä arviointi ollut pakollista. Yhdessäkään alueellisessa suunnitelmassa ei oltu mainittu ohjelmakauden aikaisesta arvioinnista.

Ainoastaan kuusi ELY-keskusta arvioi alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman onnistumista ohjelmakaudella 2007–2013. Näistä Häme²³ teki väliarvioinnin sisäisesti, Pirkanmaa²⁴ konsultin avulla. Sen sijaan Etelä-Savo²⁵ ja Kainuu²⁶ teetättivät ulkoisen arvioinnin ohjelmakauden loppupuolella. Kainuu teetätti ulkoisella arvioitsijalla lisäksi väliarvioinnit viidestä alueellisesta teemaohjelmasta²⁷. Pohjois-Karjala²⁸ ja Pohjois-Savo²⁹ puolestaan hankkeistivat arvioinnin, eli arviointihanke oli käynnissä useamman vuoden ajan, päättyen loppuraporttiin.

Hämeen väliarviointi oli lähinnä ohjelmakauden ensimmäisen puolivälin alueellinen toteutumisraportti. Raportissa käytiin läpi samoja lukuja kuin vuosiraporteissa (hakemusten määrä, tukien jakautuminen sektoreittain sekä toimenpiteittäin). Raportissa käytettiin ainoastaan panos- ja tuotosindikaattoreita.

Pirkanmaan väliarvioinnissakin painopiste oli panos- ja tuotosindikaattoreissa, sekä tukien jakautumisessa sektoreittain ja toimenpiteittäin. Tavoitteita sekä niiden toteutumaa oli analysoitu Mavin indikaattorien perusteella, ja arviointia oli syvennetty kyselyn ja haastattelujen avulla.

Kainuun ja Etelä-Savon alueelliset kvalitatiiviset arviointiraportit noudattivat samaa kaavaa, samoin kuten Kainuun toimenpideohjelmien väliraportit. Indikaattoreita ei oltu käytetty, rahoitus oli kuvattu toimenpiteittäin. Sen sijaan raporttien päätelmät ja suositukset perustuivat kyselyihin.

Pohjois-Karjalan arviointiraportti analysoi alueellisen suunnitelman toteutumista pääosin panos- ja tuotosindikaattorien avulla. Raportissa kiinnitettiin huomiota tavoitteenasettelun epäselvyyteen ja hajanaisuuteen sekä seurantamateriaalin määrään ja laatuun, todeten, että tuloksellisuutta voi raportoida vain ohuesti. Raportista löytyi hyvää analyysiä alueellisen suunnitelman strategisuudesta.

Pohjois-Savon arviointiraportissa käytiin läpi alueellisen suunnitelman toteutumista panos- ja tuotosindikaattorien avulla. Alueellisen suunnitelman määrällisten tavoitteiden toteutumista analysoitiin. Myös alueellisen ohjelman laadullisia tavoitteita oli arvioitu hankkeiden loppuraporttien perusteella. Analyysissä mentiin syvemmälle katsomalla tukien jakautumista erikokoisille yrityksille ja erilaisille maaseutualueille, samoin kuten hanke- ja yritystukien tyyppejä ja toimialoja. Laaja-alaista tilasto- ja indikaattoritiedon käyttöä oli tuettu kyselyllä yritystukien saajille.

²³ Hämeen ELY-keskus, Hämeen maaseutuohjelman 2007-2013 väliarviointi (11/2010)

²⁴ Jaanu Consulting, Selvitystyö Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007-2013 vaikutuksista Pirkanmaalla (2012)

²⁵ Suomen Aluetutkimus FAR & TK-Eval, Etelä-Savon maaseudun kehittämissuunnitelman 2007-2013 arviointi (7/2013)

²⁶ Suomen Aluetutkimus FAR & TK-Eval, Kainuun alueellisen maaseudun kehittämisohjelman 2007-2013 arviointi (12/2014)

²⁷ TK-Eval ja Suomen Aluetutkimus FAR, Kainuun metsä- ja puutalouden teemaohjelman arviointi (10/2010), Kainuun maaseutuelinkeinojen teemaohjelman arviointi (10/2010), Kainuun luontomatkailun teemaohjelman arviointi (10/2010), Kainuun kyläteemaohjelman arviointi (10/2010), Kainuun bioenergiaohjelman arviointi (10/2010).

²⁸ Itä-Suomen Yliopisto, Pohjois-Karjalan alueellisen maaseudun kehittämisohjelman arviointi (2013)

²⁹ Itä-Suomen Yliopisto, Pohjois-Savon alueellisen maaseudun kehittämisohjelman 2007-2013 seuranta- ja arviointiraportti (4/2015)

Suurin osa arviointiraporteista oli luonteeltaan kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen arviointitutkimuksen sekoituksia. Kvantitatiivisuus kuitenkin liittyi lähinnä panos- ja tuotosindikaattoreiden käyttöön. Yksikään alueellinen arviointi ei pyrkinyt analysoimaan alueellisen suunnitelman vaikutuksia eikä antanut konkreettisia ehdotuksia tavoitteiden laatimiseen tai mittaamiseen. Huomattavaa on myös se, että alueelliset arvionnit oli toteutettu Manner-Suomen maaseutuohjelman näkökulmasta: yhdessäkään alueellisessa arviointiraportissa ei oltu käsitelty alueellisten painopisteiden ja niihin liittyvien tavoitteiden toteutumista.

7.6 Mielikuvat ohjelmakauden tuloksista

ELY-keskusten haastatteluiden perusteella voidaan päätellä, että alueelliset suunnitelmat toteutuivat suurimmaksi osaksi. Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten haastateltavien mukaan alueelliset suunnitelmat toteutuivat hyvin. Sen sijaan Kaakkois-Suomen ELY-keskusten haastateltavat olivat sitä mieltä, että alueellinen suunnitelma ei toteutunut. Muut alueelliset suunnitelmat toteutuivat vaihtelevasti. Maatalous, elintarvikesektorin kehittäminen, elinkeinoelämän monipuolistaminen ja infrastruktuurihankkeet olivat yleisimpiä onnistumisia. Sen sijaan parantamisen varaa oli eniten matkailussa, yritystukien määrässä sekä bioenergiassa. Alla on lueteltu ELY-keskusten haastateltavien mainitsemat onnistumiset ja vaikeudet painopisteittäin.

Taulukko 14. Alueellisten suunnitelmien onnistumiset ja vaikeudet

Lähde: ELY-keskusten edustajien haastattelut

ELY-keskus	Onnistuminen	Parantamisen varaa
Uusi	Lähiaruoka (koordinaatiohanke)	-
V-S	Ruokaketju-teema	Matkailu
Sata	Elintarvikeketjun kehittäminen Metallituotteiden jalostus	Matkailu Bioenergia
Häme	Luomu Elintarvikeketjun kehittäminen	Yritystukien määrä Ympäristöhankkeet
Pirk	Metsä (nuorten metsien hoito) Infrastruktuurihankkeet	Matkailu Elintarvikesektorin kehittäminen
Ka-Su	Maaseudun infrastruktuuri	Yritystukien määrä
E-S	Matkailu Perusmaatalous	Energia
P-S	Elinkeinoelämän kehittäminen	-
P-K	Elinkeinoelämän monipuolistaminen	-
K-S	-	Yritystukien vähyys ja pienuus
E-P	Kylien kehitys ja investoinnit (paino toiminnallisuudessa)	Maaseudun palvelut
Pohj	Maatalous (Pohjanmaa)	Matkailu (Keski-Pohjanmaa)
P-P	Toimialahankkeet Tiedotushanke	Uudet yritystoiminnan muodot Yritystukien määrä
Kain	Bioenergia Maatalous	Osaamisverkostojen kehittäminen Luontomatkailu Yritystukien määrä
Lappi	Laajakaista Vesihuoltohankkeet Luonnontuotteet	Bioenergia Porotalouden hankkeet eivät konkretisoituneet yritystukihakemuksiksi

Arviointikysymys 3: Miten suunnitelman toteutus on vastannut alueellisten suunnitelmien tavoitteita ja painotuksia ja mitkä tekijät ovat näihin vaikuttaneet? (hyvien toimintamallien etsintä)

- Kolmasosa ELY-keskuksista piti alueellista suunnitelmaa tärkeänä käytännön ohjelmatyössä, kolmasosa puolestaan jossakin määrin ohjaavana. Viisi ELY-keskusta ei pitänyt alueellista suunnitelmaa tärkeänä ohjelman täytäntöönpanossa.
- Osa ELY-keskuksista ohjasi hankkeita alueellisiin painopisteisiin viestinnän, tiedotuksen sekä teema- ja ideahakujen, koordinaatiohankkeiden ja hankehakijatapaamisten avulla.
- Suurin osa ELY-keskuksista ei seurannut alueellisen suunnitelman painopisteiden etenemistä.
- Painopisteiden tavoitteiden ja mittareiden sekä seurannan puuttuminen tekevät tavoitteiden toteutumisen arvioinnista mahdollottoman tehtävän.
- Ne ELY-keskukset, jotka seurasivat oman alueellisen suunnitelmansa etenemistä, pystyivät kertomaan tarkimmin ohjelmakauden onnistumisista ja kehittämistä vaativista asioista.

Arviointikysymys 4: Miten suunnitelman toteutus on tukenut alueellisten suunnitelmien tavoitteiden toteutumista?

- Suuressa osassa alueellisia suunnitelmia tavoitteet olivat puutteellisesti laadittu. Asetetut tavoitteet liittyivät lähinnä Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteisiin. Alueellisia, painopisteisiin liittyviä, tavoitteita oli vain harvassa alueellisessa suunnitelmassa. Vertailukelpoista tietoa on hyvin vähän.
- Vain muutama ELY-keskus seurasi alueellisen suunnitelman etenemistä. Koska Mavin seurantatiedot eivät tuottaneet haluttua tietoa eivätkä olleet luotettavia, alueellinen seuranta tapahtui omilla Excel-tilukoilla. Tämä teetti lisätyötä ELY-keskuksissa.
- Kuusi ELY-keskusta teetti arvioinnin alueellisesta suunnitelmasta. Arvioinnit olivat pääosin laadullisia. Käytetty kvantitatiivinen tieto perustui lähinnä Mavin rekistereihin. Yhdessä arvioinnissa ei kehitetty vaikuttavuuden mittareita tai pyritty mittaamaan alueellisen suunnitelman vaikutusta.
- ELY-keskusten edustajat olivat pääosin tyytyväisiä ohjelmakauden toteutukseen ja alueellisten suunnitelmien toteutumiseen. Suurimmat onnistumiset olivat tyypillisesti maatalous, elintarvikesektorin kehittäminen, elinkeinoelämän monipuolistaminen ja infrastruktuurihankkeet. Parantamisen varaa mainittiin olevan eniten matkailussa, yritystukien määrässä sekä bioenergiassa.

Suosituksat

- MMM:n tulisi lisätä alueellisten suunnitelmien sisällysvaatimuksiin
 - alueellisen suunnitelman tavoitehierarkia (yleis-, erityis- ja toimintatavoitteet sekä vaikutus-, tulos- ja tuotosindikaattorit)
 - taulukko, jossa näytetään selkeästi, mitä alueellisia painopisteitä kukin Manner-Suomen ohjelman toimenpide toteuttaa
 - alueellisten painopisteiden välinen rahanjako
 - alueellisten suunnitelmien seuranta- ja arviointisuunnitelma
- ELY-keskusten tulisi sisällyttää alueelliseen suunnitelmaan taustaindikaattoreille lähtötasot, jotta kehitystä voidaan tarkastella sen oikeassa kontekstissa.

- ELY-keskusten tulee varmistaa, että alueellisen suunnitelman ja sen painopisteiden edistymistä pystyy seurata ja että niitä seurataan. Mavin tuottama tieto perustuu Manner-Suomen maaseutuohjelman logiikkaan. Mikäli alueellisen suunnitelman logiikka eroaa Manner-Suomen ohjelman logiikasta (käytännössä tämä tarkoittaa erilaisia painopisteitä), Manner-Suomen ohjelman seurantatietoja ei voi suoraan käyttää alueelliseen seurantaan.
- ELY-keskusten tulisi seurata alueellisten suunnitelmien tavoitteiden toteutumista, muuten alueellisella suunnitelmalla ei sinänsä ole lisäarvoa eikä sillä voi olla ohjaavaa roolia.
- Tulisi miettiä, mikä alueellisten painopisteiden lisäarvo on, mikäli niitä ei seurata ja/tai arvioida lainkaan. Suurin osa alueista ei seuraa omien painopisteiden toteutumista, eikä yksikään teetetty arviointi ottanut kantaa alueellisten painopisteiden toteutumiseen. Tietoa löytyy lähinnä Manner-Suomen ohjelman rakenteen mukaan, joten arvioinnitkin rakentuvat sen perusteella.
- ELY-keskuksilla ei ole resursseja tehdä omaa seurantaan. Alueellisten ohjelmien seurantaan voisi käyttää Mavin tietojärjestelmää, mutta sitä pitäisi muokata siten, että raportteja pystyisi tuottamaan alueellisten painopisteiden mukaan. Tätä varten alueiden tulisi määritellä, mitkä Manner-Suomen ohjelman toimenpiteet toteuttavat mitään alueellista painopistettä. ELY-keskusten tulisi myös laatia omia indikaattoreita Mavin tietojärjestelmään.
- Alueellisen suunnitelman seurannan tulisi perustua muutamiin, yhdessä sovittuihin ja määriteltyihin mittareihin, joihin voi helposti saada tiedot yhteisestä tietojärjestelmästä ja jotka ovat vertailukelpoisia. Jokainen alue voi määritellä näiden lisäksi omia mittareitaan.
- Mavin tietojärjestelmän raportointiominaisuuksia tulee kehittää asiakasystävällisempään suuntaan. Olisi hyvä, jos Mavi raportoi säännöllisesti (esim. 1-2 kertaa vuodessa) standardimuodossa ELY-keskusten rahankäytöstä, tuotoksista ja tuloksista. Näin saataisiin helposti vertailukelpoista tietoa, jota voisi myös käyttää viestinnässä. Luonnos raportoitavasta tiedosta löytyy Liitteestä 3.
- Mavin tietojärjestelmän tiedon laatua tulee kehittää huomattavasti. Indikaattoritietojen syöttäjille tulisi antaa selkeää ohjeistusta (esim. tietojärjestelmässä jokaisen indikaattorin kohdalla voisi olla pop-up ikoni, joka selittää miten luku täytyy kirjata systeemiin tai indikaattoreiden täytöstä voisi tehdä videoita). Myös indikaattoritietojen ristiintarkistusta tulee kehittää, samoin kuten strategioita puuttuvan tiedon keräämiseksi. Mavin olisi hyvä nimetä jokaiselle indikaattorille vastuuhenkilö sekä laatia indikaattorien kuvaukset, joista näkyy selkeästi, mistä indikaattori koostuu (esim. Tilastokeskus käyttää indikaattorikuvauksia).
- ELY-keskukset tarvitsevat tukea ja koulutusta tavoitteiden laatimiseen, indikaattorien laatimiseen ja niiden käyttöön, samoin kuten yleisesti ottaen seurantaan ja arviointiin.
- MMM:n tai maaseutuverkoston tulisi järjestää ELY-keskuksille sekä maaseutujaostoille (tai vastaaville koordinaatioryhmille) arviointiin liittyvää koulutusta ja/tai työpajoja, joissa havainnollistetaan sekä arvioinnin prosessi että substanssi.
- Jokaiseen arviointitehtävään tulisi sisällyttää oppimisosio, esimerkiksi seminaarin tai työpajan muodossa. Arvioinnin tehtävänä on kehittää ohjelmaa ja sen toimeenpanoa. Pelkän raportin avulla se onnistuu harvoin.
- ELY-keskusten teknisen avun budjetista tulisi löytyä tarpeeksi varoja arviointeja varten.
- Jokainen alueellinen suunnitelma tulisi arvioida ainakin kerran ohjelmakauden aikana/lopussa, joko yksin tai yhdessä.
- Alueellisten suunnitelmien arviointien tulisi olla julkisia ja löydettävissä internetistä.

- Alueellisten suunnitelmien vaikutusten tulisi liittyä alueelliseen kontekstiin sekä alueellisen suunnitelman tavoitteisiin. Vaikutusindikaattoreita tulee kehittää, mutta ne eivät yksin ratkaise vaikuttavuuden arvioinnin vaikeuteen liittyviä ongelmia. Tarvitaan laadullista tutkimusta, joka tuottaa syvää tietoa maaseutuohjelman vaikutuksista alueilla. Vertailun vuoksi olisi hyvä, jos alueellisissa arvioinneissa käytettäisiin joitakin yhteisiä, yleisiä, mittareita, esimerkiksi:
 - uusien kokoaikaisten työpaikkojen nettomäärä, jaoteltu maaseututyypeittäin
 - tuettujen yritysten liikevaihdon kehitys (%), jaoteltu toimialoittain
 - uusiutuvan energian osuus energiantuotannosta (%)
 - maaseutuyritysten sähköisen kaupankäynnin liikevaihdon kehitys (%)
 - matkailijoiden määrän kehitys (%)
 - elintarvikeketjun nettoarvonlisäys (tuetut toimet)

8 Maaseutujaostojen ja vastaavien koordinaatioryhmien merkitys alueellisen suunnitelman toteutuksessa

8.1 Valmisteluvaihe

Alueellisten maaseudun yhteistyöryhmien alaiset maaseutujaostot osallistuivat eri tavoin alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman laatimiseen. Etelä-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen maaseutujaostot ottivat koordinoivan roolin, kun taas Pirkanmaan ja Pohjanmaan maaseutujaostot osallistuivat aktiivisesti alueellisen ohjelman substanssikysymyksiin. Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan maaseutujaostojen jäsenet osallistuivat alueellisen suunnitelman laatimiseen työryhmissä. Sen sijaan Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen ja Satakunnan maaseutujaostot lähinnä keskustelivat alueellisen suunnitelman luonnoksista kokouksissaan.

8.2 Toteutusvaihe

Taulukko 15. Maaseutujaostot ja vastaavat koordinaatioryhmät ELY-keskusalueilla 2007–2013

Lähde: ELY-keskusten haastattelut

Maakunta	Ryhmän nimi	Ryhmän vetäjä	Ryhmien määrä
Etelä-Pohjanmaa	maaseutujaosto	MYR	1
Etelä-Savo	seurantaryhmä	ELY	1
Häme	maaseudun kehittä- sen asiantuntijaryhmä	ELY	1
Kaakkois-Suomi	maaseutujaosto	MYR	2
Kainuu	maaseuturyhmä	ELY	1
Keski-Suomi	maaseutujaosto	MYR	1
Lappi	maaseutujaosto	MYR	1
Pirkanmaa	maaseuturyhmä	ELY	1
Pohjanmaa	maaseutujaosto maaseutujaosto	MYR ELY	1 (Keski-Pohjanmaa) 1 (Pohjanmaa)
Pohjois-Karjala	maaseuturyhmä	ELY	1
Pohjois-Pohjanmaa	maaseutujaosto	MYR	1
Pohjois-Savo	maaseuturyhmä	ELY	1
Satakunta	maaseutujaosto	MYR	1
Varsinais-Suomi	maaseutujaosto	MYR	1
Uusimaa	maaseutujaosto	MYR	2 -> 1

Ohjelmakaudella 2007–2013 MYR:n alaisia maaseutujaostoja oli yhdeksän ELY-keskuksen alueella. Muilla alueilla maaseutujaoston kaltaisia koordinaatioryhmiä veti ELY-keskus. Suurimmalla osalla alueita kuitenkin maaseutujaoston puheenjohtajana toimi ELY-keskuksen maaseutuyksikön päällikkö, eli käytännössä maaseutujaostot olivat ELY-keskusvetoisia.

Kokouksia pidettiin tyypillisesti 1-4 kertaa vuodessa, ja niissä yleisesti käytiin läpi maaseutuohjelman toimeenpanon edistämistä alueella ja kuunneltiin viestejä sidosryhmien edustajilta. Maaseutujaostojen ja vastaavien koordinaatioryhmien pöytäkirjojen³⁰ perusteella voidaan päätellä, että suurimmassa osassa kokouksia ei ollut päätösasioita. Sen sijaan jokaisessa kokouksessa käsiteltiin maaseudun kehittämisohjelman tai -suunnitelman toteutumistilannetta siten, että ELY-keskus antoi sidosryhmille tiedoksi toimeenpanon tilannekatsauksen. Joillakin alueilla myös toimintaryhmät antoivat yleiskatsauksen toimeenpanotilanteestaan. Ohjelmakauden alussa osa alueista hyväksytti valintakriteerit ja/tai rahoituslinjaukset maaseutujaostoilla. Ohjelmakauden lopussa sen sijaan ELY joko tiedotti uuden ohjelmakauden valmistelusta (jos ohjelma valmisteltiin muilla foorumeilla kuin maaseutujaostossa) tai osallisti maaseutujaostoa ohjelman valmisteluun. Ohjelmakauden keskivaiheilla maaseutujaostojen työjärjestyksessä oli pääosin tiedoksi-asioita. Usean alueen maaseutujaostojen kokouksissa käsiteltiin myös viranomaistoiminnan muutoksia (esim. tiedotettiin ELY-keskusten tulossopimuksista ja organisaatiomuutoksista). ELY-keskusten haastatteluista käy ilmi, että maaseutujaostoilla ei ollut suurta käytännön merkitystä alueellisen suunnitelman toteutuksessa. Maaseutujaostojen ja vastaavien ryhmien rooli oli suurempi ohjelmakauden alussa kuin ohjelman edetessä, samoin edellisen ohjelmakauden lopussa kun alueellista suunnitelmaa valmisteltiin.

ELY-keskusten haastattelujen perusteella Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Varsinais-Suomessa maaseutujaoston tai vastaavan ryhmän koettiin olevan tärkeä foorumi, jonka tuki antaa ELY-keskukselle tarvittavan selkärangan alueellisen suunnitelman toteuttamiseen. Pohjois-Karjalassa ja Uudellamaalla maaseutujaoston katsottiin tukevan ELY-keskusta tärkeissä linjauksissa (esim. rahoituslinjaukset). ALPAKKA-leirien keskusteluissa sen sijaan tuli ilmi, että Lapissa maaseutujaosto ei ole toiminut ja Pohjois-Pohjanmaalla virkamiesmäistä ja tiedottavaa maaseutujaostoa paremmin oli toiminut vapaaehtoisuuteen perustuva, pari kertaa vuodessa kokoontuva, maaseutufoorumi.

ELY-keskusten haastattelujen perusteella Kainuussa, Etelä-Savossa, Kaakkois-Suomessa ja Satakunnassa maaseutujaoston tai koordinaatioryhmän rooli oli lähinnä tiedotuskanava ELY-keskuksen ja sidosryhmien välillä. Tosin Keski-Suomen maaseutujaostolta toivottiin kunnianhimoisempaa toimintaa: kokousten työjärjestykseen oli liitetty laajempia maaseutupoliittisia asioita, ja maaseutujaosto mm. päätti Keski-Suomen maaseutugaalan voittajista. Näiden ELY-keskusten alueen haastateltavat toivoivat yleisesti maaseutujaostojen tai vastaavien aktivointia ja/tai työskentelytapojen sekä roolin muutosta. ALPAKKA-leirien keskusteluissa kävi ilmi, että Satakunnan maaseutujaosto oli aktiivinen ja se otti roolia uuden ohjelmakauden valmistelussa. Tosin uudistamista on yritetty, mutta kun uutta on kokeiltu ei osallistujia ole tullut. Etelä-Pohjanmaalla, Hämeessä, Keski-Suomessa, Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla sen sijaan ryhmät olivat lähinnä pari kertaa vuodessa kokoontuvia keskustelufoorumeita. Pirkanmaalla jaosto oli unohduksissa ohjelmakauden alussa. Etelä-Pohjanmaalla ryhmä oli liian suuri kooltaan, eli kokouksissa ei syntynyt kunnon keskustelua.

Ohjelmakaudella 2014–2020 maaseutujaoston toiminta lopetettiin Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa. Etelä-Pohjanmaalla aiotaan käyttää alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman työryhmiä

³⁰ Materiaalia saatu seuraavilta ELY-keskuksilta: Etelä-Pohjanmaa, Etelä-Savo, Häme, Kainuu, Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Satakunta ja Uusimaa

seurantaryhminä, jotka osallistuvat substanssityöhön. Kaakkois-Suomessa sen sijaan kaksi jaostoa yhdistetään yhdeksi. Pohjanmaalla sen sijaan ELY-keskuksen vetämä maaseutujaosto siirtyy MYR:n alaisuuteen. Maaseutujaoston tai vastaavan ryhmän työskentelytapoja aiotaan muuttaa aktivoivampaan ja osallistavampaan suuntaan Hämeessä, Kaakkois-Suomessa, Pirkanmaalla, Pohjois-Karjalassa ja Uudellamaalla. Vaikuttaa siltä, että ELY-keskukset ovat kiinnostuneita aktivoimaan sidosryhmiä ja toimimaan maaseudun kehittämisen keskiössä, mutta sidosryhmiltä toivotaan konkreettisempaa ja suurempaa panosta. Sitä etsitään uusien toimintatapojen ja uudelleenorganisoinnin kautta.

Arviointikysymys 5: Mikä on ollut maaseutujaostojen ja vastaavien koordinaatioryhmien merkitys toteutuksessa?

- Maaseutujaostojen ja vastaavien koordinaatioryhmien rooli oli vaihteleva. Noin puolet ELY-keskuksista koki sen positiivisena, linjauksia tekevänä ja ELY-keskusta tukevana foorumina, mutta suurimaksi osaksi se toimi tiedotuskanavana ELY-keskukselta sidosryhmille. Kokouksissa oli harvoin esillä päätösaioita.
- Maaseutujaostojen ja vastaavien koordinaatioryhmien rooli oli vahvimillaan ohjelmakauden alussa. Kauden ollessa käynnissä kokouksissa käsiteltiin lähinnä tilannekatsauksia ohjelman etenemisestä. Uutta kautta suunniteltaessa ryhmät aktivoituivat, mutta joillakin alueilla koordinaatioryhmistä on luovuttu ohjelmakaudella 2014-2020.
- Jaostojen kokousmainen työskentelytapa ja virkamiesvetoisuus koettiin monessa ELY-keskuksessa epätyytyväiseksi. Uusien toimintatapojen ja uudelleenorganisoinnin avulla pyritään aktivoimaan sidosryhmiä, joilta toivotaan konkreettista panosta alueelliseen maaseudun kehittämiseen.

Suosituks

- ELY-keskusten ja MYR:n tulee selkeyttää Maaseutujaoston tehtävä ja rooli. Mitä tältä foorumilta halutaan käytännössä? Mikä sen funktio alueellisessa/maakunnallisessa maaseudun kehittämisessä tulisi olla? Mikä se voi laillisesti ja käytännöllisesti olla? Miten jaoston toimintaa voidaan aktivoida? Miten maakuntaliiton maaseudun kehittämistyö ja maaseutuohjelma saadaan tuottamaan synergioita?
- Maa- ja metsätalousministeriön tulisi antaa selkeät ohjeet uudelle kaudelle: mikä on syrjimättömän valintamenettelyn (ja valintakriteerien käyttämisen) periaatteen vaikutus maaseutujaostojen rooliin, liittyen erityisesti alueellisiin valintakriteereihin, painotuksiin ja rahoituslinjauksiin.
- Tehtävän ja roolin selkeyttämisen jälkeen tulee miettiä työskentelytapoja sekä asioita, joita tapaamisissa käsitellään.
 - Jos maaseutujaosto (tai vastaava) ei voi vaikuttaa kokouksessa käsiteltäviin asioihin, täytyy harkita, kannattaako kokousta kutsua koolle (tai koko jaostoa perustaa). Tiedotusluontoiset asiat voidaan käsitellä erilaisissa tilaisuuksissa tai eri tavoin (esim. neljännes- tai puolivuositilaisuus ja uutiskirje alueellisen suunnitelman toimeenpanon tilanteesta). Jaoston jäsenillä ei ole motivaatiota osallistua, eikä varsinkaan keskustella aktiivisesti, jos kokous on kutsuttu koolle pelkästään tiedotusmielessä.

- Jos maaseutujaoston halutaan vaikuttavan asioihin, työskentelytapojen tulee tukea osallistavaa, aktiivista keskustelua ja yhteistä päätöksentekoa. Kokousmuotoinen työskentely puheenjohtajineen ei ole tämänlaiseen työskentelyyn useinkaan sopivaa. Sen sijaan työryhmät, ryhmätyöt ja avoimet keskustelut ovat tähän parempia metodeja. Jaoston jäsenille tulee olla selkeää alusta alkaen, mihin asioihin voi vaikuttaa ja mitkä asiat tulee sen sijaan ottaa annettuina.
- Maaseutujaostojen viranomaisvetoisuutta tulisi pohtia. Ohjelmakaudella 2007–2013 jaostoissa pääosassa olivat ELY-keskukset, joiden vastuulla oli tyypillisesti kokouksen työjärjestys, sisällön tuottaminen, puheenjohtajuus ja pöytäkirjan laatiminen. Tämä saattaa vaikuttaa kokouksen sisältöön ja työtapoihin – sekä jäsenten osallistumiseen.
- Jos vaikuttamista halutaan, Maaseutujaostolla (tai vastaavalla) tulisi olla tärkeä rooli myös ohjelmakauden aikana. Tämä rooli voisi olla esimerkiksi ohjelman seurannassa: jaostojen jäsenet voisivat seurata ryhmittäin tiettyjen toimenpiteiden tai teemojen edistymistä (kuten Etelä-Pohjanmaalla, jossa uudella kaudella alueellisten painopisteiden valmisteluryhmät saavat vastuulleen omien teemojensa seuraamisen).
- Mikäli maaseutujaosto on keskeisessä osassa uuden alueellisen maaseudun kehittämisohjelman laatimisessa, maaseutujaostojen jäsenille tulisi järjestää koulutusta strategian ja ohjelman laatimisesta, toimeenpanosta, seurannasta ja arvioinnista.
- Kontakteja ja verkostoitumista muiden alueiden maaseutujaostojen kanssa olisi hyvä edistää.

9 Yhteistyö alueen toimijoiden, sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa

Yhteistyö alueen sidosryhmien kanssa tapahtuu joko epämuodollisesti (tapaamiset, sidosryhmätilaisuudet, muut tapahtumat) tai muodollisesti maaseutujaoston tai muun vastaavan koordinaatioryhmän puitteissa. ELY-keskusten haastatteluista sai sellaisen kuvan, että sidosryhmät (joista useat ovat myös hanke-toimijoita) ovat säännöllisesti yhteydessä ELY-keskuksen kanssa. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus tapaa tapasi kehittäjätahoja säännöllisesti kahdenkeskisissä palaverissa, joissa keskusteltiin kehittäjätahojen hankeideoista sekä ELY-keskuksen hanketarpeista alueellisen suunnitelman toteutumista silmällä pitäen. Toimijoille viestittiin myös omien hankeideoiden priorisoimisesta ja ajoittamisesta koko ohjelmakauden ajalle, jotta hankkeita tulee hakuihin tasaisesti koko kauden ajan.

ELY-keskusten vuosiraporteista käy ilmi se, että yhteistyö perinteisten hanketoteuttajien (ProAgria, metsänhoitoyhdistykset, metsäkeskukset, yliopistot, koulutuskuntayhtymät, Maaseudun Sivistysliitto, kehitysyhtiöt, MTK, ammattikorkeakoulut, tutkimuslaitokset, ammattikoulut) sujuu hyvin. Pari ELY-keskusta (Pirkanmaa ja Pohjois-Karjala) toivoisivat uusiakin hankehakijoita. Suuret, osaavat hanketoimijat edesauttavat alueellisen ohjelman toteutumista, koska ne ovat tiiviisti mukana jo alueellisen suunnitelman suunnittelussa, joten niille ei tarvitse erikseen markkinoida painopisteitä ja alueellista suunnitelmaa.

Hankekoulutusta järjestettiin Etelä-Pohjanmaalla ja Lapissa. Tukipäätöksen jälkeen järjestettiin asiointi- tai aloituspalaveri Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla, Hämeessä ja Etelä-Savossa. Sen sijaan Varsinais-Suomessa pidettiin hallinto- ja maksatuskoulutusta ja Pohjois-Karjalassa maksatuspalaveri ja Uudellamaalla tarjottiin neuvontaa ennen maksatusta. Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaalla siirryttiin ohjelmakauden loppua kohti päällekkäisiin aloituspalaveriin hankkeiden verkostoinnin parantamiseksi. Myös Varsinais-Suomessa koottiin useita pienempiä hankkeita yhteen, jotta saataisiin pieni määrä vaikuttavia hankkeita.

Osa ELY-keskuksista rahoitti sektori- tai teemakohtaisia koordinaatiorankkeita, joiden avulla tietyn toimialan toimijat ja sidosryhmät saatiin yhdessä kehittämään omaa alaansa. Koordinaatiorankkeita oli mm. Uudellamaalla (lähiruoka), Hämeessä (Kasvua Hämeestä) ja Lappi (luonnontuotteet ja bioenergia). Kainuussa alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa toteutettiin koordinaatiorankkeina rahoitettujen teemaohjelmien (maatalous, metsä ja puu, bioenergia, luontomatkailu, kylät) kautta. Koordinaatiorankkeista on pääosin hyviä tuloksia (hankkeistus, toimijoiden ja yritysten verkostointi) mutta ne voivat myös olla kalliita ja hallinnollisesti raskaita tapoja kehittää toimialoja. Koordinaatiorankkeen onnistuminen riippuu tekijöistä: jos mukana oleva porukka on aktiivista ja asiantuntevaa ja koordinaattori osaava, innostunut ja verkostoinut, tulokset ovat hyviä.

ELY-keskukset ovat saaneet asiakkailta pääosin myönteistä palautetta, tosin ohjelmakauden alussa asiakkaat kokivat kauden myöhästymisen, rahoituspäätösten ja maksatusten viivästymisen sekä muuttuneet hallintomenettelyt negatiivisina.

ELY-keskusten haastattelujen perusteella yhteistyö toimintaryhmien kanssa on sujunut hyvin noin puolella alueella ja suhteellisen hyvin noin puolella alueella. Ainoastaan yksi ELY-keskus totesi, että yhteistyö olisi voinut mennä paremminkin. On huomattavaa, että kaikki ne ELY-keskukset, jotka kertoivat toimintaryhmäyhteistyön olevan hyvää, olivat laatineet linjaukset, työnjaot ja periaatteet tukien myöntämiseen etukäteen toimintaryhmien kanssa. Niistä alueista, joiden yhteistyö toimintaryhmien kanssa arvioitiin sujuvan suhteellisen hyvin, suurin osa kertoi yhteistyön laadun parantuneen ohjelmakauden kuluessa. Suurimmat ongelmat toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyössä liittyivät yritystukeen (epätäydelliset hakemukset, joita toimintaryhmät olivat puoltaneet, tarveharkintaan ja laillisuustarkastukseen) sekä tukien

maksatukseen. Näitä ongelmia oli pyritty ratkaisemaan prosessien kehittämällä, toimintaryhmien kouluttamisella (vierihoito, maksatustiimin vierailut, koulutustilaisuudet) sekä osallistumalla toimintaryhmien hallitusten kokoukseen tai keskustelemalla vireille tulevista hakemuksista etukäteen.

Hyvät käytännöt

- Asiakaspalautteen kerääminen ja huomioon ottaminen sekä sisäisten prosessien (myöntö -> maksatus) järjestelmällinen seuranta ja kehittäminen (Satakunta)
- Aloituspalaverit myönteisen hankepäättöksen jälkeen (Häme, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa)
- Maksatuspalaveri suurimmille hanketoimijoille ja toimintaryhmille (Pohjois-Karjala)
- Vierihoito, maksatustiimin vierailut toimintaryhmissä (Etelä-Pohjanmaa)
- ELY-keskuksen toimintaryhmäyhteyshenkilö osallistuu toimintaryhmien hallitusten kokouksiin (Satakunta)
- Leader-yhteistyöryhmä, johon osallistuivat toimintaryhmien toiminnanjohtajat, ELY-keskuksen hankevalmistelijat ja yritystutkijat sekä maakuntaliitto, jatkuu. Ryhmässä käydään kaikki hankkeet läpi. (Pohjois-Karjala)
- ELY-keskuksen ja toimintaryhmien yhteinen tiedotushanke (Etelä-Savo, Häme, Kainuu, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo)

Arviointikysymys 6: Onko alueiden toimijoiden, sidosryhmien ja asiakkaiden yhteistyö ollut tavoitteiden kannalta toimivaa?

- ELY-keskusten ja perinteisten hanketoimijoiden välinen yhteistyö on sujuvaa ja jatkuvaa.
- ELY-keskukset käyttävät erilaisia keinoja ohjaamaan hanketoimijoita kohti haluttuja tavoitteita (viestintä, palaverit, teema- ja ideahaut, koulutus ja palaverit hankkeen onnistumisen varmistamiseksi).
- Suuret ja perinteiset hanketoimijat ovat olleet mukana jo alueellisen suunnitelman laadintavaiheessa, joten ne tuntevat alueen hanketarpeet.
- Asiakaspalaute on ollut pääosin positiivista, vaikkakin alkukauden ongelmat ja lisääntynyt byrokraatia koettiin negatiivisina.

10 Suunnitteluprosessin, strategioiden ja suunnitelmien uudistaminen ja kehitystarpeet

10.1 Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien yhteys maakuntaohjelmiin

Alueellisten suunnitelmien valmistelussa maakuntaohjelma oli keskeisessä asemassa vain harvalla alueella. Tiivis yhteys maakuntaohjelman ja maaseutuohjelman välillä löytyy ainoastaan Lapissa. Lapin maakuntaohjelman maaseutuosio perustuu maaseutuohjelmaan, ja maakuntaohjelma hyväksytettiin maaseutujaostossa.

Etelä-Pohjanmaalla, Satakunnassa ja Keski-Suomessa maakuntastrategia ja maaseutuohjelma laadittiin samaan aikaan. Näistä alueista Etelä-Pohjanmaan ja Satakunnan maakuntaohjelma ja maaseutuohjelma ovat yhteydessä toisiinsa. Sen sijaan Keski-Suomen maakuntaohjelman valmistelu oli täysin erillistä maaseutusuunnitelmasta, ja maakuntaohjelman kolme kärkiklusteria (bioenergia, koneet ja laitteet, keskitettyä asuminen) lisättiin maaseutuohjelmaan jälkikäteen. Ohjelmakauden aikana selvisi, että ne eivät sopeutuneet maaseudun kehittämissuunnitelmaan lainkaan, ja niistä luovuttiin.

Pirkanmaan maaseudun kehittämissuunnitelma sinänsä perustuu Pirkanmaan maaseutustrategiaan, mutta itse Pirkanmaan liitto ei ole aktiivinen maaseudun kehittäjä, sillä se keskittyy enemmän muuhun aluekehittämiseen.

ELY-keskusten haastattelujen perusteella voidaan päätellä, että alueilla, joilla esimerkiksi teknologia tai muu teollisuus ja kaupungit ovat tärkeämmässä roolissa (Uusimaa, Pirkanmaa, Keski-Suomi), maakuntaliitto ei osallistu kovinkaan aktiivisesti maaseudun kehittämiseen vaan keskittyy yleiseen aluekehittämiseen. Alueilla, jotka ovat pääosin maaseutua (Lappi, Kainuu) sen sijaan maakuntaliitolla on huomattava rooli maaseudun kehittämisessä ja maaseudun kehittämissuunnitelmat ovat tiiviisti yhteydessä maakuntaohjelmiin.

10.2 Suunnitteluprosessin, strategioiden ja suunnitelmien uudistaminen ja kehitystarpeet

ELY-keskusten haastatteluissa ei kysytty suoraan suunnitteluprosessin, strategioiden ja suunnitelmien uudistamista ja kehitystarpeita, mutta haastattelujen aikana nousi esiin mielipiteitä näihin asioihin liittyen. Kaksi asiaa nousi päällimmäiseksi: nykyistä selkeämpi kokonaiskuva ohjelmakokonaisuudesta ja sekä ministeriön ohjaavampi rooli alueellisten suunnitelmien laadintavaiheessa.

Ohjelmakokonaisuuden makrotason kokonaiskuvan katsottiin olevan tärkeä siksi, että se auttaisi karsimaan päällekkäisyyksiä ja parantamaan eri tasojen täydentävyyttä. Esimerkiksi valtakunnallisten hankkeiden, alueellisten suunnitelmien ja paikallisten strategioiden/hankkeiden tulisi olla tiukemmin nivoutuneita toisiinsa, jotta maaseudun kehittäminen olisi kokonaisvaltaista ja mahdollisimman tehokasta. Tällä tapaa voitaisiin myös karsia päällekkäisyyksiä.

Yhteistyö MMM:n kanssa mainitaan sujuvaksi, mutta selkeitä ja muuttumattomia ohjeita, erityisesti suunnitelmien laadintavaiheessa kaivattiin. Toimeksianto ja tarkka ohjeistus olisi hyvä tulla yhtä aikaa. Ohjeistamatta jättämisen (ja ohjeistuksen muuttumisen) koettiin vievän paljon vähiä resursseja, koska ELY-keskukset joutuvat tekemään omia ratkaisuja, joita joutuu korjata myöhemmin kun ohjeistus saapuu.

Mavin suuntaan kohdistui kritiikkiä erityisesti raportointi- ja seurantajärjestelmän puutteellisuudesta sekä maksatukseen liittyvien ohjeistusten hitaudesta ja vaihtuvuudesta.

10.3 Alueellisten suunnitelmien lisäarvo

Arviointikonsortion järjestämällä Alpakka-leireillä keskusteltiin alueellisten suunnitelmien lisäarvosta. Idän ja lännen leiriläiset olivat sitä mieltä, että alueelliset suunnitelmat ovat merkittäviä. Alueellisten ohjelmien lisäarvo on siinä, että ne sallivat alueiden omien erityispiirteiden korostamisen. Erityisesti suunnitelmien laadintavaihe koettiin tärkeänä, sillä laajan joukon osallistaminen on arvokas työmuoto.

ELY-keskusten haastatteluissakin sivuttiin alueellisten suunnitelmien lisäarvoa:

”Yhteensovitus Manner-Suomen ohjelman kanssa ei ollut vaikeaa, sillä loppuviimeksi kaikki purkautuu kehittämistarpeisiin eli kolutukseen, tiedotukseen ja yritysten kehittämiseen. Kun nämä tarpeet ovat selvitetty, lähtee tapahtumaan. Joka kaudella pitää selvittää toimenpidekohtaiset vaatimukset ja opetella paras toimintamalli/toteutustapa kulloiseenkin säännöstöön. Alueellisen suunnitelman ja alueellisen valmistelutyön lisäarvo on juurikin siinä, että mietitään alueella yhteisesti, miten uusilla sääntöjen mukaisessa pelissä voidaan kehittää aluetta parhaiten. Yhteisellä prosessilla mietitään hyvä työnjako ja uudet toimintamallit sekä estetään päällekkäisyydet.”

Kainuun ELY-keskus

”Strateginen tekeminen on ensimmäinen askel sitouttamiseen. Vaikka se on työlästä, siitä on heti hyötyä. Kun ohjelman täytäntöönpano alkaa, toimijat ovat heti sitoutuneita lähtemään liikkeelle kohti yhteisiä, aitoja päämääriä.”

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

10.4 Ruotsin malli?

Ohjelmakaudelle 2014–2020 Ruotsin maaseutuohjelman hallintoviranomainen Jordbruksverket pyysi jo-kaista lääninhallitusta laatimaan alueellisen toimintasuunnitelman maaseutuohjelman toimeenpanoa varten. Toimintasuunnitelmien sisällysluettelo on pitkälti sama kuin Suomen alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien (SWOT-analyysi, alueellisten tarpeiden määrittely, alueen kuvaus, kumppanuus, kommunikaatio, yhteys muihin rahastoihin ja Leader-ryhmiin). Ruotsin lääninhallituksilta vaadittiin myös läänin prioriteetit, valintakriteerit ja päätöksentekomenettelyn kuvaus sekä selvitystä toimintasuunnitelman muutosprosessista ja seurannasta.

Sisällöllisesti eroavaisuuksia kuitenkin löytyy huomattavasti enemmän. Ruotsin hallintoviranomainen on antanut tarkat sapluunat, joita lääninhallitusten tulee noudattaa. Tietyt tekstit tulee kopioida suoraan, tiettyihin osioihin tulee kirjoittaa läänien omaa tekstiä, vastaten esitettyihin kysymyksiin. Kaikki taulukot (rahoitustaulukko, indikaattoritaulukko, valintakriteerien pisteytyksen laskentamalli) on annettu valmiina lääninhallituksille täytettäväksi.

Suurin ero Ruotsin ja Suomen välillä kuitenkin liittyy prosesseihin. Siinä missä Ruotsin alueelliset toimintasuunnitelmat ovat alistettuja Ruotsin maaseutuohjelmalle – jopa siinä määrin, että hallintoviranomainen jakaa valtakunnalliset tavoitteet läänien kesken – ja seuraavat maaseutuohjelman laadintaa jälkiju-

nassa, Suomessa alueellisia suunnitelmia ja Manner-Suomen ohjelmaa rakennetaan iteratiivisesti, samaan aikaan. Suomessa alueelliset tavoitteet eivät ole alisteisia Manner-Suomen tavoitteille, mutta Manner-Suomen tavoitteet eivät myöskään tiukasti perustu alueellisiin tavoitteisiin.

Ruotsin mallissa on useita positiivisia puolia. Lääninhallitusten työmäärä vähenee huomattavasti kun ohjeistus on selkeää, vaatimukset ovat selvillä heti alusta asti, ja koko toimintasuunnitelman kirjoittamisen (ja sisällön ideoinnin) sijaan saa keskittyä vain tiettyihin olennaisiin osiin (SWOT-analyysi, alueelliset valintakriteerit, alueelliset prosessit). Tämä myös parantaa alueellisten toimintasuunnitelmien loogisuutta, vertailtavuutta, laatua sekä yhteyttä valtakunnalliseen ohjelmaan. Alueellisten toimintasuunnitelmien seuranta ja arviointia ei tarvitse myöskään ideoida ja toteuttaa joka alueella erikseen, sillä seurantatiedot tulevat suoraan rekistereistä ja arvioinnissa voidaan käyttää ohjelma-arvioinnin välineitä.

Esimerkiksi ohjelmakauden 2014–2020 Suomen alueellisista suunnitelmista puuttuivat miltei täysin painopisteiden väliset (sanalliset ja rahalliset) priorisoinnit. Suunnitelman toimien priorisointi tulisi parhaiten esille, jos painopisteiden välinen tärkeysjärjestys (ja painopisteiden välinen rahanjako) olisi esitetty selkeästi esimerkiksi kaavio- tai taulukkomuodossa. Ilman sitä strategisten tavoitteiden ja suunnitelman toimien välinen yhteys katkeaa, ja suunnitelman painotukset hukkuvat samanarvoisiin painopisteisiin. Lisäksi alueelliset suunnitelmat oli esitelty eri muodoissa: viisi suunnitelmaa oli esitelty EU-prioriteeteittain, kun taas loput oli esitelty omien alueellisten painopisteiden mukaan.³¹ Näin ollen alueelliset suunnitelmat (erityisesti niiden tavoitteet, rahoitus ja painopisteet) ovat suurelta osin vertailukelvottomia. Niitä on myös vaikea seurata ja arvioida.

Ruotsin mallin negatiivisina puolina voidaan pitää alueellisten toimintasuunnitelmien jälkijunassa tuloa: ne voidaan viimeistellä vasta kun valtakunnallinen ohjelma on hyväksytty. Lisäksi valtakunnallisen hallintoviranomaisen tulee tehdä suurempi valmistelutyö ajoissa etukäteen ja ohjeistaa alueita tarkasti. Tosin tämä valmistelutyö luultavimminkin vähentää työtä myöhemmässä vaiheessa prosessia, koska epäselvyyksiä ja harmonisoinnin tarpeita on vähemmän. Ruotsin lääninhallituksilta vaadittiin myös muutoksia alueellisiin toimintasuunnitelmiin sekä kansallisista että alueellisista syistä – tämä kasvattaa hallintoviranomaisen työmäärää, mutta toisaalta se pitää myös ohjelmakokonaisuuden loogisena ja varmistaa alueellisten sidosryhmien osallistumisen myös ohjelmakauden aikana. Ruotsin mallissa alueellisille hallintoviranomaisille annetaan pienempi rooli ja vähemmän omistajuutta oman alueen kehittämiseen kuin Suomessa. Heidän tehtävänsä on nimittäin vastata kysymykseen ”Miten maaseudun kehittämisohjelmaa toteutetaan ja hallinnoidaan alueella?” Suomessa kysymys on ennemminkin ollut laajempi, ”Miten maaseutua kehitetään alueella?”

³¹ Avaintaito Osuuskunta Suomi, ”Yhteenvetoraportti: Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien 2014-2020 arviointi”, 29.11.2013

Arviointikysymys 7: Millaisia tarpeita nähdään suunnitteluprosessin ja itse strategioiden ja suunnitelmien uudistamisessa ja miten niitä olisi syytä kehittää?

- Alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat toteuttavat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa, mutta ne eivät ole täysin linjassa sen kanssa. Tämä johtuu siitä, että ELY-keskuksilta ei ole vaadittu määrämuotoista alueellista suunnitelmaa eikä eri tasojen tavoitteita ole sovitettu tiukasti yhteen.
- ELY-keskusten ja alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman rooleja tulisi selventää. Nykyisessä mallissa alueelliset suunnitelmat ovat ikään kuin harmaata aluetta: ne vaaditaan, mutta toimeenpano ja seuranta tapahtuu Manner-Suomen ohjelman logiikan mukaan.
- Vain muutama alueellinen suunnitelma on tiiviisti yhteydessä maakuntaohjelman kanssa.
- ELY-keskuksella ja Leader-ryhmillä tulisi olla jaettu näkemys alueen maaseudun kehittämisestä
- Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien laatiminen vaatii ELY-keskuksilta ja sidosryhmiltä huomattavaa panosta.
- Alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien suurin lisäarvo näyttää olevan sidosryhmien osallistaminen laatimisvaiheessa.
- MMM:n tulee päättää alueellisten suunnitelmien rooli tulevilla ohjelmakaudella. Mahdollisuuksia on useita:
 - Ei alueellisia suunnitelmia. Manner-Suomen ohjelma toimeenpannaan samalla tavalla joka ELY-keskuksessa ilman alueellisia suunnitelmia. Sidosryhmät voidaan osallistaa Manner-Suomen ohjelman laadintaan esimerkiksi teemoittain, verkostoina.
 - Alueelliset suunnitelmat ovat määrämuotoisia, ja ne on laadittu Manner-Suomen ohjelman laatimisen jälkeen, sen toimeenpanoa silmälläpitäen. Alueelliset suunnitelmat noudattavat Manner-Suomen ohjelman interventiologiikkaa ja Manner-Suomen tavoitteet on jaettu ELY-keskuksittain ylhäältä alaspäin (Ruotsin malli).
 - Alueelliset suunnitelmat noudattavat MMM:n laatimaa sisällysluetteloa ja painopisteet mukailevat Manner-Suomen ohjelman sisältöä. Alueet voivat painottaa ohjelman eri osaluokkia. Manner-Suomen tavoitteet on koottu alueellisten suunnitelmien tavoitteiden perusteilla alhaalta ylöspäin.
 - Alueellisilla suunnitelmilla on omat painopisteensä, tavoitteensa ja mittarinsa sekä interventiologiikkansa. Alueellisessa suunnitelmassa on taulukko, joka näyttää painopisteiden ja Manner-Suomen ohjelman toimenpiteiden yhteyden. Rahoitustaulukot on annettu alueellisille painopisteille ja Manner-Suomen ohjelman toimenpiteille. Jokainen ELY-keskus seuraa oman suunnitelmansa ja painopisteidensä toteutumista.
- Mikäli alueelliset maaseudun kehittämisohjelmat halutaan säilyttää,
 - MMM:n tulisi päivittää alueellisten suunnitelmien sisällysluetteloa sekä laatia tarkemmat ohjeet sisältövaatimuksista.
 - Rahoitustaulukot tulisi olla annettu määrämuotoisina, tarkkojen ohjeiden kanssa.
 - Alueellisiin suunnitelmiin tulisi sisällyttää alueellinen seuranta- ja arviointisuunnitelma.
 - MMM:n tulisi antaa toimeksiannossa lista aiheista, joita nykytilan kuvauksessa halutaan käsiteltävän.
 - MMM:n tulisi antaa selkeät ohjeet ja mahdollista koulutusta hyvissä ajoin etukäteen SWOT-analyysin laatimiseen. SWOT-analyysit voitaisiin myös lähettää kommentoitavaksi muille alueille, ministeriöön tai ulkopuoliselle konsultille, jotta niiden laatu voitaisiin varmistaa ennen suunnitelman kirjoittamista. Valitun strategian ja sitä toteuttavan suunnitelman tulisi olla jatkumoa SWOT-analyysistä.

- Alueellisten suunnitelmien tavoitteiden asetteluun tulisi kiinnittää enemmän huomiota. MMM:n tulisi vaatia jokaiselta alueelta tavoitehierarkia sekä keskeiset, yhteiset, määrälliset tavoitteet (esim. uudet työpaikat), jotta vertailu alueiden kesken on mahdollista.
- MMM:n tulisi antaa ELY-keskuksille seikkaperäiset ohjeet valittujen yhteisten tavoitteiden laatimiseksi yhtenäisellä tavalla. Tämän ohjeistuksen laatimiseen saattaa joutua tekemään taustatutkimusta (esim. edellisen kauden luotujen työpaikkojen määrä vs. toimenpiteisiin käytetty rahoitus) ja kouluttamaan ELY-keskuksia tavoitteiden asettamiseen. On toki huomattavaa, että tavoitteiden asetteluun vaikuttaa myös logiikka: osa tavoitteista asetetaan kannustimiksi, osa helposti saavutettaviksi. Tässäkin pitäisi löytää yhtenäinen linja.
- Alueellisten suunnitelmien määrällisten tavoitteiden olisi hyvä olla linjassa Manner-Suomen tavoitteiden kanssa. Se selkeyttäisi ohjelmakokonaisuutta ja –logiikkaa. Tämä vaatisi MMM:n, Mavin ja ELY-keskusten yhteistyötä tavoitteiden jyvittämisessä ELY-keskuksille, ottaen huomioon kokonaisrahoituksen, alueittaisen rahoituksen jakautumisen toimenpiteiden kesken sekä alueen elinkeinorakenteen. Tavoitteiden koordinointi voidaan tehdä ylhäältä alaspäin, alhaalta ylöspäin tai iteratiivisesti.
- Alueellisten suunnitelmien tulisi elää ajassa. ELY-keskusten tulisi päivittää alueellisia suunnitelmia ja niiden tavoitteita politiikka- ja rahoitusmuutosten myötä ohjelmakauden aikana. Se auttaisi alueellisen suunnitelman pysymistä relevanttina ja ohjaavana dokumenttina sekä aktivoisi sidosryhmiä alueellisen suunnitelman seurantaan myös ohjelmakauden aikana. MMM:n tulee selkeyttää alueellisten suunnitelmien päivitysprosessi (alueilla ja valtakunnallisesti) sekä aikataulu.
- Alueellisten suunnitelmien seurannan ja arvioinnin tulisi olla pakollista.

OSA 4 PAIKALLISTASON ANALYYSI

Päivi Pylkkänen, Niina Kuuva & Torsti Hyyryläinen

1 Johdanto ja lähtökohdat

Tämä loppuraportti käsittelee Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin toimenpiteitä suhteessa maa- ja metsätalousministeriön toimeksiantoon ”Selvitys alueellisten ja paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien vaikuttavuudesta sekä ehdotus vaikuttavuuden mittareiden kehittämisestä (DNRO 1653/71/2014)” ajalla 1.1.–23.10.2015. Tehdyt toimenpiteet perustuvat maa- ja metsätalousministeriön tarjouskilpailun mukaiseen tehtävänantoon, konsortio-osapuolten MDI:n johdolla jättämään tarjoukseen, sen täsmennettyyn työsuunnitelmaan sekä MDI:n ja Ruralia-instituutin väliseen alihankintasopimukseen. Konsortion sisäisen tehtävänjaon mukaisesti Ruralia-instituutin käynnistämät toimenpiteet ovat keskittyneet paikallisten maaseudun kehittämissuunnitelmien tasolle eli paikalliseen toimintaryhmätyöhön ohjelmakaudella 2007–2013.

Arvioinnin keskeisenä aineistona ovat olleet 55 paikallisen toimintaryhmän kehittämissuunnitelmaa 2007–2013, kehittämissuunnitelmien toimeenpanoa koskevat vuosiraportit vuosilta 2007–2014 (yhteensä 440 asiakirjaa) ja paikallisiin kehittämissuunnitelmiin kohdistuneet ja toimintaryhmien maa- ja metsätalousministeriölle toimittamat arvioinnit ja erillisselvitykset (osalta toimintaryhmiä). Lisäksi käyttöön pyydettiin Maaseutuvirastosta Hanke2007-rekisterin tietosisältöä sekä Suomen maaseudun kehittämisstrategian 2007–2013 ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 sekä sen vuosikertomusten dokumentaatiota soveltuvin osin.

Paikallistasoa koskevan selvitystyön lähtökohdaksi otettiin meta-analyttinen tarkastelutapa, millä tarkoitetaan jo tehtyjen paikallisten toimeenpanokatsausten, arviointien ja selvitysten sekä muiden soveltuvien kirjallisten aineistojen systemaattista tarkastelua. Lähtökohta perustui siihen tietoon, että paikallisella tasolla on tuotettu ohjelmakauden aikana mittava määrä sellaista kirjallista aineistoa, mitä on vain vähäisessä määrin käyty läpi ja hyödynnetty aikaisemmissa arvioinneissa tai selvityksissä.

Kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason muodostamaa maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmää ja näiltä eri tasoilta arvioinnin aikana tehtyjä havaintoja on arviointikonsortiossa jäsennetty neoendogeenisen tulkintakehyksen avulla. Tulkintakehyksen kautta huomio on kohdentunut erityisesti eri aluetasojen ja niillä vaikuttavien toimijoiden vuorovaikutussuhteiden tarkasteluun.

Ohjelmakausi alkoi virallisesti vuonna 2007, mutta ensimmäiset yritystuki- ja hankepäätökset tehtiin vasta vuoden 2008 puolessa välissä (MMM 2009, 11). Hanke- ja yritystukien myöntäminen päättyi puolestaan pääsääntöisesti vuoden 2013 lopussa. Kuitenkin toimintaryhmät ovat pystyneet tekemään erityistapauksissa yritystukien ja uusien haasteiden hankkeiden päätöksiä aina kesäkuuhun 2014 saakka, mikäli sitomattomia varoja oli jäljellä. Tavoitteena oli sitoa ohjelmakauden varat mahdollisimman täysimääräisesti. (MMM 2015, 11.)

1.1 Paikallistason arviointiaineisto ja analyysi

Toimintaryhmätasoa koskeva arviointiaineisto on erittäin laaja ja monipuolinen. Esimerkiksi paikallistason arviointiaineistona käytettäviä vuosiraporttidokumentteja ja toimintaryhmien kehittämissuunnitelmia on saatavilla yhteensä 495 kappaletta. Käytettävissä olevan aineiston laajuuden vuoksi konsortion työkokouksessa 20.1.2015 sovittiin paikallisen tason selvitystyön kohdentamisesta 15 tarkasteltavan ELY-keskuksen alueelle siten, että Ruralia-instituutissa analysoidaan kunkin ELY-keskuksen osalta yhden toimintaryhmän aineistot. Alueellisesta tasosta vastaava Avaintaito osuuskunta analysoi puolestaan alueellisen (ELY-keskus) tason materiaalit.

Analysoitavat toimintaryhmät edustavat siten sattumanvaraisia näytteitä kunkin ELY-keskusalueen paikalliskehittämisestä. Vaikka alueellinen peitto ei ole täysin kattava, valittujen näytteiden avulla voidaan kuitenkin nostaa esille paikallisen tason näkökulmia maan eri osista. Tiedetään, että yksittäisistäkin tapausanalyysistä voidaan tunnistaa esimerkiksi hyviä käytäntöjä, toimintamalleja ja esimerkkejä sekä tehdä laadullisia päätelmiä paikallistasolla keskeisistä kysymyksistä ja niiden vaihtelusta. Selvitystyön tiivistelmissä, Hanke2007-rekisteriaineistoon perustuvissa tarkasteluissa huomioita tehtiin aineiston mahdollistamassa määrin kaikista toimintaryhmistä.

Arviointiaineiston analyysissä on kiinnitetty huomiota erityisesti toimintaryhmien esiin tuomiin oman toiminnan sekä Leader-toiminnan onnistumisiin ja ongelmakohtiin paikallisella ja valtakunnan tasolla. Aineiston avulla on tarkasteltu myös toimintaryhmien vuorovaikutussuhteita ELY-keskuksiin, muihin alueellisiin kehittäjätoimijoihin, Maaseutuvirastoon, maaseutuverkostoon sekä maa- ja metsätalousministeriöön. Aineiston analyysia on toteutettu tarkastelemalla sitä ministeriön esittämien seitsemän arviointikysymyksen kautta.

Paikallistason arviointia koskeva aineisto on rajattu seuraaviin dokumentteihin:

- 15 Leader-toimintaryhmän vuosiraportit ajalta 2007–2014, yhteensä 120 asiakirjaa
- 15 Leader-toimintaryhmän kehittämissuunnitelmat 2007–2013, yhteensä 15 asiakirjaa
- Leader-toimintaryhmien tilaamat ulkoiset arvioinnit (kaikki tarkasteluun valitut ryhmät eivät ole arviointia toteuttaneet tai toimittaneet sellaista maaseutu.fi arviointitoimia koskevalle linkkisivustolle)
- Maaseudun yritys- ja hankerahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen – työryhmän selvitys. Työryhmämuistio 2009:12. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 arvioinnit ja arvioinnin suositukset (22.1.2013) (erityisesti Leader-toimintatapaa koskevin osin)
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 vuosikertomukset (erityisesti Leader-toimintatapaa koskevin osin)
- Maaseutuviraston Hanke2007-rekisteritiedot.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa 2007–2013 Leader-toiminnalle osoitettiin neljä ensisijaista tavoitetta. Tarkastelemme näiden tavoitteiden toteutumista eri arviointikysymysten yhteydessä soveltuvien osien. Leader-toiminnan neljä tavoitetta ovat:

1. Toteuttaa alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti paikallisista tarpeista lähtevää maaseudun strategiaa ja systemaattista kehittämistä, joka tuottaa kullekin maaseutualueelle täsmäratkaisuja työ- ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseksi. Leader-toimintatapa on koko maassa käytössä. Leader-toimintatapa käynnistetään ohjelman kaikilla toimintalinjoilla.
2. Koota ja aktivoida uusia ihmisiä ja toimijaryhmiä maaseudun kehittämistyöhön sekä tiedottaa kehittämismahdollisuuksista. Vahvistaa maaseudun paikallisyhteisöjä ja parantaa asukkaiden elinoloja, elämänlaatua ja elinympäristöä.
3. Kehittää kansalaisyhteiskunnan ja julkisen hallinnon yhteistyötä ja luoda uusia toimintatapoja. Parantaa maaseudun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.
4. Verkostoida ja luoda erilaisten toimijoiden välistä yhteistyötä paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Verkostojen kautta leviää uusia innovatiivisia ratkaisuja ja osaamista, jotka kasvattavat maaseudun toimijoiden kilpailukykyä.

2 Leader-toimintaryhmien paikallisten kehittämissuunnitelmien tarvestaavuus (arviointikysymys 1)

Toimintaryhmän tulee valmistella paikallinen kehittämissuunnitelmansa avoimesti ja laajasti sekä noudattaen alhaalta ylös -periaatetta, jotta se voidaan hyväksyä Leader-toimintaryhmäksi ja toteuttamaan Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa. (maaseutuohjelma [päivitys 2012], 220.) Näin ollen on syytä olettaa, että tultuaan hyväksytyksi ohjelmakaudelle 2007–2013 on hyväksytyjen toimintaryhmien jo katsottu toteuttavan alhaalta ylöspäin -periaatetta ja valmistelun tuloksena syntynyt kehittämissuunnitelma vastaa silloin alhaalta ylös nouseviin paikallisiin tarpeisiin.

Tässä arvioinnissa olemme lähteneet siitä oletuksesta, että edellisen lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota toteutuksen aikaisiin toimenpiteisiin. Kehittämissuunnitelmien toteutuksen aikainen tarvestaavuus realisoituu, mikäli ohjelmakauden aikana on käytetty ja/tai edelleen kehitetty menetelmiä, joilla jatkuvasti aktivoidaan ja vahvistetaan paikallistoimijoiden osallistumista ja osallistumismahdollisuuksia kehittämissuunnitelman toteutukseen. Tarvestaavuutta on tarkasteltu tässä vuosikertomusten, toiminnanjohtajien haastattelujen ja indikaattoritietojen valossa.

2.1 Toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien tarvestaavuus ja tarkistukset ohjelmakaudella 2007–2013 sekä toimintaympäristön muutosten vaikutukset

Yleisesti ottaen tarpeita on kartoitettu ja tunnistettu muodollisesti ennen kaikkea strategiaa valmisteltaessa (kuulemiskierrokset, työpajat, seminaarit, ideakartoitukset jne.). Muutamilla toimintaryhmillä on ollut tarpeiden kartoitusta ja täsmätoimia myös ohjelmakauden aikana. Tarpeiden kartoituksesta voidaan hyvää esimerkkinä mainita Rieska-Leaderin ja Keskipiste-Leaderin vuonna 2009 toteuttama nuorisoselvitys. Selvityksessä alueen nuorilta kysyttiin mielipiteitä esimerkiksi omasta kotiseudusta ja vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksista. Selvityksen tulosten pohjalta alettiin toteuttaa Nuoriso-Leaderia, jossa nuorten omia pienimuotoisia hankintoja ja tapahtumia rahoitetaan kevyellä ja helpolla systeemillä kuntarahoitteisesti.

Esimerkkinä nuorisotoimijoiden toteutuksen aikaisesta aktivoinnista voidaan mainita Sepran nuorisotiimin käytäntö. Sepra Leaderin Nuorisotiimi (5–6 henkilöä), joka koostui alueen nuorista ja jakoi yhteensä noin 3 000 euroa tukea nuorten miniprojekteille. Nuorisotiimi määritteli itse hakukriteerinsä ja tavan, jolla arvioi hankkeita. (Sepra, vuosiraportti 2013, 6.)

Toimintaryhmien vuosiraportoinnissa tai toimintaryhmiä koskevissa arvioinneissa on varsin vähän tietoa toimintaryhmän aktivointitoiminnan laajuudesta tai menetelmistä. Näin ollen aineistosta ei voi suoraan päätellä, missä määrin toimintaryhmät ovat varmistaneet vastaavuutta alhaalta ylös nouseviin tarpeisiin aktivointitoimenpiteiden kautta. Aktivointitoimista voidaan kuitenkin saada suuntaa antavaa tietoa seurantatietojen kautta.

Lähtökohtaisesti aktivointitoiminta sekä tiedotus- ja koulutustoimet kuuluvat toimintarahatoimenpiteen (tp 431) piiriin. Sen tuotoksena seurataan mm. tiedotus- ja aktivointitilaisuuksia ja niihin osallistuneiden määrää sekä lehtiartikkeleiden määrää. Selvityksen liitteissä 2–6 havainnollistetaan näiden indikaattoreiden toteumatietoja toimintaryhmittäin. Leader-toimintaryhmien aktivointitilaisuuksiin osallistui vuosina 2007–2013 yhteensä 53 445 henkilöä ja tiedotustilaisuuksiin 52 452 henkilöä. Eniten aktivointi- ja tiedotustilaisuuksien kautta ihmisiä on tavoittanut indikaattoriseurannan mukaan Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys Liiveri (16 179 henkilöä) ja Kantri ry (14 901 henkilöä). Toisaalta eniten tilaisuuksia näyttää järjestetyn Jyväskylän ry:n (422 kpl), Kantri ry:n (380 kpl) ja Pirityiset ry:n (363 kpl) alueilla.

Taulukkoon 1 on koottu suurimmat yhteenlasketut osallistujamäärät raportoineet toimintaryhmät ja suhteutettu raportoituja tuloksia toimintaryhmän käytettävissä olleen toimintarahamäärään, joka kasvaa suhteessa kokonaisrahoituskehykseen.

Tilaisuuksien ja osallistujien kokonaismäärissä on havaittavissa erittäin suuria eroja, minkä takana lienee useita eri syitä. Osaltaan eroja selittää esimerkiksi se, että toimintaryhmillä on erilaisia strategioita tavoittaa kohderyhmiään. Toimintaryhmät voivat tehdä tiivistä yhteistyötä tiedotus- ja aktivointiasioissa toimialueensa muiden järjestöjen ym. kanssa eivätkä siksi kykene aina osoittamaan omia tiedotus- ja aktivointituotoksia toimintarahahankkeensa tuloksena, vaikka aktivointitavoitetta sinänsä olisi edistetty³².

Taulukko 1. Leader-toimintaryhmien aktivointi- ja tiedotustilaisuuksiin osallistuneiden määrä ohjelmakaudella 2007–2013.

Toimintaryhmä	Aktivointi- ja tiedotustilaisuuksiin ohjelmakaudella 2007-2013 osallistuneet (henkilöä yhteensä)	Toimintaryhmät	Toimintarahamäärä (laskennallisesti) per aktivointi- tai tiedotustilaisuuteen osallistunut henkilö
Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys LIIVERI ry	16 179	18 Kantri ry	54
Kantri ry	14 901	39 Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys LIIVERI ry	70
AISAPARI ry	7 450	41 AISAPARI ry	153
Suupohjan Kehittämisyhdistys ry	4 927	07 Maaseudun kehittämissyhistys Ravakka ry	195
Aktion Österbotten r.f.	4 764	40 Suupohjan Kehittämisyhdistys ry	220
Maaseudun kehittämissyhistys Ravakka ry	4 018	42 Aktion Österbotten r.f.	263
Länsi-Saimaan kehittämissyhistys ry	3 062	23 Länsi-Saimaan kehittämissyhistys ry	267
Kuudestaan ry	2 689	08 Leader Pyhäjärvisuutu ry	283
Rieska-LEADER ry	2 566	44 Pirityiset ry	285
Pirityiset ry	2 522	38 Kuudestaan ry	322

³² Erillisinä ja lähtökohtaisesti kaikkia indikaattoritietoja koskevina varauksena on otettava huomioon mahdollinen virhe indikaattoritietoa koskevassa ensi käden tulkinnassa (ketkä lasketaan osallistujiksi; mikä lasketaan tilaisuudeksi), tiedon rekisteriin viemisessä tai sen myöhemässä prosessoinnissa.

Yksi syy siihen, ettei kaikki tiedotus- ja aktivointitoimet näy indikaattoritiedoissa, on myös se, että useilla Leader-ryhmillä toimintarahalla (tp 431) rinnalla on yksi tai useampi erillinen kehittämishanke, jossa tehdään tiedotus- ja aktivointitehtäviä. Toimintaraha itsessään voi kulua ns. perushallintoon (hakemusten käsittely-, rahoitus- ja maksatusasioita sekä muita toimiston tehtäviä). Siinä tapauksessa, että aktivointia tehdään toimintarahalla ulkopuolisessa hankkeessa, ei siitä raportoida toimintarahaa koskevilla indikaattoreilla. Aktivointi- ja tiedotustuotoksia ei seurantajärjestelmässä kysytä muiden kuin toimintarahahankkeiden kohdalla (vrt. taulukko 2: Indikaattorit ja indikaattorilomakkeet). Näin ollen tietoa toteutuksen aikaisista aktivointitoimenpiteistä ja niiden tuotoksista on jäänyt käytännössä myös piiloon, mistä raportoi mm. Länsi-Saimaan Leader ry vuosiraporteissaan.

Suositus

Jatkossa on tarpeen saada tietoa toimintaryhmän aktivointitoimista ja sen laajuudesta riippumatta siitä, onko tehtävät toteutettu toimintarahalla vai muilla hankkeilla. Toteutusvaihtoehtoja seurannan järjestämiseksi on useita. Yhtenä toteutusvaihtoehtona on, että toimintarahalla indikaattorilomakkeeseen (tai tulevaisuudessa vastaavaan Hyrrä-tietojärjestelmän näkymään) liitetään kysymys, onko aktivointia toteutettu toimintarahalla ohella myös muilla toimintaryhmän itse toteuttamilla hankkeilla (vastausvaihtoehtoina: kyllä/ei). Mikäli vastaus on kyllä, raportoidaan myös täydentävän hankkeen aktivointitulokset ja ilmoitetaan niitä vastaavat hanketiedot. Järjestelmä ohjataan yhteen laskemaan aktivointitulokset.

Toinen mahdollinen toteutusvaihtoehto on liittää toimintaryhmän kaikkia tiedotus- ja aktivointituloksia koskevat tiedot seurattavaksi ryhmän vuosiraportin yhteydessä. Vuosiraporttiin olisi halutessa mahdollista koota muutkin toimintaryhmän omaa toimintaa koskevat tuotokset ja tulokset indikaattorilomakkeen tapaan. Näin tehtäessä toimintaryhmä ei raportoi indikaattoritietoja erikseen, vaan ainoastaan siinä luontevassa yhteydessä, jolloin se tarkastelee muutenkin päättyneen vuoden toimintaa ja sen tuloksia. Vuosiraportti voitaisiin liittää annettavaksi Hyrrä-tietojärjestelmässä suoraan vakio- tai muotoisiin tietokenttiin tai järjestelmään tallennettavana liitetiedostona.

Kaiken kaikkiaan toimintaryhmät kertovat tarpeiden jatkuvasta kartoituksesta lähinnä epäsuorasti esimerkiksi toimiessaan monin tavoin vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa. Onkin nähtävissä, että toimeenpanon taustalla on enimmäkseen epämuodollista tarpeiden ja niihin vastaavan toiminnan tunnistelua ja hienosäätöä.

Kehittämissuunnitelmien muutokset

Vuosiraporteissa kerrotaan harvoin ohjelmakauden aikaisista toimintaympäristön muutoksista tai paikallisiin kehittämissuunnitelmiin niiden johdosta tehdyistä muutoksista. Näyttää siltä, että talouden taantuma on vaikuttanut kuitenkin jonkin verran yritystukien hakemiseen ja muutamissa toimintaryhmissä on reagoitu tilanteeseen. Esimerkiksi Pirkan Helmi ry tiivistä yhteistyötä kuntien elinkeinoyhtiön kanssa ja ne toteuttivat yhteistyössä myös pienimuotoisen kampanjan lähinnä paikallislehtien välityksellä (toiminnanjohtajan haastattelu, 7.7.2015).

Aiemmassa maaseutuohjelman arvioinnissa (Pyykkönen ym. 2014, 10–11) on kuitenkin havaittu, että yleisesti ottaen maaseudulla toimivat yritykset eivät ole kovin herkkiä talouden muutoksille. Vuoden 2008 jälkeen yritystukien määrä koki notkahduksen ja yritystukien määrä on siitä lähtien ollut laskeva. Yritystukien ohella taantuma on näkynyt myös hankkeiden koon (euromääräisesti) pienentymisenä. Muutokset eivät ole kuitenkaan suuria, mutta jokseenkin hälyttävänä voi pitää sitä, ettei laskeva trendi ole ohjelmakauden kuluessa ja uuden alkaessa taittunut. Toimintaryhmittäistä vuositason tietoa yritystuen hakemisesta ei ollut saatavilla.

Arviointiaineiston perusteella näyttää siltä, että toimintaryhmät ovat muuttaneet kehittämissuunnitelmiin kokonaisuutena katsoen harvoin, tai niin tehdessään, lähinnä rahoitussuunnitelmien osalta. Tällöin liikkeelle panevana syynä on ollut useimmiten ollut toimintalinjojen 1 ja 2 ennakoitua vähäisempi toteuma tarkasteluajankohtaan mennessä. Esimerkiksi keskisuomalaisen Viisari ry:n ohjelmaa tarkistettiin vuonna 2009 toimintalinjan 1 ja 3 suhdetta muuttamalla siten, että toimintalinja 3:n osuutta Viisarin ohjelmassa lisättiin. Lisäksi tehtiin tavoitteita koskeva tarkennus suhteessa indikaattoreihin. Muutetun kehittämissuunnitelman taustoja selvitetään seuraavasti:

”Keski-Suomen TE-keskuksen maaseutuohjelma rahoittaa joustavasti hankkeita toimintalinja 1:stä, joiden osuutta Viisarin ohjelmassa on vähennetty. Vastaavasti toimintalinja 3:n osuutta on Viisarin ohjelmassa lisätty. Koulutushankkeiden osuutta pienennettiin tuntuvasti (koska v.05/09 mennessä ei saatu yhtään tp:n rahoitusesitystä). (– –) Ohjelman tavoitteita on tarkennettu vastaamaan indikaattorilomakkeissa kerättäviin tietoihin ja määrällisiä tavoitteita on täsmennetty toteuman perusteella”. [Viisari ry, vuosiraportti 2009, 2]

Toinen tyypillinen tapa muuttaa rahoitussuunnitelmaa oli tukiprosenttia koskevat muutokset. Jos toteutus lähti hitaasti liikkeelle, nostettiin tukiprosenttia (säännösten sallimissa puitteissa). Kysynnän ollessa suurta tukiprosenttia laskettiin, erityisesti yritystukien kohdalla.

Ohjelmakausien vaihtumiseen ripeyttä ja ohjelmakehyksen sisälle ketteryyttä vastata toimintaympäristön muutoksiin

Toimintaryhmille toteutettujen haastattelujen perusteella voi todeta, että ohjelmakauden pituus ei voi tulevaisuudessa olla ainakaan nykyistä lyhempi, mikäli ohjelmakauden vaihtumiseen menee jopa lähes kaksi vuotta. Ohjelmatyön pitkäjänteisyyden ja kehittämistyön jatkumon turvaamiseksi on syytä jatkossa miettiä, miten ohjelmakausien taite voidaan ylittää ilman, että kehittämiseen ja rahoitukseen tulee odotettavia katkoksia. Toiminnanjohtajien haastatteluissa tuotiin esille, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanossa tulisi pohtia esimerkiksi rakennerahastopuolen toteutusmallia, jossa ohjelmakauden 2014–2020 toteutus käynnistettiin jo ennen kuin rakennerahasto-ohjelmiin oli saatu EU:n hyväksyntä.

Toimintaryhmäkentällä peräänkuulutetaan laajojen strategisten linjausten pitkäjänteisyyttä. Maaseudun kehittämisohjelman sisällä tarvitaan kuitenkin joustavuutta vastata toimintaympäristössä alue- ja paikallistasolla tapahtuviin muutoksiin.

Arviointikysymys 1: Miten paikalliset suunnitelmat ja ohjelmakauden toteutus ovat vastanneet tarpeisiin ja mahdollisiin uusiin toimintaympäristön muutoksista aiheutuneisiin haasteisiin? Onko ohjelmakausi (7 vuotta) sopiva tällaiseen suunnitteluun?

- Toimintaryhmäksi hyväksymisen edellytys oli se, että paikallinen kehittämissuunnitelma on valmisteltu avoimesti, laajasti ja noudattaen alhaalta ylös -periaatetta. Tästä seuraa, että ne myös lähtökohtaisesti vastaavat paikallisiin tarpeisiin.
- Harvat toimintaryhmät ovat tehneet erityisiä paikallisten tarpeiden kartoittamiseen tähtääviä toimia ohjelmakauden aikana. Tarpeiden jatkuva kartoitus on ollut informaalia ja tapahtunut pääsääntöisesti toimintaryhmän ja toimijoiden muun kanssakäymisen ohessa sekä sidosryhmien kautta iteratiivisesti.
- Aktivointitoimet kertovat osaltaan huolehtimisesta toteutuksen aikaisesta tarvestaavuudesta. Seurantatietoihin sisältyy tietoja aktivointitoimista. Tiedotus- ja aktivointitilaisuuksien määrissä samoin kuin näihin tilaisuuksiin osallistuneiden määrissä on toimintaryhmien välillä suuria eroja. Koska tietoihin liittyy mahdollisia virhelähteitä, eivät aktivointituotokset käy suoraan tarvestaavuuden indikaattorista.
- Kehittämissuunnitelmien muutostarpeet nähtiin ohjelmakaudella pieniksi siksi, että suunnitelma-asiakirjat olivat lähtökohtaisesti laaja-alaisia ja väljiä. Toimintaryhmät tekivät muutoksia lähinnä rahoitussuunnitelmiin, mutta kehittämissuunnitelmien painopisteitä tai tavoitteita ei juuri muutettu.
- 7-vuotisesta ohjelmakaudesta todellista kehittämistyön toteuttamisaikaa on vain noin viisi vuotta. Toiminnanjohtajien näkemysten mukaan ohjelmakausi ei voi olla ainakaan yhtään lyhempi, mieluummin pidempi. Kehittämistyön katkos ohjelmakausien vaihtumisessa aiheuttaa paljon ongelmia, minkä vuoksi katkosten varalle on syytä etsiä jatkumon turvaavat ratkaisut.

3 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden edistäminen paikallisten kehittämissuunnitelmien avulla (arviointikysymys 2)

Ohjelmakaudella 2007–2013 Leader-toimintatapa käynnistettiin Manner-Suomen maaseutuohjelman kaikkialla toimintalinjoilla ja tarkoituksena oli siten saada Leader-toiminta palvelemaan kaikkien toimintalinjojen tavoitteita. Leader-toimintaryhmät ovat voineet rahoittaa toimintalinjoilla 3 ja 4 kaikkia Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa esitettyjä toimia (toimenpiteitä). Toimintalinjalla 1 toimintaryhmät ovat pystyneet toteuttamaan toimenpiteiden 111, 123 ja 124 mukaisia hankkeita ja toimintalinjalla 2 toimenpiteiden 214 ja 216 mukaisia hankkeita. Toimintaryhmät ovat määritelleet ohjelmakauden 2007–2013 kehittämissuunnitelmissaan tarkemmin sen, mitkä maaseutuohjelman toimintalinjat ja toimenpiteet ne ottavat käyttöönsä.

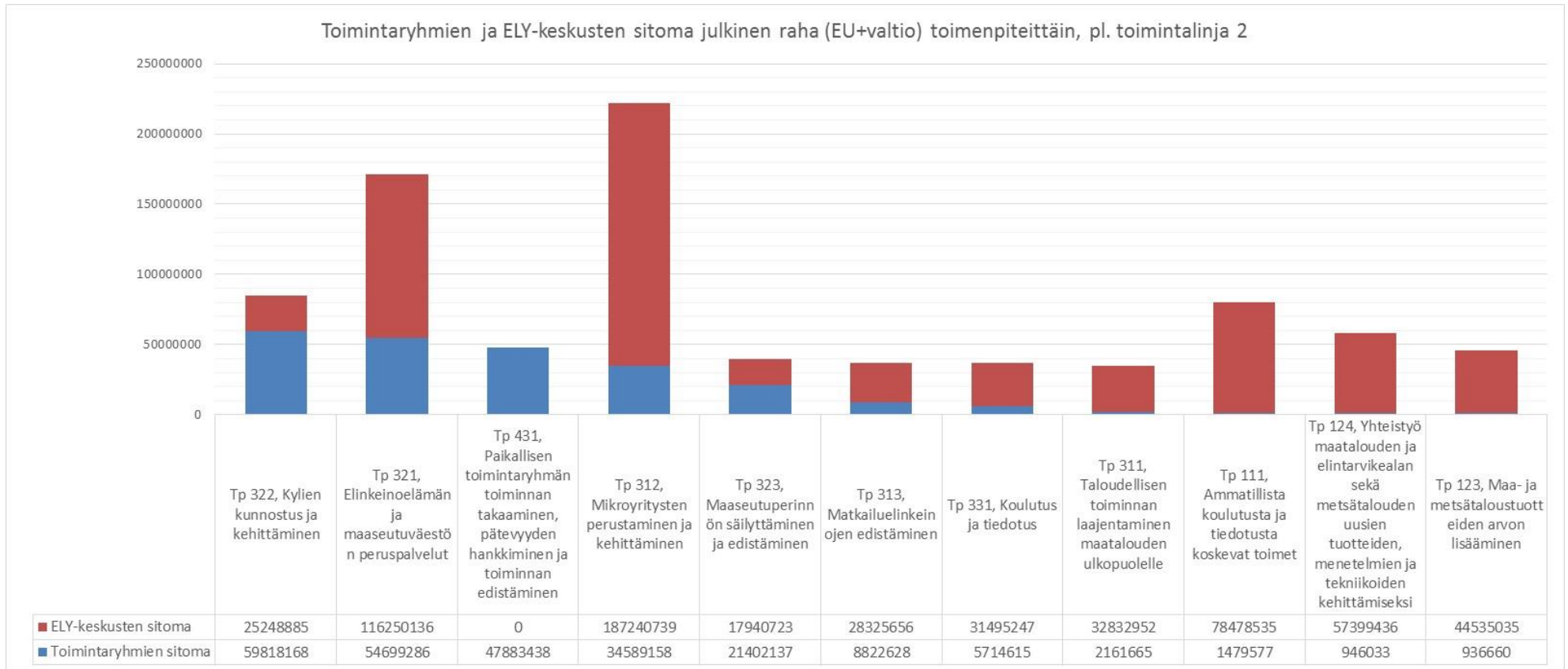
Toimintaryhmät eivät yleisesti ottaen raportoi vuosiraporteissaan merkittävistä ja suoranaisista ristiriidoista Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ja paikallisten kehittämissuunnitelmien tavoitteiden välillä. Tavoitteita joustavasti tulkitsemalla kehittämissuunnitelmien tavoitteille ja toimenpiteille on käytännössä löydetty vastaavat paikat Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta, jolloin avoimilta ristiriidoilta on välttytty. Käytännössä moni rahoitetuista hankkeista toteuttaa sisällöllisesti useampaa toimenpidettä, jolloin päätösten luokittelu toimenpiteiden mukaan ei ole yksiselitteinen ja vaihtelee ryhmien välillä.

”Kokonaisuutena yhteensopiva. Toimenpiteittäin tarkasteltuna yhteensovituksessa ja sopivimpaan toimenpiteeseen sijoittelussa on ollut pakko tyytyä suurpiirteisyyteen. Hyvä asia olisi ollut, jos viranomaiset olisivat avanneet jossain vaiheessa jaottelun merkitystä ja hyötyä. Suurin osa pienistä hankkeista pitää sisällään monia eri tarpeita ja tehtäviä, jolloin maaseutuohjelman luokittelu tuntuu keinotekoiselta.” [Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys, vuosiraportti 2013]

Leader-toiminnan rahoitus on monikanavaista. Rahoitus koostuu maaseuturahaston, valtion, kuntien ja muiden julkisten tahojen rahoituksesta sekä yksityisestä rahoituksesta (ml. talkootyö). Leader-toimintaryhmien toteutunut kokonaisrahoitus oli ohjelmakaudella 2007–2013 noin 300 miljoonaa euroa (5/2015 / Mavi / OS).

3.1 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden toteutuminen Leader-toimintaryhmien näkökulmasta

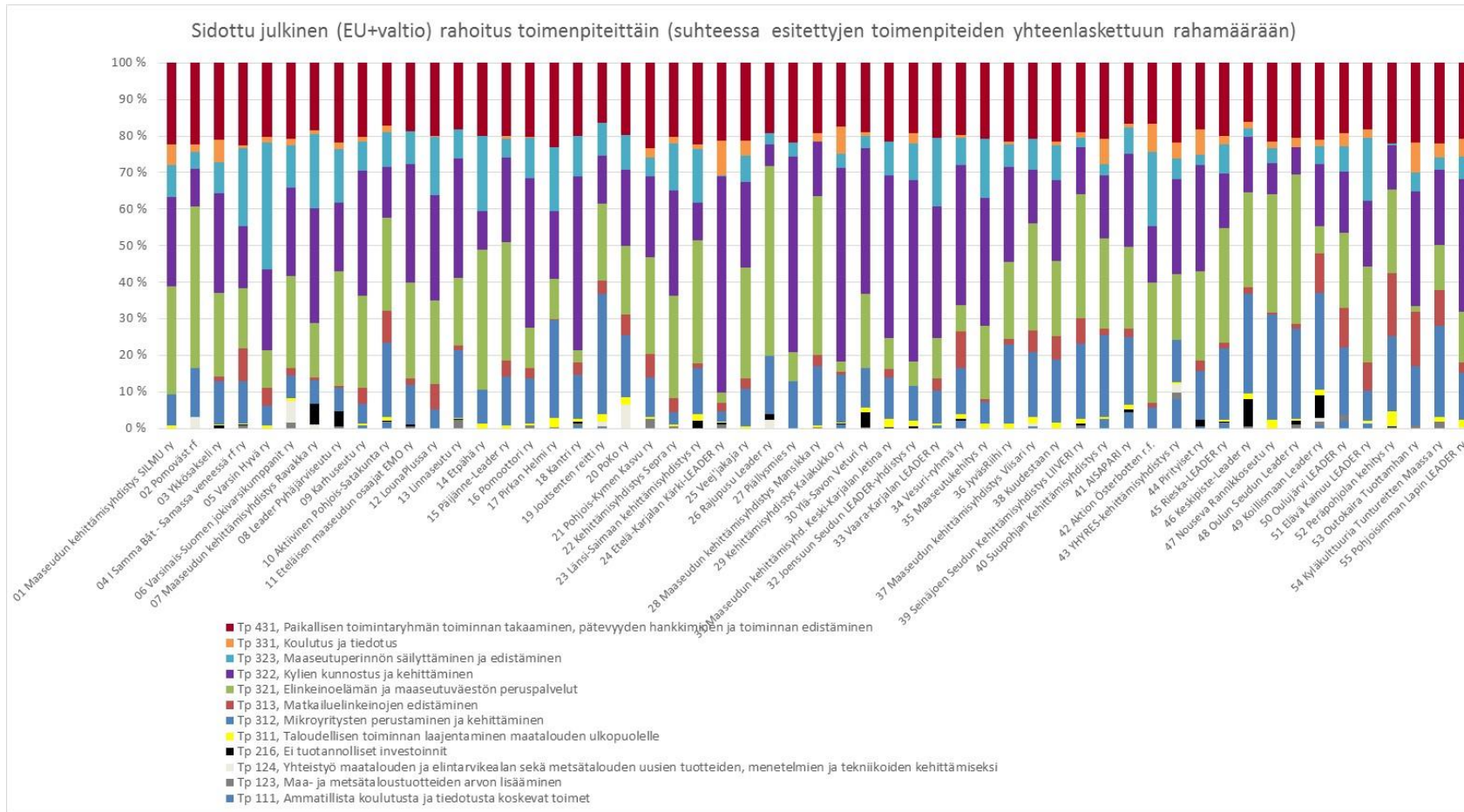
Maaseutuviraston toteumatietojen perusteella (sidottu julkinen raha) Leader-toiminta on keskittynyt vahvasti toimintalinjan 3 mukaisiin toimiin sekä säännösten edellyttämällä tavalla varsinaiselle Leader-toimintalinjalle 4. Eniten rahoitusta on suunnattu kylien kunnostukseen ja kehittämiseen (tp 322) sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden kehittämiseen (tp 321). Julkisen rahoituksen jakautuminen eri toimenpiteille esitetään kuvassa 1. On kuitenkin huomattava, ettei kuviossa ole mukana toimintalinjan 2 rahoitustietoja eikä se siten edusta kokonaiskuva.



Kuva 1. Julkisen rahoituksen jakautuminen eri toimenpiteille.

Useat toimintaryhmät ovat tehneet kehittämissuunnitelmiansa laatimisen ja toimeenpanon yhteydessä valintoja esimerkiksi siitä, onko niiden painopiste enemmän yhteisöjen vai elinkeinojen tukemisessa. Kuva 2 havainnollistaa toimintaryhmittäin sitä, miten kehys on jakautunut eri toimenpiteille. Kuvassa ei ole mukana toimintalinjalle 2 suunnattuja varoja. Tämä ei kuitenkaan vääristä kokonaiskuvaa paljoakaan, koska toimintalinjalle 2 sidotun rahan määrä on kaiken kaikkiaan varsin pieni. Rahoitus on suhteutettu kuvassa kaikkien toimenpiteiden yhteenlaskettuun rahamäärään.

Kylien kunnostukseen ja kehittämiseen (tp 322) ovat panostaneet etenkin Etelä-Karjalan Kärki-Leader, Piällysmies ja Kehittämisyhdistys Kalakukko. Selkeä elinkeino- ja yritystukipainotus (tp 313 ja 312 elinkeino- ja yritystukihankkeiden kautta) näyttää olleen puolestaan mm. Koillismaan Leaderillä, Peräpohjolan kehityksellä ja Joutsenten reitillä.



Kuva 2. Julkisen rahoituksen jakautuminen eri toimenpiteille toimintaryhmittäin.

Toimintalinjojen 1 ja 2 toteuttaminen jäi Leader-ryhmien näkökulmasta erittäin vajaaksi

Ohjelman valtavirtaistaminen toimintalinjoille 1 ja 2 ei ole toteutunut odotetulla tavalla. Toimintalinja 1 näytti olleen ohjelmassa vuositason pilkottuna usein liian pieni tehokkaan kehittämishanketoiminnan aikaansaamiseksi. Esimerkiksi Keski-Suomessa todettiin, että ELY-keskus rahoittaa toimintaryhmää luontevammin hankkeita toimintalinjasta 1 (vrt. sitaatti Viisari 2009, 2).

Toimintalinjan 2 osalta raportoitii paljon haasteista Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Suurimpia ongelmia toimintaryhmät ovat kokeneet toteuttaessaan toimintalinjaa 2³³, jossa toimintaryhmät voivat rahoittaa toimenpiteiden 214 ja 216 mukaisia toimia. Toimintalinjan 2 toteuttaminen antoi ohjelmakaudella 2007–2013 ensimmäistä kertaa rekisteröidyille yhdistyksille mahdollisuuden hakea tiettyjä maatalouden erityisympäristötukia ja ei-tuotannollisia investointeja. Hankaluudet toimintalinjan 2 toteuttamisessa alkoivat kuitenkin jo ohjelmakauden alussa. Maa- ja metsätalousministeriö oli ohjeistanut toimintaryhmiä siten, että toimintalinjat 2 varat eivät sisälly toimintaryhmien rahoituskehykseen, vaan siihen aktivoidut hankkeet lasketaan kehyksen päälle. Vuonna 2012 toimintaryhmille kuitenkin selvisi, että toimintalinjan 2 varat sisältyvät toimintaryhmille yhteensä varattuun kehykseen.

Leader-toimintaryhmän roolin todettiin useassa yhteydessä olevan jokseenkin epäselvä toimintalinjan 2 hankkeiden toteuttamisessa ja hakuprosessissa. Useat toimintaryhmät eivät olleet saaneet yhtään toimintalinjalle 2 kohdistuvaa hakemusta. Toimintaryhmät toteavat vuosiraporteissaan, että hakuvaihe on asiakkaalle monimutkainen, koska asiakas joutuu asioimaan maanomistajan, ELY-keskuksen, mahdollisen neuvontaorganisaation ja maaseutuviranomaisen kanssa. Toimintamalli sitoo paljon myös toimintaryhmän resursseja. Yksi haastatelluista toiminnanjohtajista (Rieska-Leader) toi esiin ongelmana sen, että ohjelmakauden edetessä talkootyö ei kelvannut enää korvaamaan yksityisen rahan osuutta.

Toimenpiteiden 214 ja 216 toteuttaminen edellytti, että toimintaryhmä on puoltanut tuen myöntämistä ja siten kehittämistoimen tulee olla myös Leader-toimintaryhmän paikallisen kehittämissuunnitelman mukainen. Yksi toimintaryhmä kiinnitti huomiota tähän ja mainitsi, että haasteita voi muodostua, mikäli toimintaryhmän kehittämissuunnitelma ei sisällä ympäristön hoitoon liittyviä toimia, jolloin puollon laatiminen on ongelmallista. Arviointiaineiston perusteella näytti kuitenkin siltä, että tästä ei ole koitunut missään toimintaryhmässä ratkaisevan laatuista ongelmaa, vaan syyt toimintalinjan 2 vähäiseen toteuttamiseen olivat muualla.

Toimintaryhmät erittelivät vuosiraporteissaan lisäksi muutamia tilanteita, joissa toimintalinjalle 2 suunnitellut aloitteet on toteutettu muuta kautta tai niiden vireille tulo ei ole onnistunut. Esimerkiksi:

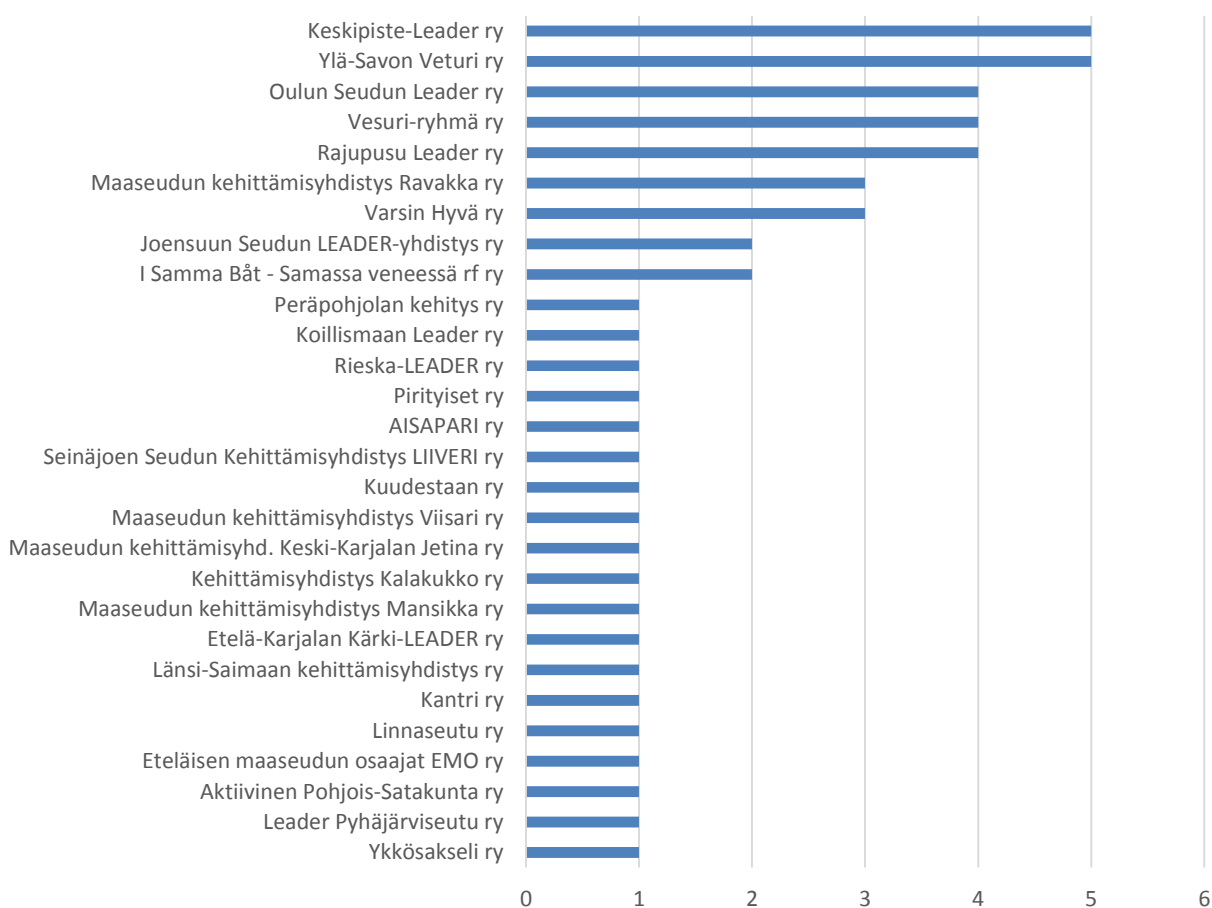
- kosteikkojen toteuttamiseksi valmistellut hankehakemukset eivät edenneet, koska valuma-alue oli liian pieni (Kuusiokuntien kehittämisyhdistys, vuosiraportti 2013, 14)
- maanomistaja vastusti hankkeen toteuttamista (Kuusiokuntien kehittämisyhdistys, vuosiraportti 2013, 14)

Ohjelmakaudella 2007–2013 toimenpiteeseen 214 kohdistuneista toimintaryhmien hankkeista ei saatu Mavista toteumatietoja toimeksiannon keston puitteissa. Toimenpiteeseen 216 (ei tuotannolliset investoinnit) kohdistuvia hankkeita toteutti puolestaan 28 toimintaryhmää ja hankkeita oli yhteensä 51 kappaletta (julkinen rahoitus yhteensä noin 1 900 000 euroa) (Kuvat 3 ja 4).

³³ Ks. toimintalinjan 2 toteuttamista koskevat perusteet maaseutuohjelma, s. 222–224.

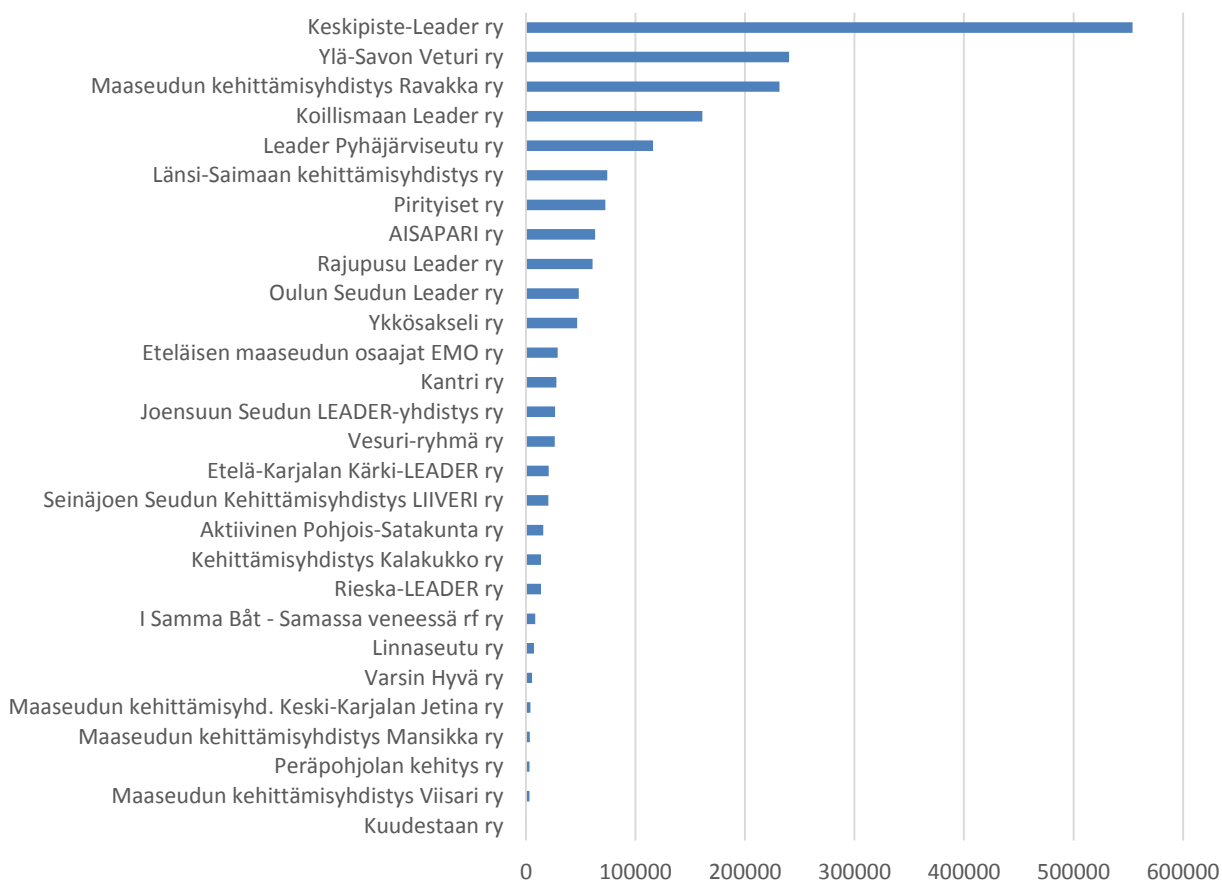
Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 vuoden 2014 vuosikertomuksen mukaan toimintalinjoille 1 ja 2 varattua Leader-rahoitusta jouduttiin vähentämään yli 70 prosentilla alkuperäiseen rahoituskehykseen verrattuna. Alun perin julkista rahoitusta toimintalinjalle 1 oli varattuna 10 miljoonaa euroa ja toimintalinjalle 2 puolestaan 9 miljoonaa euroa. Ohjelmakaudella 2007–2013 toimintalinjalle 1 sidottiin julkista rahoitusta noin 3 miljoonaa ja toimintalinjalle 2 noin 2 miljoonaa euroa. (Manner-Suomen maaseutuohjelma, vuosikertomus 2014, 23.). Toimintalinjojen 1 ja 2 mukaisiin toimenpiteisiin Leader-toimintalinjalla käyttämättä jäänyt rahoitus siirrettiin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman muille vastaaville toimintalinjoille. Ohjelman kehystarkistuksessa tehtiin kuitenkin myös toisen suuntaisen lisäys toimintalinjan 4 osalle, mikä osaltaan kompensoi edellisen siirron vaikutusta toimintaryhmytyölle.

Toteutetut hankkeet (kpl) toimenpiteessä 216 (ei tuotannolliset investoinnit)



Kuva 3. Toimenpiteen 216 kautta toteutetut hankkeet.

Sidottu julkinen rahoitus (€) toimenpiteessä 216 (ei tuotannolliset investoinnit)



Kuva 4. Sidottu julkinen rahoitus (€) toimenpiteessä 216 (ei tuotannolliset investoinnit)

Uusiin haasteisiin vastaaminen

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa on vuodesta 2010 alkaen ollut allokoitavissa lisävaroja ns. uusiin haasteisiin vastaamiseen. Lisävarojen suuruus on ollut yhteensä n. 67 miljoonaa euroa. Käytännössä tämä on mahdollistanut kaikilla neljällä toimintalinjalla sellaisten toimien rahoittamisen, millä edistetään vesienhoitoa, biologista monimuotoisuutta, laajakaistainfrastruktuuria ja innovaatioita. Lisäksi uusiksi haasteiksi lukeutuu ilmastonmuutos, uusiutuvat energianlähteet ja maitoalan rakenneuudistus. (Manner-Suomen maaseutuohjelma [päivitys 2012], 62–63.)

Uusiin haasteisiin vastaaminen on ollut toimintaryhmien mukaan haastava toteuttaa, mutta lähtökohdiltaan sen periaatteiden katsottiin olevan alueiden etujen mukaisia. Toimintaryhmät saivat ohjelmakaudella 2007–2013 Maaseutuvirastosta hitaasti ohjeistusta tämän toimenpiteen toteuttamiseen.

Esimerkkeinä hankkeista, joita on toteutettu toimintaryhmissä uusiin haasteisiin vastaamiseksi voidaan mainita:

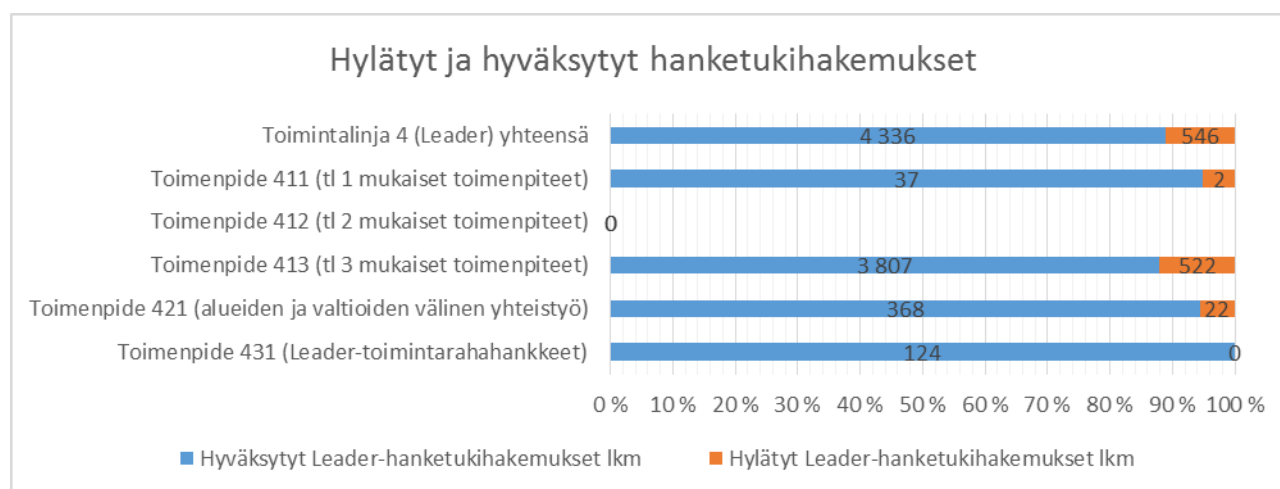
- Elävä Kainuu: Sapsoperän kylätalon öljylämmityksen muuttaminen maalämmöksi (tp 321)

- Kuusiokuntien kehittämissyhistys: toimintaryhmä on rahoittanut yritystukia energiapuun korjuuseen sekä suunnitellut ympäristönhoitoa, energiansäästöä ja kestävää kehitystä koskevan tiedotushankkeen (toteutus vuonna 2014)

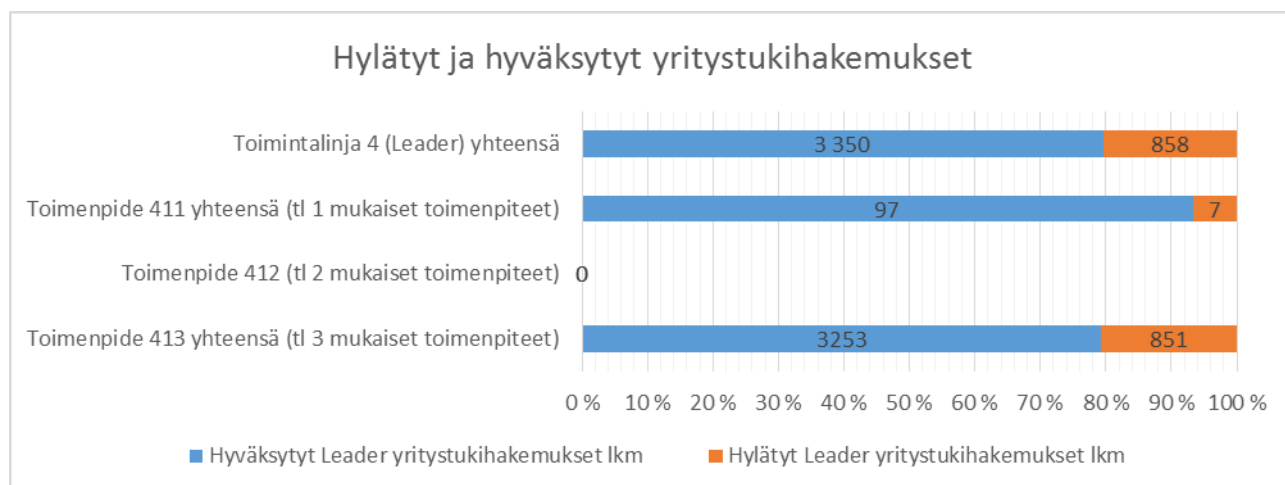
3.2 Hanke- ja yritystukien määrät ohjelmakaudella 2007–2013

Toimintaryhmien kautta ELY-keskuksien käsiteltäväksi tuli yhteensä noin 4 200 yritystukihakemusta ja 4 900 hanketukihakemusta. Saatujen hakemusten määrä nousi hivenen yli Manner-Suomen maaseudun kehittämishajelmassa toimintalinjan 4 kohdalle asetetun tavoitetason (9 000 hakemusta). Koko ohjelmakauden aikana yritystukiin käytettiin julkista (EU + valtio + muu julkinen taho + kunta) rahaa yhteensä noin 35,4 miljoonaa euroa ja yksityistä rahaa 74,2 miljoonaa euroa. Hanketukiin vastaavasti käytettiin vajaan 207,2 miljoonaa julkista ja noin 58,8 miljoonaa euroa yksityistä rahaa. (Hanke DW ja Mitpa-raportti; si-dottu ja maksettu 31.12.2014 mennessä.)

Yritystukihakemuksista hylättiin 20 % ja kehittämishankkeiden hakemuksista 11 %. Mielenkiintoista on se, miksi yritystukia hylätään hakemisivaiheessa noin 9 prosenttiyksikköä enemmän kuin kehittämishankkeita. Hylkäykset painottuvat toimintalinjalle 3, mikä on luonnollista, sillä siellä hankemäärät ovat suuremmat. Arvioitsijalla ei ollut käytössä tilastotietoa, josta olisi voinut tarkastella eri ELY-keskusalueiden tai toimintaryhmien välisiä hylkäysmääriä. Kuvassa 5 ja 6 esitetään hyväksyttyjen ja hylättyjen hakemusten määrät toimintalinjoittain koko ohjelmakauden ajalta.



Kuva 5. Hylätyt ja hyväksytyt hanketukihakemukset ohjelmakaudella 2007–2013.



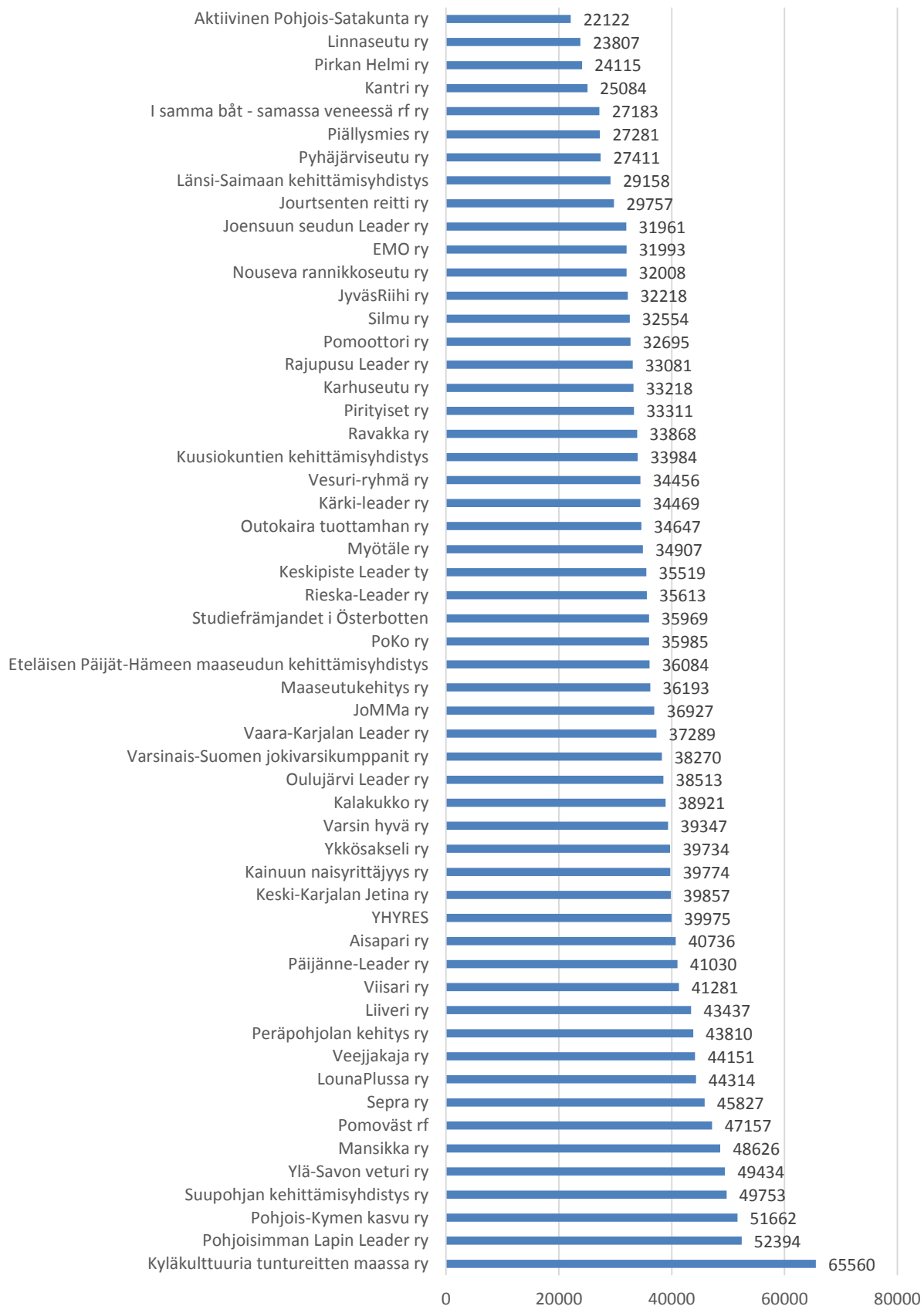
Kuva 6. Hylätyt ja hyväksytyt yritystukihakemukset ohjelmakaudella 2007–2013.

Maaseutuviraston seurantatietojen (Hanke DW; sidottu ja maksettu 31.12.2014 mennessä) mukaan vuoden 2014 loppuun mennessä oli sidontapäätöksen saanut yhteensä 7 687 hanketta, joista 44 % (3 351) oli yritystukia ja 56 % (4 336) kehittämishankkeita. Yritystuista 5 prosenttia oli maatilakytkeittäisiä. Hyväksytyjen hakemusten määrällä mitaten Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimintalinjan 4 kohdalle asetettu tavoitetaso (7000 hyväksyttyä hakemusta) ylitettiin lähes 700 hakemuksella (10 %). Hankkeiden määrät ja jakaumat toimintaryhmittäin tarkasteltuna esitetään liitteessä 7.

Hankemäärissä voi havaita suuria toimintaryhmien välisiä eroja. Erot johtuvat osittain toimintaryhmän rahoituskehityksen suuruudesta. Selvästi eniten hankkeita eri hankemuodot yhteen laskettuna toteuttivat Aktiivinen Pohjois-Satakunta (302) ja Keskipiste Leader (285) sekä näiden jälkeen Rieska-Leader (228) ja JoMMA (228). Ero eniten ja vähiten toteuttaneen välillä oli 240 hanketta (kehittämishankkeet + yritystuet). Erotus eniten ja vähiten myöntäneen toimintaryhmän välillä on kehittämishankkeiden määrässä 140 ja yritystukien määrässä 171. Selvästi eniten kehittämishankkeita on toteutettu Studieförbundet i Österbottenin ja Aktiivisen Pohjois-Satakunnan toimialueella. Ylivoimaisesti eniten yritystukia on puolestaan myöntänyt Keskipiste Leader ja sen jälkeen JoMMA.

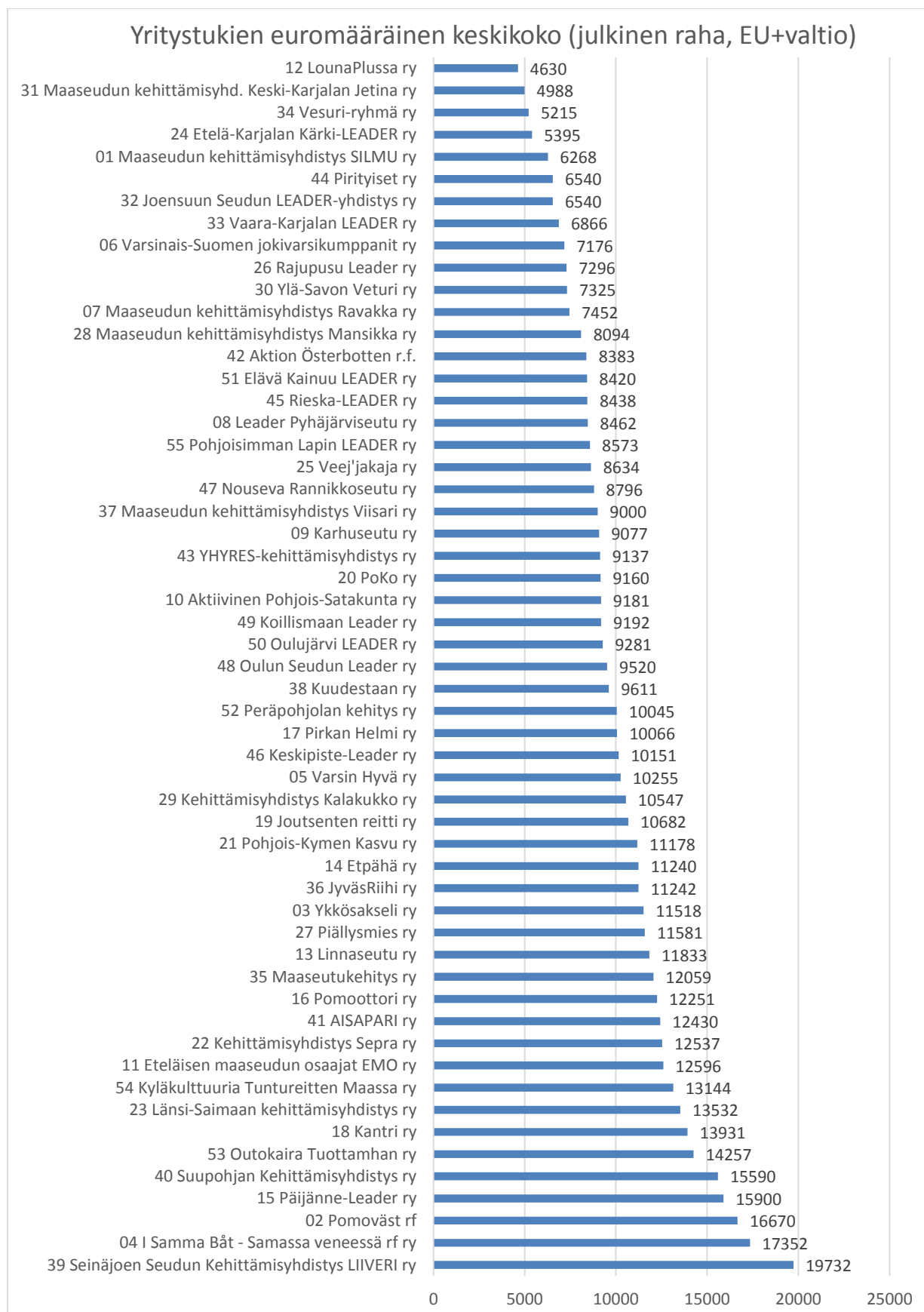
Myös toimintaryhmien rahoittamien hankepäätösten keskikoko vaihteli toimintaryhmittäin paljon sekä kehittämishankkeiden että yritystukien kohdalla. Kaikkien toimintaryhmien kehittämishankkeiden keskikoko (sidottu EU:n + valtion rahoitus) oli toimintarahen rahoitusosuus pois laskien noin 36 000 euroa. Kehittämishankkeiden hanketukien (EU+ valtio) keskikoko kuitenkin vaihteli noin 22 000 eurosta (Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry) noin 65 000 euroon (Kyläkulttuuria tuntureitten maassa ry).

Kehittämishankkeiden euromääräinen keskikoko (julkinen raha, EU+valtio)



Kuva 7. Kehittämishankkeiden euromääräinen keskikoko toimintaryhmittäin (sidottu EU + valtio)

Yritystukien keskikoko (sidottu EU + valtio) toimenpiteessä 312 oli keskimäärin 9 700 euroa. Yritystukien keskikoko vaihteli noin 4 600 euron keskimääräisestä tuesta (LounaPlussa ry) liki 20 000 euron keskimääräiseen tukeen (Seinäjoen Seudun kehittämissyhistys) (kuva 8).



Kuva 8. Yritystukien euromääräinen keskikoko toimintaryhmittäin (sidottu EU + valtio)

Keskiarvoiset tarkastelut luonnollisesti peittävät alleen hankepäästösten väliset vaihtelut toimintaryhmän sisällä, jotka voivat olla suuriakin. Kaiken kaikkiaan hankkeiden lukumäärä on kuitenkin yhteydessä toimintaryhmän hallinnolliseen työmäärään, koska kaikki hankkeet käyvät läpi samat hallintotoimet hankkeesta riippumatta.

Toimintaryhmät muodostivat kokonaisuutena hyvin merkittävän toteutuskanavan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanossa. Toimintaryhmät myönsivät keskimäärin pienempiä tukia kuin vastaavia toimenpiteitä toteuttavat ELY-keskukset, mutta hankepäästösten lukumäärällä mitaten noin neljä viidestä maaseutuohjelman hanketuesta ja noin 30 % yrityshanketuista myönnettiin toimintaryhmien kautta (MMM 2014, Yhteenvetokertomus Suomen maaseudun kehittämisstrategian 2007–2013 ja sen tavoitteiden toimeenpanon edistymisestä).

3.3 Toimintaryhmittäisiä tuloksia ohjelmakaudella 2007–2013 indikaattoriseurannan näkökulmasta

Tässä alaluvussa tarkastellaan ohjelmakaudelta 2007–2013 olemassa olevia indikaattoritietoja toimintaryhmittäin avattuna. Mukaan nostetaan lisäksi joitakin asiakirja- ja haastatteluaineiston havaintoja. Tarkastelemme ensin kehittämishankkeiden indikaattoritietoja ja sen jälkeen yritystukien indikaattoritietoja. Taulukkoon 2 on koottu yhteenvetomatriisi hankemuodoista ja niitä koskevista indikaattoreista.

Taulukko 2. Indikaattorit ja indikaattorilomakkeet

Indikaattori	Yleishyödyllisen kehittämiss-hanke (2306Aind)	Elinkeinojen kehittämiss-hanke (2306Bind)	Koulutushanke (2306Cind)	Tiedonvälitys-hanke (2306Cind T)	Yleishyödyllinen investointi-hanke (2306Dind)	Yritystuen indikaattori-lomake (2305ind)	Toimintatara
Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö (tp 321, 322, 323)	x	x			x		
Palvelujen lukumäärä (tp 321)	x	x			x		
Palvelujen lukumäärä (tp 321), säilytetyt palvelut	x	x			x		
Mitä palveluita on säilynyt? (tp 321, sanalliset vastaukset)	x						
Palvelujen lukumäärä (tp 321), uudet palvelut	x	x			x		
Mitä palveluita on syntynyt? (tp 321, sanalliset vastaukset)	x						
Kylien lukumäärä, jossa hanketta toteutetaan (tp 322)	x						
Uusien asukkaiden lukumäärä (tp 322)	x				x		
Laaditut/päivitetyt kylien kehittämissuunnitelmat (tp 322)	x						
Laaditut/päivitetyt ympäristön hoito/suojelu/maisemasuunnitelmat (tp 323)	x						
Hankkeessa työskentelevien määrä (valtion talousarvion toimintamenoja saavat valtion laitokset ja virastot) htv (tp 111, 124, 311, 312, 313, 321, 322, 323, 331)	x	x	x	x			
Hankkeessa työskentelevien määrä (muut kuin valtion laitokset ja virastot) (tp 111, 124, 311, 312, 313, 321, 322, 323, 331) htv	x	x	x	x			
Tuettujen yhteistyötoimien lukumäärä (tp 124)		x					
Perustettujen mikroyritysten lukumäärä (tp 312)		x					
Tuettujen uusien matkailuinvestointien lukumäärä (tp 313)		x					
Uusia tuotteita ja / tai uusia tekniikoita käyttöön ottaneiden tilojen/yritysten lukumäärä (tp 124)		x					
Onko hankkeen aikana kehitetty uusia matkailutuotteita (tp 313)		x			x		
Mitä uusia matkailutuotteita on kehitetty? (sanalliset vastaukset)		x			x		
Onko kehitetty kansainvälisille markkinoille suunniteltuja matkailutuotteita? (tp 313)		x			x		
Mitä uusia kansainvälisille markkinoille suunniteltuja matkailutuotteita on kehitetty? (sanalliset vastaukset)		x			x		
Mitä uusia tuotteita on otettu tuotantoon? (tp 124, sanalliset vastaukset)		x					
Mitä uusia tekniikoita on otettu käyttöön? (tp 124)		x					
Kylien lukumäärä, joissa hankkeen investointeja toteutetaan (tp 322)					x		
Koulutuksen määrä oppilastyöpäivinä (tp 111.1)			x				
kysytään myös taustan mukaan)			x				
Koulutuksen määrä oppilastyöpäivinä (tp 331)			x				
Koulutukseen osallistujien määrä (tp 331, kysytään sukupuolittain)			x				
Tilaisuuksien lukumäärä				x			
Julkaisujen ja esitteiden lukumäärä				x			
Uudet työpaikat (sukupuolittain ja iän mukaan sekä eriteltynä maataloilille syntyneet sekä kokoaikaiset työpaikat)						x	
Säilytetyt työpaikat (sukupuolittain ja eriteltynä alle 25 v sekä maataloililla säilyneet työpaikat)						x	
Toimenpiteen aikana työllistyneet (sukupuolittain ja eriteltynä alle 25 v työpaikat)						x	
Liikevaihto						x	
Taloudellinen tulos						x	
Majoitusvuorokausien määrä/vuosi						x	
Onko toimenpiteen aikana yrityksessä otettu käyttöön uusia tuotantomenetelmiä? (kyllä/ei)						x	
Mitä uusia tuotantomenetelmiä on otettu käyttöön?						x	
Onko toimenpiteen aikana otettu tuotantoon uusia tuotteita? (kyllä/ei)						x	
Mitä uusia tuotteita on otettu tuotantoon?						x	
Tämä kohta täytetään, kun on kulunut 2 vuotta investointituen viimeisestä maksusta. Onko toimenpiteessä tuettu investointi edelleen tuen saajan käytössä tukipäätöksen mukaisessa toiminnassa? (kyllä/ei) Jos vastaus on ei, miten ja milloin investoinnin käyttö on muuttunut? Onko muutoksesta ilmoitettu ELY-keskukseen (milloin)?						x	
Ympäristövaikutukset	x	x	x	x	x	x	
Toiminnan aikana työllistyneet, kpl (sukupuolittain ja alle 25 v. erikseen)							x
Toiminnan aikana työllistyneet kokopäivätoimiseksi muutettuna, htv							x
Toimintaryhmän tutkimukset ja arvioinnit, kpl							x
Toimintaryhmän tiedotustoimet kpl (tiedotustilaisuudet, lehdet ja esitteet yms., lehtiartikkelien lkm)							x
Tiedotustilaisuuksiin osallistuneiden määrä (sukupuolittain ja alle 25 v erikseen)							x
Toiminta-ryhmän aktivointitilaisuudet, kpl							x
Toimintaryhmän aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden määrä (sukupuolittain ja alle 25 v erikseen)							x
Toimintaryhmän järjestämä koulutus, kpl (henkilöstö ja hallitus erikseen)							x
Koulutukseen osallistuneiden määrä (sukupuolittain ja alle 25 v erikseen)							x
Jäsenmäärä (sukupuolittain ja alle 25 v ja organisaatiot erikseen)							x

Kehittämishankkeiden toteutuminen seurantatietojen valossa

Ohjelmakaudella 2007–2013 julkista rahoitusta on eniten käytetty kylien kunnostukseen ja kehittämiseen (tp 322) sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluihin (tp 321). Sen vuoksi tarkastelemme ensin näissä toimenpiteissä saavutettuja tuloksia.

Indikaattoritietojen (Mavi / OS / 6/2015) mukaan maaseudun kehittämishankkeiden kautta parantuneista palveluista hyötynyttä maaseutuväestöä oli koko ohjelmakauden 2007–2013 aikana toimenpiteessä 321 (elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut) yhteensä yli 9,4 miljoonaa ihmistä (ks. liite 8), toimenpiteessä 322 kylien kunnostus ja kehittäminen 3,9 miljoonaa ihmistä (ks. liite 10) ja toimenpiteessä 323 maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen 3,6 miljoonaa ihmistä (ks. liite 12). Seuraavissa taulukoissa (3–5) esitetään kustakin toimenpiteestä ne 10 toimintaryhmää, joiden alueella hyötyjiä ilmoitettu eniten. Liitteistä 8–13 löytyvät tiedot kokonaisuudessaan kaikkien ryhmien osalta.

Elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut -toimenpiteen (321) kautta parantuneista palveluista hyötynyttä maaseutuväestöä oli ohjelmakaudella kaikkiaan 9,4 miljoonaa. Tilastossa on yksi toimintaryhmä, Ykkösakseli, jonka tulos poikkeaa hyvin merkittävästi muista toimintaryhmistä. Ykkösakselin runsas 5 miljoonan hyötyjän määrä selittyy sillä, että toimintaryhmän alueella on tilaston mukaan toteutettu kaksi alueiden välistä hanketta, joissa kummassakin on raportoitu hyötyjä määräksi 2,5 miljoonaa henkilöä. Toimintaryhmien väliset erot ovat toteumamäärissä hyvin suuria. Näyttää siltä, että mittauksen kohde ”palveluista hyötynyt maaseutuväestö” on ymmärretty siis hyvin vaihtelevasti.

Taulukko 3. Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 321 kautta (henkilöä).

Toimintaryhmä	Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden kehittämisen kautta (tp 321)
Ykkösakseli ry	5 112 600
Pomoväst rf	532 734
Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry	292 312
Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys LIIVERI ry	288 234
Aktion Österbotten r.f.	251 592
Nouseva Rannikkoseutu ry	245 342
Aisapari ry	229 219
Keskipiste-Leader ry	188 040
Maaseudun kehittämissyhistys SILMU ry	164 540
PoKo ry	153 515

Kylien kunnostamiseen ja kehittämiseen tähtäävän toimenpiteen (322) kautta parantuneista palveluista hyötynyttä maaseutuväestöä oli ohjelmakauden aikana yhteensä 3,9 miljoonaa.

Taulukko 4. Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 322 kautta (henkilöä).

Toimintaryhmä	Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö kylien kunnostamisen ja kehittämisen kautta (tp 322)
Pirkan Helmi ry	352 690
Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry	318 502
Linnaseutu ry	273 201
Ykkösakseli ry	254 037
Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry	226 326
Kantri ry	199 064
Aktion Österbotten r.f.	177 815
Pomoväst rf	169 300
Vaara-Karjalan LEADER ry	159 531
Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry	134 886

Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen -toimenpiteen (323) mukaiset hankkeet hyödyttivät parantuneiden palveluiden kautta yhteensä 3,6 miljoonaa ihmistä. Eniten hyötyjiä on indikaattoriseurannan mukaan ollut Sepran alueella, mutta tätä lukua selittää yksi alueiden välinen hanke, josta on jo yksistään raportoitu hyötyjiksi 1,48 miljoonaa henkilöä.

Taulukko 5. Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 323 kautta (henkilöä).

Toimintaryhmä	Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö maaseutuperinnön säilyttämisen ja edistämisen kautta (tp 323)
Kehittämisyhdistys Sepra ry	1 569 306
Ykkösakseli ry	335 120
Maaseudun kehittämisyhdistys SILMU ry	138 507
Kantri ry	138 246
Varsin Hyvä ry	121 529
Aktion Österbotten r.f.	102 988
Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry	80 736
Vaara-Karjalan LEADER ry	70 748
Joutsenten reitti ry	69 757
Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry	63 061

Kun tarkastelemme vielä esimerkiksi toimenpidettä 321, on indikaattorin tavoitetasoksi asetettu koko Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tasolla 140 000 henkilöä. Mavin seurantatiedon mukaan vuoteen 2014 mennessä hyötyjiä oli Leader-toimintaryhmien alueella toteutettujen hankkeiden kautta kuitenkin yli 9,4 miljoonaa.

Voidaan varmuudella todeta, että epäsuhtan taustalla on hyvin epäyhtenäinen tapa tulkita mittauksen kohde. Seurantatietolomakkeen täyttämisen ohjeistuksessa indikaattoria tai sen ”kriteerejä” ei juurikaan kuvata tai tarkenneta. Ohjeessa todetaan ainoastaan, että ”maaseutuväestöä ovat kaikki kaupunkien ulkopuolella asuvat henkilöt” ja viitataan lisäksi maaseutuohjelman liitteeseen 1, jossa kuvataan

aluemääritys. Indikaattorin toteumatiedon täyttäminen perustuu täysin hanketoimijan omaan arvioon siitä, minkä vertaa ihmisiä hankkeen toimet ovat koskeneet. Lisäksi saattaa olla niin, että Maaseutuviraston tilastoissa olisi myös kumuloituvaa toteumatietoa siksi, että hankkeista raportoidaan tietoa sekä hankkeen aikana tiettynä raportointihetkenä että hankkeen loppuraportin yhteydessä. Mikäli väiaikatietoja halutaan edelleen kysyä ja tallentaa järjestelmään, saattaisi kuitenkin olla varmempaa, että hankkeen lopussa annettava toteumatieto kysyttäisiin koko hankkeen elinkaarelta ja tämä korvaisi aikaisemmat seurantatiedot. Tulevaisuudessa laskentamenettely on kuvattava selkeästi lomakkeiden tai Hyrrä-tietojärjestelmän ohjeissa.

Muun muassa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman vuoden 2014 vuosikertomuksessa todetaan (maaseutuohjelma 2015, 62), että erityisesti parantuneista palveluista hyötynneiden määrä - indikaattoria on pidetty hankalana ohjelmakauden 2007–2013 aikana. Indikaattorin epätarkoituksenmukaisuuden toivat esille myös haastatellut toimintaryhmien toiminnanjohtajat.

Sanoina ne [indikaattorit] ovat tosi omituisia. (– –) Esimerkiksi palveluista tai hankkeista hyötynyt maaseutuväestö, niin sitä ollaan aina ihmetelty, että mikä ihme se oikein on ja nyt se sama ilmaisu on siellä [uusissakin indikaattoreissa]. [toimintaryhmän 3 edustajan haastattelu, kesäkuu 2015]

Monet kaikille hankkeille käytettävät mittarit ovat aika tavalla epäolennaisia asioita mittaavia tai kovin epämääräistä tietoa, kuten esimerkiksi toimenpiteestä hyötynvän maaseutuväestön määrä. Ja puuttumaan jäävät Leader-toiminnan tuottamaa lisäarvoa mittaavat mittarit. [toimintaryhmän 5 edustajan haastattelu, heinäkuu 2015]

Edellä esitettyjen epäkohtien ja kritiikin vuoksi on valitettavaa, että edelleen ohjelmakaudella 2014–2020 kehittämishankkeissa indikaattorina käytetään ”parantuneista palveluista hyötynvän maaseutuväestön määrä (hlö)” (ks. 3306Dind). Koska indikaattori jouduttiin kuitenkin säilyttämään seurantajärjestelmässä EU:n yhteisenä indikaattorina myös ohjelmakaudella 2013–2020, olisi jatkossa pyrittävä ainakin lieventämään sen ilmoittamiseen liittyviä tulkintakongelmia tarkemmalla ohjeistuksella.

Indikaattori ”Syntyneiden ja säilyneiden palveluiden lukumäärä”

Toimenpiteen 321 (elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut) osalta indikaattorilomakkeella kysyttiin myös syntyneiden ja säilyneiden palvelujen lukumäärää (taulukko 6). Ohjelmakauden aikana toimenpiteen 321 kautta syntyi seurantatietojen mukaan yhteensä 6 129 uutta palvelua. Eniten uusia palveluita syntyi Aktion Österbottenin ja Piällysmiehen alueilla ja näiden ryhmien ilmoittamat määrät poikkesivat selkeästi muista toimintaryhmistä. Österbottenin osalta asiaa selittää se, että toimintaryhmän alueella on ollut yksi alueellinen hanke, jossa on syntynyt 1 558 uutta palvelua. Samoin Piällysmiehen alueella on ollut hanke, jossa Mavin tietojen mukaan on syntynyt 1 000 uutta palvelua. Määrissä esiintyi suurta vaihtelua, minkä voi havaita liitteenä 14 olevasta kuviosta.

Taulukko 6. Hanketoiminnan kautta syntyneiden palveluiden lukumäärä toimenpiteessä 321.

Toimintaryhmä	Syntyneet uudet palvelut elinkeinoelämän ja maa-seutuväestön peruspalvelujen kehittämisen kautta (tp 321)
Aktion Österbotten r.f.	1 614
Piällysmies ry	1 004
Oulun Seudun Leader ry	327
Rajupusu Leader ry	238
Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys LIIVERI ry	221
Rieska-LEADER ry	220
Ykkösakseli ry	168
Oulujärvi LEADER ry	152
Veej'jakaja ry	136
Elävä Kainuu LEADER ry	132

Kehittämishankkeiden indikaattoritietoina on kysytty myös säilytettyjen palveluiden lukumääriä. Mavin tietojen perusteella kaikkiaan ohjelmakaudella hanketoiminnan avulla pystyttiin säilyttämään 4 677 palvelua. Eniten hankkeiden kautta toimenpiteessä 321 on palveluja säilytetty seurantatietojen mukaan Aktiivisen Pohjois-Satakunnan (718) ja Nousevan Rannikkoseudun alueilla (509) (ks. taulukko 7). Kuten edellisessä, myös tämänkin indikaattorin tietojen kohdalla on suuria vaihteluja toimintaryhmien välillä. Aktiivisen Pohjois-Satakunnan muista ryhmistä poikkeavaa tulosta selittää se, että alueella on toteutettu yksi alueellinen hanke, jossa säilytettyjen palveluiden toteumatiedoksi on kirjattu 600 säilytettyä palvelua. Nousevan rannikkoseudun tapauksessa on myös yksi poikkeava hanke, jossa toteumana on 398 säilytettyä palvelua ja tämä nostaa kokonaismäärää tilastossa. On syytä epäillä, että annetuissa lukumäärissä on virheitä.

Lisätietona uusien tai säilytettyjen palvelujen osalta kehittämishankkeen seurantatietolomakkeella 2306A pyydettiin sanallista kuvausta: ”Mitä palveluja on säilynyt/syntynyt?” Näihin lomakekohtiin annettuja sanallisia vastauksia ei kuitenkaan saatu Maville osoitetusta tiedustelusta huolimatta seurantajärjestelmästä ulos. Lopulta ilmeni, ettei sanallisia vastauksia löydy järjestelmään tallennettuina lainkaan. Mikäli hankkeen toteuttajat ovat aikanaan antaneet kyseiset tiedot, ja mikäli niitä olisi asianmukaisesti analysoitu, olisi uusien ja säilytettyjen palvelujen osalta voitu päästä varsin uskottavaan seurantatietoon. Ohjelmakaudella 2007–2013 tiedot jäivät puuttumaan lisäksi siitä, mitä uusia matkailutuotteita hankkeissa kehitettiin ja mitä sanallisia tarkennuksia oli annettu ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä. Mikäli sanallisia indikaattoritietoja pyydetään hanketoimijoilta, tulee ne jatkossa saattaa mukaan tietojärjestelmään ja sitä kautta tosiasialliseen käyttöön etenkin arviointien yhteydessä.

Taulukko 7. Hanketoiminnan kautta säilytettyjen palveluiden lukumäärä toimenpiteessä 321.

Toimintaryhmä	Säilytetyt palvelut elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelujen kehittämisen kautta (tp 321)
Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry	718
Nouseva Rannikkoseutu ry	509
Aktion Österbotten r.f.	354
Maaseudun kehittämissyhdistys SILMU ry	319
AISAPARI ry	300
Ykkösakseli ry	240
Oulun Seudun Leader ry	198
Joutsenten reitti ry	190
Veej'jakaja ry	182
Leader Pyhäjärvisseutu ry	109

Indikaattori ”Uusien asukkaiden lukumäärä”

Indikaattoriseurannan mukaan uusia asukkaita pystyttiin hanketoiminnan kautta (tp 322) hankkimaan kaikkien toimintaryhmien alueilla yhteensä 8 370 henkilöä. Uusia asukkaita on ohjelmakauden aikana pystytty hankkimaan kumulatiivisesti tarkasteltuna eniten pirkanmaalaisen Kantrin ja uusmaalaisen Silmun toimialueilla toteutetuilla hankkeilla. Toimintaryhmien erot myös uusien asukkaiden lukumäärää mittaavan indikaattorin kohdalla ovat erittäin suuria. Kantrin suurta tulosta selittää yksi poikkeava hanke, jossa uusien asukkaiden lukumääräksi on kirjattu 3 200 henkilöä. Silmulla on samoin poikkeava hanke, jossa henkilöitä on kirjattu 2 001. Kuten muissakin yhteyksissä, on eroja muistettava olevan myös sekä rahoituskehityksissä että toimenpiteeseen 322 kohdistettujen (yleishyödyllisten) kehittämis- ja investointihankkeiden määrässä. Maaseutuviraston indikaattoritietojen mukaan neljän toimintaryhmän (Pomoväst, EMO, Rajupusu ja Maaseutukehitys) alueella ei toimenpiteeseen 322 kuuluvissa hankkeissa ole saatu yhtään uutta asukasta näille alueille.

Taulukko 8. Toimenpiteen 322 kautta hankittujen uusien asukkaiden määrä.

Toimintaryhmä	Kylien kunnostuksen ja kehittämisen kautta saadut uudet asukkaat (tp 322)
Kantri ry	3 210
Maaseudun kehittämissyhdistys SILMU ry	2 154
Ykkösakseli ry	302
Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry	267
LounaPlussa ry	228
Piällysmies ry	166
Outokaira Tuottamhan ry	159
Joutsenten reitti ry	118
Varsin Hyvä ry	117
I Samma Båt - Samassa veneessä rf ry	100

Indikaattori ”Laaditut/päivitetyt kylien kehittämissuunnitelmat”

Kaikkien 55 toimintaryhmän alueilla päivitettiin tai laadittiin indikaattoriseurannan mukaan yhteensä 857 kylien kehittämissuunnitelmaa. Kehittämissuunnitelmia laadittiin tai päivitettiin eniten Joensuun Seudun Leaderin (92 kappaletta) ja Pohjois-Kymen Kasvun (76) toteuttamissa hankkeissa. Kahden toimintaryhmän (Maaseutukehitys ja Yhyres-kehittämisyhdistys) alueella ei toteutettu seurantatiedon mukaan yhtään kehittämissuunnitelmaa ja kahden (Rajupusu ja Pirityiset) osalta tiedot puuttuvat.

Taulukko 9. Toimenpiteessä 322 laaditut tai päivitetyt kylien kehittämissuunnitelmat.

Toimintaryhmä	Laaditut tai päivitetyt kylien kehittämissuunnitelmat toimenpiteessä 322 (kylien kunnostus ja kehittäminen)
Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry	92
Pohjois-Kymen Kasvu ry	76
Maaseudun kehittämisyhdistys Keski-Karjalan Jetina ry	50
Ykkösakseli ry	49
Maaseudun kehittämisyhdistys Mansikka ry	39
LounaPlussa ry	32
Linnaseutu ry	32
Kehittämisyhdistys Kalakukko ry	29
Karhuseutu ry	28
Maaseudun kehittämisyhdistys Ravakka ry	27

Indikaattori ”Laaditut / päivitetyt ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmat”

Ohjelmakaudella laadittiin tai päivitettiin yhteensä 628 ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmaa toimenpiteen 323 (maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen) kautta. Mavin tilaston mukaan suunnitelmia laadittiin tai päivitettiin 44 toimintaryhmän alueella. Selvästi eniten päivityksiä oli tehty Joensuun Seudun Leader ry:n alueella (ks. taulukko 10). Yhdeksän toimintaryhmän alueella ei ollut raportoitu yhtään suunnitelmaa ja 11 toimintaryhmän osalta tieto puuttui.

Taulukko 10. Toimenpiteessä 323 laaditut tai päivitetyt ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmat.

Toimintaryhmä	Laaditut tai päivitetyt ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmat toimenpiteessä 323 (maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen)
Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry	300
Länsi-Saimaan kehittämisyhdistys ry	66
Varsin Hyvä ry	46
AISAPARI ry	38
PoKo ry	33
LounaPlussa ry	22
I Samma Båt - Samassa veneessä rf ry	14
Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry	14
Maaseudun kehittämisyhdistys Ravakka ry	11
Kehittämisyhdistys Sepra ry	10

Indikaattori ”Uudet työpaikat”

Uusien työmahdollisuuksien luominen³⁴ kuuluu niin toimintaryhmien kuin maaseutuohjelman tasolla tulokittuna maaseudun kehittämisen keskeisiin tavoitteisiin. Uusien työpaikkojen määrästä on kerätty tietoa yritystukien osalta. Alla esitettävät tiedot pohjautuvat seuraavien indikaattorien tietoihin: uusien työpaikkojen lukumäärä, miehet alle 25 v. (indikaattorin numero 145) ja miehet 25 v. tai yli (146) sekä uusien työpaikkojen lukumäärä, naiset alle 25 v. (147) ja naiset 25 v. tai yli (148) (Mavi 5/2015).

Indikaattoriseurannan mukaan uusia työpaikkoja syntyi toimenpiteissä 111, 123, 311 ja 312 toimintaryhmien kautta yhteensä noin 2 200 kappaletta³⁵. Tarkasteltaessa työpaikkakertymää huomataan, että parhaimmat työpaikkatulokset ovat toimenpiteessä 312, jossa syntyi 2 124 työpaikkaa. Toimenpiteen 312 suorana tavoitteena on juuri mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen. Toimenpiteen 312 mukaisista uusista työpaikoista 435 eli joka viides (20 %) oli alle 25 vuotiaan työpaikka.

Toimenpiteeseen 312 on panostettu toimenpiteisiin 111, 123 ja 311 verrattuna selvästi enemmän myös rahoituksella mitaten. Koska uudet tai säilytetyt työpaikat eivät sen sijaan sisältyneet hanketukiin painotuvissa toimenpiteissä 321, 322 ja 323 seurattaviin indikaattoreihin (koska niiden katsottiin tukevan työpaikkakehitystä lähinnä välillisesti), on selvää, että näistä toimenpiteistä ei saada työpaikkatuloksia. Samalla on odotusten mukaista, että vastaaviin toimenpiteisiin panostaneet toimintaryhmät kykenevät osoittamaan vähemmän tuloksia työpaikoilla mitaten.

Kokonaistasolla tarkasteltuna eniten uusia työpaikkoja raportoitiin Keskipiste-Leaderin (181), Rieska-Leaderin (141) ja Etelä-Karjalan Kärki Leaderin (134) alueilla (ks. taulukko 11). Keskipiste-Leader on myös rahoituksellisesti eniten toimenpiteeseen 312 julkista rahoitusta sitonut toimintaryhmä (n. 2 miljoonaa euroa). Rieskan vastaava summa on 1,1 M€ ja Etelä-Karjalan Kärki-Leaderin noin 106 000 €, joka on vähiten kaikista toimintaryhmistä. Koska panostus toimenpiteeseen 312 vaihteli toimintaryhmien välillä merkittävästi, onkin tuloksia tulkitessa tarpeen kiinnittää huomiota myös työpaikkakertymään suhteessa rahoituspanostukseen.

Etelä-Karjalan Kärki Leaderin hyvää työpaikkamäärää selittää toteumatietojen perusteella yksi poikkeuksellinen yritystuki, johon on toteumaksi kirjattu 125 (miesten) työpaikkaa vuonna 2015. Keskipiste-Leaderin ja Rieska-Leaderin toteumatiedoissa vastaavanlaisia poikkeuksia ei ole. Koska on oletettavaa, että Etelä-Karjalan Kärjen toteumatiedoissa esiintyviä poikkeavia työpaikkamääriä esiintyy myös muilla toimintaryhmillä, on työpaikkojen lukumäärien suhteuttaminen niihin käytettyyn rahoitukseen epävarmalla pohjalla ja sen vuoksi ns. työpaikan tukikustannusta ei tässä raportissa esitetä.

Kun työpaikkoja koskevaa toteumatietoa verrataan Manner-Suomen maaseutuohjelman (2007–2013) toimintalinjan 4 kohdalle asetettuun uusien työpaikkojen tavoitetasoon (2 000 kpl) päästiin toimintalinjan kokonaistuloksella hiukan yli asetetun tavoitteen.

³⁴ Uudet työpaikat ovat yritykseen tuetun investoinnin tai kehittämistyön tuloksena syntyneitä uusia ja pysyväisluontoisia työpaikkoja. Työpaikat voivat olla koko- tai osa-aikaisia ja myös kausiluontoisia.

³⁵ Työpaikkatuloksista esiintyy hiukan erilaisia lukuja eri asiakirjoissa, vaikka tilastolähde on kaikissa sama (Mavi) Ohjelmakauden jälkiarvioinnin tiedonhankinnan mukaan (alustava tieto 22.9.15) Leader-toiminnan kautta syntyi kokoaikaisia ja kokoaikaisiksi muunnettuja työpaikkoja yhteensä 2279 kappaletta.

Taulukko 11. Yritystukien kautta syntyneet uudet työpaikat ohjelmakaudella 2007–2013.

Toimintaryhmä	111 Ammatillista koulutusta ja tiedotusta koskevat toimet	123 Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen	311 Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden	312 Tuki yritysten perustamiseen ja kehittämiseen
01 Maaseudun kehittämissyhistys SILMU ry		0,5	1	21,3
02 Pomoväst rf				22,5
03 Ykkösakseli ry			0	43
04 I Samma Båt - Samassa veneessä rf ry		1		9,5
05 Varsin Hyvä ry				4,25
06 Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry		1	2	17,4
07 Maaseudun kehittämissyhistys Ravakka ry				31,3
08 Leader Pyhäjärvisseutu ry				10,5
09 Karhuseutu ry			2	125,38
10 Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry		0	5	64,37
11 Eteläisen maaseudun osaajat EMO ry				59
12 LounaPlussa ry		0		12,75
13 Linnaseutu ry			0	20,2
14 Etpähä ry				2,5
15 Päijänne-Leader ry			1	5
16 Pomoottori ry		1		6
17 Pirkan Helmi ry			0,5	19,3
18 Kantri ry				16,2
19 Joutsenten reitti ry		1,5		31
20 PoKo ry			1	23,25
21 Pohjois-Kymen Kasvu ry		3	1,5	1,6
22 Kehittämissyhistys Sepra ry		3		7,5
23 Länsi-Saimaan kehittämissyhistys ry			1,5	2,2
24 Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry		1		133,75
25 Veej'jakaja ry			2	28,28
26 Rajupusu Leader ry		0,5		42,82
27 Piällysmies ry				26
28 Maaseudun kehittämissyhistys Mansikka ry				59,55
29 Kehittämissyhistys Kalakukko ry			0,3	29,1
30 Ylä-Savon Veturi ry			1	28
31 Maaseudun kehittämissyhd. Keski-Karjalan Jetina ry				27
32 Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry				18,2
33 Vaara-Karjalan LEADER ry				6,5
34 Vesuri-ryhmä ry			1,5	43,7
35 Maaseutukehitys ry			1	11,5
36 Jyväsräihi ry			1,25	41,12
37 Maaseudun kehittämissyhistys Viisari ry			0	35,11
38 Kuudesta ry			0	37,25
39 Seinäjoen Seudun Kehittämissyhistys LIIVERI ry	0			82,1
40 Suupohjan Kehittämissyhistys ry	4	0	1	55,5
41 AISAPARI ry		2,5	0	50,5
42 Aktion Österbotten r.f.				19,7
43 YHYRES-kehittämissyhistys ry	2	2,25	0,4	23,7
44 Pirityiset ry				46,4
45 Rieska-LEADER ry			3	141,4
46 Keskipiste-Leader ry		1,1	4	180,66
47 Nouseva Rannikkoseutu ry			5,65	113,15
48 Oulun Seudun Leader ry		2,43		130
49 Koillismaan Leader ry			1	42,7
50 Oulujärvi LEADER ry		7		25,65
51 Elävä Kainuu LEADER ry				15,2
52 Peräpohjolan kehitys ry		1	1,5	10,65
53 Outokaira Tuottamhan ry		0		15,5
54 Kyläkulttuurien Tuntureitten Maassa ry		2	2	15,2
55 Pohjoisimman Lapin LEADER ry				32,05
Yhteensä	6	30,78	41,1	2123,94

Indikaattori ”Säilytetyt työpaikat”

Yritystukien kautta ohjelmakaudella 2007–2013 näyttää indikaattoritietojen valossa säilyneen ³⁶ yhteensä vajaat 3 500 työpaikkaa. Näistä alle 25-vuotiaiden työpaikkoja oli 188. Eniten työpaikkoja säilyi toimenpiteen 312 mukaisissa yritystuissa.

Määrällisesti eniten työpaikkoja säilyi Koillismaa Leaderin, Keski-Piste Leaderin ja Aktiivisen Pohjois-Satakunnan toimialueilla.

³⁶ Säilytetyt työpaikat ovat tuen tuloksena turvattuja jo olemassa olevia työpaikkoja. Tuetulla toimenpiteellä siis vaikutetaan ratkaisevasti olemassa olevan työpaikan säilymiseen.

Taulukko 12. Yritystukien kautta säilytetyt työpaikat ohjelmakaudella 2007–2013.

Toimintaryhmä	111 Ammatillista koulutusta ja tiedotusta koskevat toimet	123 Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen	311 Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle	312 Tuki yritysten perustamiseen ja kehittämiseen
01 Maaseudun kehittämissyhdistys SILMU ry		1	5	46
02 Pomoväst rf				24
03 Ykkösakseli ry			2	37
04 I Samma Båt - Samassa veneessä rf ry		0		16
05 Varsin Hyvä ry				5
06 Varsinais-Suomen jokivarsikumppanit ry		2	1	31
07 Maaseudun kehittämissyhdistys Ravakka ry				42
08 Leader Pyhäjärvisuutu ry				20
09 Karhuseutu ry			11	43
10 Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry		0	3	150
11 Eteläisen maaseudun osajat EMO ry		2		24
12 LounaPlussa ry		3		34
13 Linnaseutu ry		4	0	54
14 Etpähä ry			2	4
15 Päijänne-Leader ry				50
16 Pomoottori ry		1	1	23
17 Pirkan Helmi ry		5	18	56
18 Kantri ry			0	52
19 Joutsenten reitti ry			0	114
20 PoKo ry			4	56
21 Pohjois-Kymen Kasvu ry		10	1	10
22 Kehittämissyhdistys Sepra ry		12	1	3
23 Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys ry			1	2
24 Etelä-Karjalan Kärki-LEADER ry		0	1	13
25 Veej'jakaja ry			3	46
26 Rajupusu Leader ry		4		92
27 Piällysmies ry				27
28 Maaseudun kehittämissyhdistys Mansikka ry			2	67
29 Kehittämissyhdistys Kalakukko ry		1	1	47
30 Ylä-Savon Veturi ry		2	5	42
31 Maaseudun kehittämissyhd. Keski-Karjalan Jetina ry			1	34
32 Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry			1	49
33 Vaara-Karjalan LEADER ry			5	39
34 Vesuri-ryhmä ry			9	85
35 Maaseutukehitys ry			6	13
36 Jyväsiiri ry			4	79
37 Maaseudun kehittämissyhdistys Viisari ry			7	100
38 Kuudesta ry		0	1	140
39 Seinäjoen Seudun Kehittämissyhdistys LIIVERI ry	4			73
40 Suupohjan Kehittämissyhdistys ry	9	1	2	62
41 AISAPARI ry	1	9	1	113
42 Aktion Österbotten r.f.				21
43 YHYRES-kehittämissyhdistys ry	8	7	2	35
44 Pirityiset ry				71
45 Rieska-LEADER ry		10	4	116
46 Keskipiste-Leader ry			8	162
47 Nouseva Rannikkoseutu ry			13	139
48 Oulun Seudun Leader ry		6	4	124
49 Koillismaan Leader ry		0	5	369
50 Oulujärvi LEADER ry		1		22
51 Elävä Kainuu LEADER ry			3	36
52 Peräpohjan kehitys ry		2	5	27
53 Outokaira Tuottamhan ry		0		38
54 Kyläkulttuurin Tuntureitten Maassa ry		7	4	24
55 Pohjoisimman Lapin LEADER ry				40
Yhteensä	22	91	145	3234

Indikaattori ”Perustettujen mikroyritysten määrä”

Toimenpidettä 312 toteuttaneissa elinkeinojen kehittämishankkeissa seurattiin perustettujen mikroyritysten määrää. Seurantatiedot antavat toteumatiedoksi koko ohjelmakauden ajalta yhteensä 191 perustettua mikroyritystä. Tuloksen alhaisuuteen vaikuttaa osaltaan se, ettei toimenpiteen 312 mukaisia elinkeinojen kehittämishankkeita toteutettu kovin aktiivisesti. Maaseutuohjelman jälkiarvioinnin tekemän tiedonhankinnan mukaan (alustava tieto 22.9.15) aloittavia yrityksiä oli Leaderin yritystuen hakijoista yhteensä 1301 kappaletta. Jos lukua verrataan yritystukien sidontapäätösten kappalemäärään 3351, näyttää, että hiukan alle 40 % yritystuista on kohdistunut aloittaville yrityksille. Voidaan myös ajatella, että aloittaville yrityksille annettujen yritystukien kappalemäärä antaa viitteitä ohjelmatuen yritystuloksista. Järjestelmästä saatava tieto ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa tarkkaan ottaen sama, kuin lomakkeilla hankkeilta kerätty indikaattori ”perustettujen mikroyritysten määrä”.

On valitettavaa, että perustettuja mikroyrityksiä seurattiin vain hankkeissa, jotka olivat muodoltaan elinkeinojen kehittämishankkeita, jolloin muiden hanketyyppien panos mikroyritysten syntyyn on jäänyt kokonaan todentamatta. Tästä huolimatta ainakin osassa toimintaryhmiä on indikaattoritietoa kirjattu myös toimenpiteistä 311, 313 ja 321 toteuttaneista hankkeista (mitä hanketietojärjestelmä ei ilmeisesti estänyt). Huomionarvoista myös on, että yhteensä 31 toimintaryhmässä ei ollut hankkeista kirjattu yhtäkään perustettua mikroyritystä. Varmuutta ei ole siitä, missä määrin kysymys on kirjaamisen puutteesta ja missä määrin siitä, ettei mikroyrityksiä ole toimenpiteiden seurauksena todella syntynyt.

Taulukko 13. Perustettujen mikroyritysten määrä.

Toimintaryhmä	311 Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle	312 Tuki yritysten perustamiseen ja kehittämiseen	313 Matkailuelinkeinojen kehittäminen	321 Elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut	Yhteensä
Maaseudun kehittämisyhdistys SILMU ry		10		1	11
I Samma Bät - Samassa veneessä rf ry		1			1
Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry				1	1
LounaPlussa ry			2		2
Kantri ry			3		3
Joutsenten reitti ry		155	3		158
PoKo ry				12	12
Pohjois-Kymen Kasvu		8			8
Länsi-Saimaan kehittämisyhdistys ry		5			5
Maaseudun kehittämisyhdistys Mansikka ry				4	4
Vesuri-ryhmä ry				1	1
Jyväsräihi ry			1		1
Maaseudun kehittämisyhdistys Viisari ry		1			1
Kuudesta ry			3	1	4
Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys LIIVERI ry			4		4
Suupohjan Kehittämisyhdistys ry		2		1	3
Pirityiset ry			1		1
Rieska-LEADER ry		5		6	11
Keskipiste-Leader ry			1	5	6
Nouseva			2		2
Elävä Kainuu LEADER		1			1
Peräpohjolan kehitys		3			3
Outokaira Tuottamhan			6		6
Pohjoisimman Lapin LEADER ry	1				1
Yhteensä	1	191	26	32	250

3.4 Ympäristövaikutukset

Hankkeen ympäristövaikutukset -indikaattoritietojen tietosisällön tarkastelua

Kaikkien hanketyyppien kohdalla hankkeilta pyydetään ympäristövaikutuksien (etukäteis-)arviointia. Hanketoimijoilta ja yritystuen hakijoilta pyydetään arviota toimenpiteen vaikutuksesta:

- päästöihin
- kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen
- luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin
- ihmisiin
- liikenteeseen
- tutkimukseen ja koulutukseen sekä
- kansainväliseen yhteistyöhön.

Näitä tietoja kysytään hankkeiden ja yritystukien indikaattorilomakkeiden liitteisiin kuuluvalla lomakkeella. Edellä mainittuja vaikutusalueita eri alakohtineen tarkastellaan asteikolla ++/+0/-/ei koske hanketta. Taulukossa 14 kootaan yhteen esimerkinomaisesti YVA-liitteillä annettuja rekisteritietoja siinä valossa, *kuinka monta kertaa hanketoimijat ovat nähneet toimella olleen merkittäviä myönteisiä (++) vaikutuksia* eri vaikutusalueisiin.

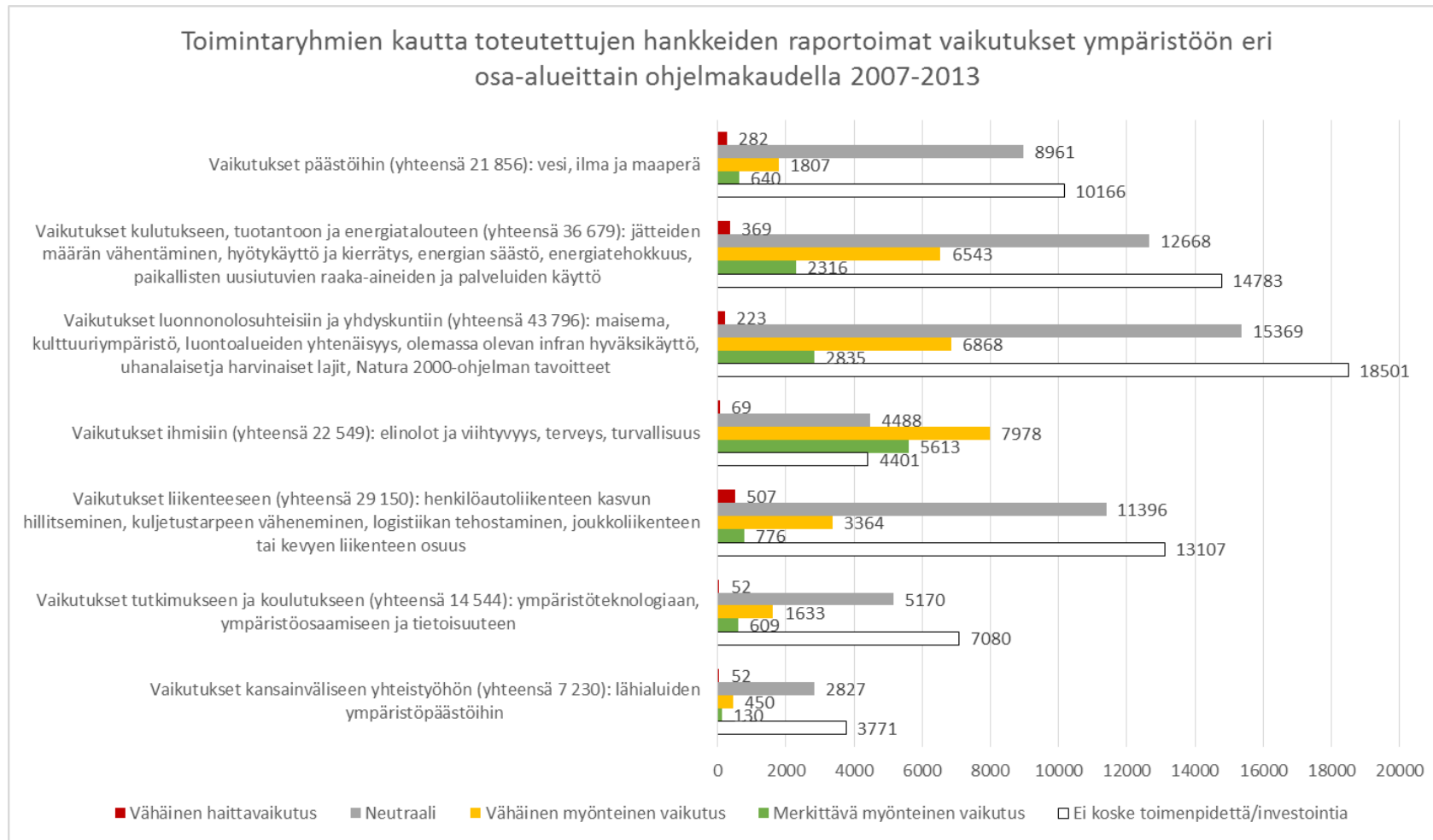
Toimintaryhmien puoltamat hankkeet ovat raportoineet eniten vaikutuksista luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, yhteensä 43 796 kertaa. Seuraavaksi eniten oli arvioitu vaikutuksia kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen – yhteensä 36 679 kertaa. Kun tarkastellaan sitä, mihin osa-alueeseen hankkeilla on ollut eniten myönteistä vaikutusta, voidaan havaita, että hankkeet ovat arvioineet ylivoimaisesti eniten (5 613 kpl) merkittäviä myönteisiä vaikutuksia (++) ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen, terveyteen ja turvallisuuteen. Seuraavaksi eniten merkittäviä myönteisiä vaikutuksia on arvioitu suhteessa luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin (2 835 kpl). Vastaavasti vähäisiä haittavaikutuksia (-) on ollut eniten liikenteeseen (507 kpl).

Toimintaryhmittäin tarkastellen eniten merkittäviä myönteisiä vaikutuksia on raportoitu Keskipiste-Leaderin, Aktion Österbottenin ja Aktiivisen Pohjois-Satakunnan toiminta-alueilta (ks. taulukko 12). On kuitenkin syytä epäillä, että liitelomakkeen täyttäminen on ollut sattumanvaraista. Indikaattorilomaketta ei mahdollisesti ole täytetty kovin usein siinäkään tapauksessa, että hankkeella olisi ollut perusteita osoittaa myönteisiä vaikutuksia elinoloihin ja viihtyvyyteen. Ympäristövaikutuksien arvioinnin yhteydessä hanketoimijalta pyydettiin lisäksi sanallista selitystä arvioinnin kohteesta. Arvioinnin aikana kävi selville, ettei sanallisia selityksiä ole tallennettu ollenkaan ainakaan Maaseutuviraston rekistereihin. Indikaattorikohtaiset tarkemmat tiedot toimintaryhmittäin löytyvät liitteistä 28–34.

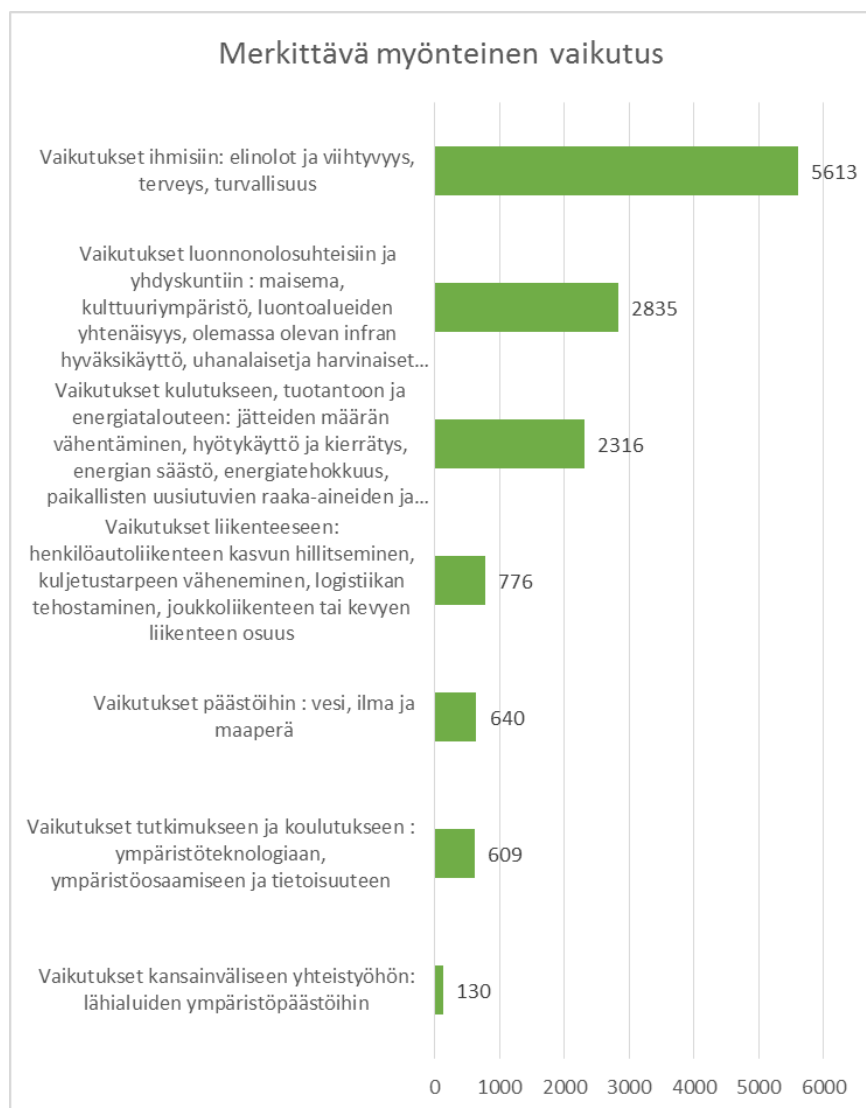
Taulukko 14. Hanke- ja yritystukien vaikutus ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen, terveyteen sekä turvallisuuteen (ympäristövaikutukset).

Toimintaryhmä	Merkittävä myönteinen vaikutus ihmisiin
46 Keskipiste-Leader ry	209
42 Aktion Österbotten r.f.	199
10 Aktiivinen Pohjois-Satakunta ry	191
45 Rieska-LEADER ry	158
32 Joensuun Seudun LEADER-yhdistys ry	157
39 Seinäjoen Seudun Kehittämisyhdistys LIIVERI ry	148
25 Veej'jakaja ry	140
48 Oulun Seudun Leader ry	138
19 Joutsenten reitti ry	137
41 AISAPARI ry	134

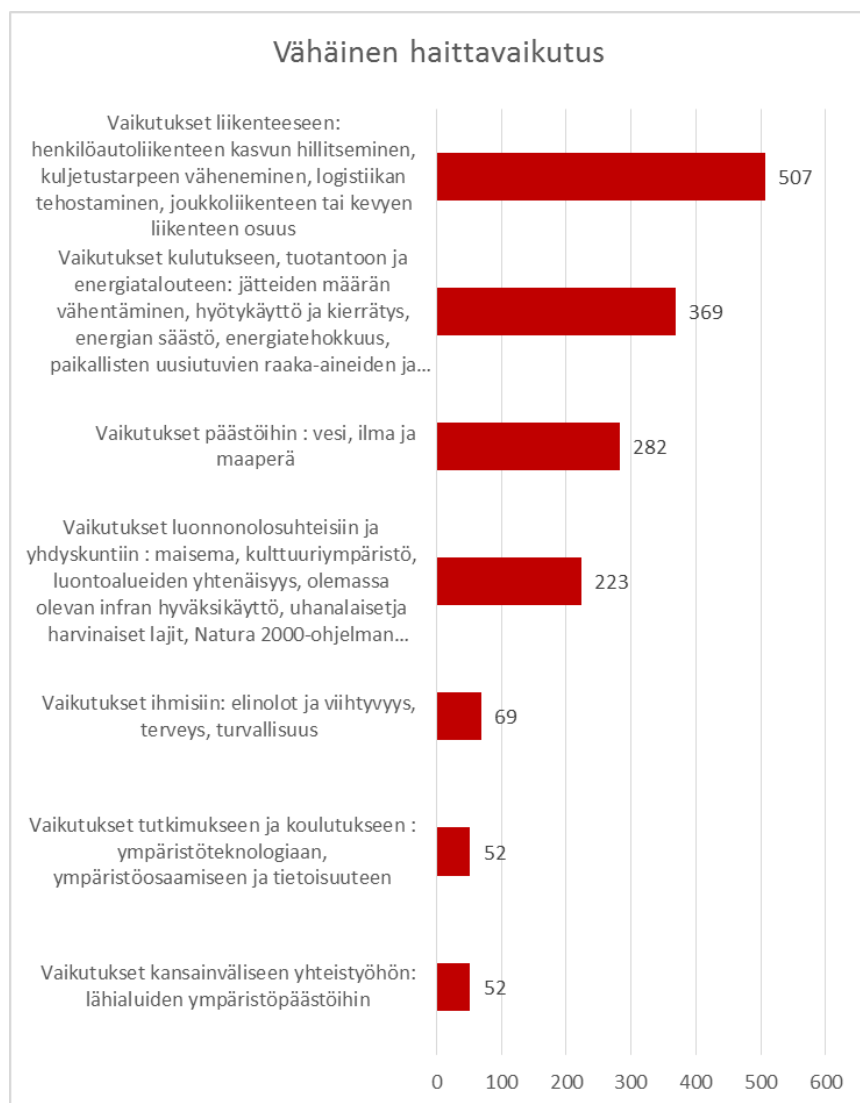
Kuvissa 9-11 havainnollistetaan ympäristövaikutusten seurantatietoina raportoituja vaikutusulottuvuuksia toimintaryhmissä yhteensä. Kuvista ilmenee esimerkiksi, että useimmin merkittäviä myönteisiä vaikutuksia on raportoitu elinolojen, viihtyvyyden, terveyden ja turvallisuuden osa-alueella (5 613 kappaletta). Vähäisten haittavaikutusten suurin kertymä (507 kappaletta) oli puolestaan liikenteen osa-alueella. Vähäistä haittavaikutusta raportoineet hankkeet eivät tällöin toteuttajien arvioimana kyenneet hillitsemään mm. henkilöautoliikenteen kasvua, vähentämään kuljetustarvetta, tehostamaan logistiikkaa tai lisäämään joukkoliikenteen tai kevyen liikenteen osuutta.



Kuva 9. Toimintaryhmien kautta toteutettujen hankkeiden raportoimat vaikutukset ympäristöön eri osa-alueittain.



Kuva 10. Hankkeiden raportoimat merkittävät myönteiset vaikutukset osa-alueittain ohjelmakaudella 2007–2013.



Kuva 11. Hankkeiden raportoimat vähäiset haittavaikutukset osa-alueittain ohjelmakaudella 2007–2013.

3.5 Huomioita seurantajärjestelmästä

Seurantalomakkeiden sanalliset tietokentät

Selvitystyön aikana ihmetystä herätti sanallisesti tarkennettavien indikaattoritietojen kohtalo. Tällaiset tiedot koskevat yleishyödyllisissä hankkeissa säilyneiden tai syntyneiden palvelujen nimeämistä (lomake 2306Aind) ja yritystuissa uusien tuotantomenetelmien käyttöönottoa tai uusien tuotteiden tuotantoon ottoa (lomake 2305ind). Onko annettuja tarkentavia tietoja jäänyt tallentamatta paperilomakkeelta hankerekisteriin vai eikö niitä ole raportoitu seurantalomakkeilla hanketoteuttajien taholta alun alkaenkaan? Mikäli tietoja on kuitenkin raportoitu ja ne ovat jossakin, olisivat ne olleet hyödyksi toimintaryhmissä arvokkaana lisätietona ja oman toiminnan arvioinnin osana. Esimerkiksi innovatiivisuuden tarkastelussa olisi ollut suuresti hyödyksi yksistään esille tuotujen uusien tuotantomenetelmien ja tuotteiden luettelointi ja luokittelu. Sanallisten tarkennusten käytöllä on huomattava potentiaali myös käynnissä olevan ohjelmakauden seurannan ja arvioinnin parantamisessa, kun ne vaan tallennetaan ja otetaan analysoitavaksi.

Hankemuotoisen kehittämistoiminnan seurannan ja arvioinnin tietoketju alkaa hankkeen hakemus- ja seurantatietolomakkeilta. Näyttää siltä, että tehdyissä arviointitoimissa on pitkälti sivuutettu sellaisiakin tietokenttiä, jotka antaisivat osaltaan tietoa systemaattisen seurannan osana. Hyrrän käyttöönotto

helpottaa lähtökohtaisesti yksittäisten tietokenttien seulomista ja kokoamista. On vain pidettävä huoli, että mahdollisuus otetaan käyttöön ja käytettävissä oleva tietoa analysoidaan.

Toimintaryhmien välinen tulosvertailu on ongelmallista

Kaikkien seurantaindikaattoreiden osalla voidaan tehdä huomioita havaintoarvojen suuresta hajonnasta toimintaryhmien välillä. Erot palautuvat useisiin eri tekijöihin. Toimintaryhmien välillä on eroja kehittämissuunnitelman painotuksissa, käytettävissä olevissa taloudellisissa ja muissa resursseissa, alueella omaksutussa roolissa ja organisaatioiden välisessä työnjaossa. Indikaattoreihin ja tuloseurantaan liittyvien luotettavuusongelmien vuoksi indikaattoreiden ilmentämistä eroista ei voi siten johtaa yksiselitteisesti toimintaryhmien välisiä todellisia tuloksellisuuseroja. Tulosindikaattoreita, erityisesti asiayhteydestään irrotettuna, voi tarkastella lähinnä tuloksista viitteitä antavana ja tällöinkin mieluummin kokonaistasona kuin yksittäisten toimintaryhmien tasolla.

Seurantajärjestelmän ongelmatiikka on vanhaa perua

Seurantaan liittyvä ongelmatiikka palautuu seurantajärjestelmän useisiin eri kohtiin alkaen hakemuslomakkeista niissä käytettyine käsitteineen ja päätyen käytettäviin raportointityökaluihin. Käytännössä raportointiominaisuudet ovat olleet hallinnassa vain muutamilla henkilöillä Maaseutuvirastossa. Ongelma-kohtiin ja parannusehdotuksiin on kiinnitetty huomiota useissa tehdyissä arvioinneissa, selvityksissä ja vuosikertomuksissa sekä tarkastellulla että jo sitä edeltävillä ohjelmakausilla (esim. Pylkkänen 2004; Vuottilainen & Biström 2007; Pyykkönen et al. 2014, Maa- ja metsätalousministeriö 2014).

On vaikea uskoa toteen näytetyksi, että toimintaryhmät olisivat laajassa mitassa tarkastaneet sen rahoituskehyksestään rahoitettujen hankkeiden antamia seurantatietoja, vaikka Mavin määräykset siihen velvoittivat. Jatkossa huomiota olisikin kiinnitettävä siihen, että mahdollinen tarkastustehtävä on mielekäs ja kannustava myös toimintaryhmän oman toiminnan ohjauksen kannalta. Juuri indikaattoriseurannan koettu epäselvyys ja epätarkoituksenmukaisuus (ml. näkymättömyys toimintaryhmille itselleen) näyttäsivät johtaneet siihen, ettei indikaattoritietojen tarkastustehtävälle ole annettu käytännön toimeenpanotyössä suurta painoarvoa.

Arviointikysymys 2: Miten paikalliset suunnitelmat ovat edistäneet Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteita? Onko alueiden välillä eroja, mitkä alueet ovat pystyneet toteuttamaan ohjelman tavoitteet parhaiten?

- Paikallisten kehittämissuunnitelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden välillä ei ollut merkittäviä ristiriitoja.
- Toimintalinjan 1 mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen Leader-ryhmien kautta oli vähäistä.
- Toimintalinjan 2 mukaisten hankkeiden toteuttaminen ei onnistunut lähinnä epäselvän ohjeistuksen vuoksi. Hakijan näkökulmasta hakuprosessi on monimutkainen. Sinällään yhdistysten katsotaan olevan hyviä TL 2 mukaisten toimien toteuttajia.
- Vain harvat toimintaryhmät toteuttivat uusiin haasteisiin vastaaminen -toimenpiteen mukaisia hankkeita. Toimintaryhmille annettu ohjeistus oli puutteellista.
- Parhaiten Leader-toiminnan kautta saatiin toteutettua maaseutuohjelman 3. toimintalinjan mukaisia toimia. Eniten rahoitettiin kylien kunnostusta ja kehittämistä sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelujen kehittämistä.
- Leader-toimintatavan valtavirtaistaminen kaikille maaseutuohjelman toimintalinjoille ei toteutunut odotusten mukaisesti.
- Kokonaisuutena toimintaryhmät saavuttivat ja ylittivätkin niille maaseutuohjelmassa asetetut tavoitteet hanke- ja yritystukipäätösten lukumäärällä mitaten.
- Myös luotujen uusien työpaikkojen määrässä päästiin hiukan yli Leader-toimintalinjalle asetetun tavoitetason (2 000 kpl). Toimintaryhmien välinen tulosvertailu esimerkiksi luoduilla työpaikoilla mitaten on kuitenkin ongelmallista seurantajärjestelmästä raportoitujen pulmien vuoksi.
- Toimintaryhmiä ei voi käytettävissä olevin tiedoin asettaa uskottavasti tulosten mukaiseen "paremmuusjärjestykseen" minkään ohjelmatavoitteen/indikaattoritiedon suhteen.

4 Leader-toimintaryhmien paikallisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 kehyksessä (arviointikysymys 3)

Tässä luvussa tarkastelemme sitä, missä määrin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2007–2013 on pystytty edistämään toimintaryhmien paikallisten strategioiden avulla. Vuosiraportit olivat runsasanaista maaseutuohjelman toteutuksen ongelmakohdista ja monet ongelmat kertautuivat ryhmästä ja vuodesta toiseen. Silti toimintaryhmät raportoivat vuosikertomuksissa, että ne ovat pääosin pystyneet sovittamaan oman strategiansa toteutuksen maaseutuohjelman kehykseen eli toimintaryhmien kehittämissuunnitelmien painopisteiden ja tavoitteiden toteuttaminen on ollut mahdollista ilman merkittäviä ristiriitoja. Maaseutuohjelman rahoitusraamit ja toimenpiteet ovat mahdollistaneet yleisesti ottaen mielekkään toimintaryhmätyön, mutta erityisen rikastavaksi tai innovatiiviseksi ohjelmakehystä ei voi toimintaryhmien näkökulmasta kuvata.

Ohjelmakauden aloituksen viivästyminen

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 toimeenpanoon liittyvät viivästykset, tarkkojen ohjeiden puuttuminen ja jälkikäteen tulleet uudet ohjeet sekä lainsäädäntöön liittyvät korjaukset ovat hankaloittaneet Leader-toimintaryhmien työtä. Maaseutuohjelman toteutukseen liittyvä epäjohtomukaisuus on aiheuttanut välillisesti hanketoimijoissa negatiivista suhtautumista myös Leader-toimintaa kohtaan. Toimintaryhmä on ollut usein se taho, joka on ollut tulkitsemassa keskushallinnon muuttamaa ohjeistusta hanketoimijalle ja tämä on koettu toimintaryhmissä raskaaksi.

Kauden vaihdos aiheuttaa aina selkeän katkeaman kehittämistoimintaan eikä Leader-yhdistyksien toiminnan turvaaminen tänä aikana tunnu kiinnostavan ketään. Myös hakijoille tällaiset katkokset ovat ongelmallisia, eivätkä anna kovin luotettavaa kuvaa maaseudun systemaattisesta kehittämisestä. [Rieska-Leader, vuosiraportti]

Hallinnon raskaus

Arviointiaineiston perusteella näyttää siltä, että ohjelmakauden 2007–2013 alkupuolisko noin vuoteen 2010 saakka oli hallinnoltaan selvästi raskaampi kuin edeltävä ohjelmakausi ja myös menneen ohjelmakauden 2007–2013 loppupuolisko. Alkaneen ohjelmakauden 2014–2020 alussa näyttää toimintaryhmien mukaan siltä, ettei hallinto välttämättä tule ainakaan kevenemään, vaikkakin esimerkiksi yksinkertaistettuihin kustannusmenettelyihin satsataan paljon toiveita.

Toimintaryhmät pitivät erittäin hyvänä ns. Kivikon työryhmän (MMM 2009) *Maaseudun yritys- ja hanke-rahoituksen hallinnollisen taakan vähentäminen* -selvitystä. Toimintaryhmillä oli korkeita odotuksia sen suhteen, että työryhmän esittämiä parannuksia olisi viety käytäntöön. Toteutus jäi monien mielestä kuitenkin suppeaksi. Ns. ”Byrokratian-purkutyöryhmän” tuomina parannuksina mainitaan mm. kululajien sitovuuden poisto.

Kaiken kaikkiaan toimintaryhmätason vuosiraportoinnista piirtyy kuva, että toimintaryhmät ovat olleet etenkin ohjelmakauden 2007–2013 alkuosan hyvin kuormitettuja ja kuvaannollisesti puun ja kuoren välissä yhtäältä kentän tarpeita ja toisaalta hallinnollisesti mahdollisia ratkaisuja luoviessaan. Pohjoisimman Lapin Leader kuvaa omaa rooliaan hallinnon välimaastossa seuraavasti:

(– –) vain kokenut hanketoimija pystyy enää asioimaan suoraan ELY-keskuksen kanssa ilman, että toimintaryhmä on välissä selittämässä auki erilaisia vaatimuksia ja huolehtimassa, että ne täytetään. Kääntäen voidaan ajatella, että juuri toimintaryhmien olemassa olo on mahdollistanut näin raskaan byrokratian olemassa olon, ilman niitä hanketoiminta olisi lähes pysähdyksissä. [Pohjoisimman Lapin Leader, vr 2009]

Hallinnon näyttäytyminen toimintaryhmien asiakkaille

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden kokonaisuus (ml. toimenpidenumerointi) on koettu yleisesti sekavaksi ja käyttäjille epäystävälliseksi. Tiedossa toki oli, että toimenpiteiden nimet ja numerointi tulivat suoraan EU-säädöksistä. Sekavuutta koettiin myös käytettyjen hakemuslomakkeiden, maksatuslomakkeiden ja indikaattorilomakkeiden kohdalla, joiden katsottiin olevan pilkottuja epätarkoituksenmukaisen moneen osaan myös kansallisin päätöksin. Toimintaryhmissä ei pidetä hyvänä käytäntönä eikä *kohtuullisena* sitä, että paikallisilta hanke- tai yritystukea hakevilta ja saaneilta toimijoilta on vaadittu periaatteessa koko maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmän tuntemusta. Yhden toiminnanjohtajan mukaan hanketoiminnassa viranomaisen hallintotehtäviä on siirretty viranomaisilta tavallisille ihmisille. Seuraava esimerkki kuvaa kehittämishankkeen loppuraportin vaatimuksia ohjelmakaudella 2007–2013.

(– –) pöllöin esimerkki on se, että hankkeen loppuraportin kaava on sidottu. Sanotaan, että mihin asioihin siinä pitää vastata. Ja sitten ensimmäinen kysymys on se, että mihin isoihin ylätasen tavoitteisiin hanke liittyy. Mitä merkitystä sillä on jollekin kyläyhdistykselle ja niille ihmisille, jotka haluavat tehdä jonkun kokoontumistilan esimerkiksi. Ei ne varmaan ajattele, että tällä rakennetaan maailmanrauhaa tai Euroopan ihmisten yhdenvertaisuutta tai edes sitä, että se olis joku tällainen koko valtakuntaa koskeva... ihmisten elinolojen kehittämistä. Ne on ihan turhia semmoiset kysymykset paikallisille ihmisille. [toiminnanjohtajan haastattelu Mielekäs toiminta – mielettömät hankkeet -projektin yhteydessä vuonna 2014]

Toimintaryhmissä on pelkoa, että ohjelmakausi 2014–2020 ei tule tuomaan parannusta tilanteeseen. Jo hakuvaiheessa hakija kohtaa Hyrrä-järjestelmässä pyynnöt sitoa haettava hanke tai yritystuki Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 tavoitteisiin. Yksi haastatelluista toiminnanjohtajista ennakoி, että sähköinen hakujärjestelmä tulee aiheuttamaan hakijoille hämmennystä, koska aiempaan tapaan toimintaryhmä ei välttämättä ole yhtä tiiviisti hankevalmistelussa mukana ja eräällä tapaa tulkitsemassa ohjelmakehityksen vaatimuksia hankehakijalle. Arviointiaineiston analyysin johdannaisena nousee kysymys, missä määrin hankehakijoilta voidaan vaatia tutustumista maaseutuohjelmaan tai ELY-keskuksen alueelliseen kehittämissuunnitelmaan ja onko hanketavoitteen ja ohjelmallisten tavoitteiden yhteensopivuus ylipäänsä hakijan, Leader-ryhmän vaiko keskushallinnon tehtävä?

Tavoitteiden yhteensopivuuteen liittyvät haasteet

Osalla toimintaryhmiä on ollut haasteita siinä, miten toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman toteutus sopeutuu maaseutuohjelman kehikseen. Tilanne on siinä mielessä ristiriitainen, että siinä vaiheessa, kun toimintaryhmä hyväksytään, hyväksyy ministeriö myös toimintaryhmän oman kehittämissuunnitelman. Kehittämissuunnitelmassa on painopisteet, tavoitteet ja usein myös toimenpiteet. Se ei saa olla sisällöltään ristiriidassa maaseutuohjelman eikä ELY-keskuksen alueellisen maaseudun kehittämisstrategian kanssa. Lähtökohtaisesti tavoitteiden yhteensovittamisen ongelmaa ei siten toteutusprosessin aikana pitäisi tulla.

Seuraavassa kuvaamme arviointiaineistosta tunnistettuja, toimintaryhmien kehittämissuunnitelman ja maaseutuohjelman tavoitteiden (ja toimenpiteiden) yhteensovittamiseen kohdistuvia ongelmia hankekäsittelyprosessissa.

1. Toimintaryhmä joutuu kohdistamaan huomiota enemmän hankkeiden yhteensovittamiseen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden kanssa kuin siihen, että ensisijainen kehys olisi toimintaryhmän oma paikallinen kehittämissuunnitelma.

Me saatiin sitten sumplimalla ja vähän keinotekoisesti ja kiertäen, kaartaen, että päästiin sitten, että onhan tää myös meidän ohjelman mukainen. (– –) Mutta kyllä maaseutuohjelma oli ensisijainen, jota toteutettiin. [toiminnanjohtajan 1 haastattelu]

2. Yhteensovittamisen ongelma voi ainakin potentiaalisesti syntyä tilanteessa, jossa hankealoite on yhteensopiva Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiden kanssa, mutta vastaavaa tavoitetta ei ole toimintaryhmän omassa kehittämissuunnitelmassa. Tämän kaltaista tilannetta kuvaa Pohjoisimman Lapin Leader vuoden 2013 raportissaan.

Ympäristötuen erityistukiin kuuluvat luonnon- ja monimuotoisuuden hoitoa koskeva sopimus ja perinnebiotooppien hoitoa koskeva sopimus on alun perin viljelijätukiin liittyviä sopimusmuotoja. (– –) Tuen hakijan tulee alkuvaiheessa asioida maanomistajan, ELY-keskuksen, mahdollisen neuvontaorganisaation ja maaseutuviranomaisen kanssa. Hakijaa sitovat viljelijätukeen liittyvät lomakkeet, lainsäädäntö ja sanktiot jne. Maksatusta tulee muistaa hakea niin viljelijälomakkeilla, että vapaamuotoisella hakemuksella ELY-keskuksesta. Leaderin roolia on asiakkaan vaikea ymmärtää. (– –) Toimintaryhmältä kysytään lausunnolla sopimuksen kehittämissuunnitelman mukaisuutta. On suuri harmi, jos kyseisiä hankkeita jää rahoittamatta sen vuoksi, että ryhmä ei voi katsoa hankkeen toteuttavan suoranaisesti mitään suunnitelman painopistettä. [Pohjoisimman Lapin Leader, vuosiraportti 2013, 10]

Maaseutuohjelman työvälineet ja paikallisten kehittämissuunnitelmien toteuttaminen

Toimintaryhmät toteuttavat maaseutuohjelman ja paikallisten kehittämissuunnitelmien tavoitteita aktivoinnin ja tiedottamisen, mutta erityisesti hanke- ja yritystukien kautta. Ohjelmakaudella 2007–2013 toimintaryhmillä oli käytössään myös koordinaatiohanke. Toimintaryhmä oli koordinaatiohankkeen hakija ja vastasi myös hankekokonaisuuden hallinnosta, seurannasta ja tiedottamisesta. Koordinaatiohanke toimi kaksivaiheisena, joissa ensimmäisessä toimintaryhmä toteutti hankehaun alahankkeille ja toisessa vaiheessa toteutettiin alahankkeet. Koordinaatiohankkeen tarkoituksena oli keventää hallinnollista kuormitusta ja mahdollistaa kooltaan ja rahoitukseltaan pienten toimien toteuttaminen paikallistasolla.

Koordinaatiohankkeista on aineistossa sekä positiivisia että negatiivisia kokemuksia. Pohjoissavolaisia Leader-ryhmiä käsittelevässä arviointiraportissa (Peltonen & Väre 2015, 51) tuodaan esille, ettei hallinnon keventäminen onnistunut toivotulla tavalla, koska koordinaatiohankkeen alahankkeiden hakijan tuli tehdä vastaavanlainen paperityö kuin normaaleissa investointihankkeissa. Lisäksi haasteita on aiheuttanut se, että alahankkeet etenevät eri tahdissa, mikä aiheuttaa ongelmia maksatusvaiheessa. Useat Leader-ryhmät totevat vuosiraporteissaan koordinaatiohankkeiden vaatineen toimintaryhmältä suurta työpanosta.

Arviointikysymys 3: Miten suunnitelman toteutus on vastannut paikallisten suunnitelmien tavoitteita ja painotuksia ja mitkä tekijät ovat näihin vaikuttaneet?

- Ohjelmakauden aloituksen viivästyminen, ohjeiden puuttuminen ja lainsäädäntöön tehty muutokset hankaloittivat Leader-ryhmien työtä.
- Hallinnon raskaus kuormitti Leader-ryhmiä läpi ohjelmakauden. Hallintoon tehtiin parannuksia ohjelmakaudella 2007-2013 ns. Kivikon työryhmän raportin myötä, mutta parannusten katsottiin jääneen myös kesken. Toimintaryhmät voisivat jakaa kehittämistyössä saamaansa kokemusasiantuntemusta hallintojärjestelmän kehittämiseen esimerkiksi ohjelmallisen määräaikaisen työvaihdon tai -kierron avulla (toimintaryhmät, ELY-keskukset, Maaseutuvirasto).
- Toimintaryhmätyön kannalta oli ongelmallista, että paikallisilta hanke- ja yritystukea hakevilta ja saaneilta toimijoilta vaadittiin periaatteessa koko maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmän tuntemusta. Ohjausjärjestelmä ja etenkin maaseutuohjelman dokumentteineen on monimutkainen eikä sen tuntemus tuonut hakijalle lisäarvoa.
- Toimintaryhmätyön toteutus tapahtui oman kehittämissuunnitelman ja maaseutuohjelman ristipaineissa ja kehittämissuunnitelmat jäivät viime kädessä alisteisiksi maaseutuohjelmalle, mikä näkyi esimerkiksi Leader-toiminnan seurannassa ja raportoinnissa (vuosiraportit, indikaattorilomakkeet).
- Kokoavasti voidaan todeta, että maaseutuohjelman toimintaryhmätyöhön luomaa lisäarvoa ei voida osoittaa ohjelman kautta tarjoutunutta rahoitusresurssia lukuun ottamatta.

5 Seuranta, arviointi ja indikaattorit (arviointikysymys 4)

Tässä luvussa käydään läpi toimintaryhmätason seuranta ja arviointia koskevia toimintoja asiakirjojen ja haastattelujen valossa. Luvun lopussa esitetään analyysi ohjelmakauden 2014–2020 indikaattoreista (indikaattorilomakkeet tai niitä vastaavat Hyrrä-järjestelmän tietosisällöt syyskuun alun 2015 mukaisena) ja pohditaan suuntaviivoja ja alustavia sisältöaihoita toimintaryhmän vuosiraportoinnin kehittämiseksi.

5.1 Toimintaryhmien seurantatoimet ja mittarit

Toimintaryhmät ottivat kantaa seurantaan ja arviointiin osana laatimiaan kehittämissuunnitelmia 2007–2013. Käytännössä ahkerimmin toimintaryhmissä seurattiin oman rahoituskehiksen ja sen vuosittaisten myöntövaltuuksien käyttöä ja hankemääriä, mihin useimmat toimintaryhmät loivat omat Excel-pohjaiset seurantajärjestelmät. Omaan seurantaan päädyttiin, koska keskitettyjen seurantajärjestelmien tietoihin ei luotettu. Esimerkiksi Viisari ry:stä kommentoitiin asiaa seuraavasti:

Erityisesti seuranta oli viime kauden tosi haasteellista; lopulta ei seurattu enää Mavilta kuukausittain tulleita raportteja (mm. rahoitus hanketyypeittäin) lainkaan, koska niissä oli aina jotakin vikaa tai puutteita. Ei pitäneet paikkaansa. Sen sijaan seurattiin omilla Excel-taulukoilla (eli ratkaistiin pulma itse) Tässä ELY oli hyvä yhteistyökumppani.. Hankkeita oli mennyt väärälle toimintalinjalle/toimintaryhmälle/jäänyt väriä lukuja/jäänyt pois hankkeita. [toimintaryhmän 1 edustajan haastattelu, kesäkuu 2015]

Rahoitusseuranta pois lukien toimintaryhmät nojasivat ohjelmakauden seurannassa pitkälti Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ja osin EU:n yhteiseen indikaattoriseurantaan, jota samalla kritisoi- tiin voimakkaasti. Kritiikki johtui käsitteiden epäselvyydestä ja yhteismitattomuudesta sekä käytäntöjen

byrokraattisuudesta ja vaikeaselkoisuudesta. Esimerkiksi EU:n yhteisenä tulosindikaattorina käyttöön otettu palvelusta hyötynneiden asukkaiden määrä herätti useita kriittisiä kommentteja:

Sanoina ne [indikaattorit] ovat tosi omituisia.(– –) Esimerkiksi palveluista tai hankkeista hyötynyt maaseutuväestö... niin sitä ollaan aina ihmetelty, että mikä ihme se oikein on ja nyt se sama ilmaisu on siellä. [toimintaryhmän 3 edustajan haastattelu]

Toimintaryhmät eivät kuitenkaan kritisoineet kaikkia mittareita. Oikeutusta saivat esimerkiksi uudelle kaudelle esitetty laajennettu talkootyön määrä ja työpaikkaindikaattorit, vaikka asian mittaamiseen liittyy omat ongelmansa.

Jollakin tavalla ymmärrän näitä indikaattoreita kyllä, ja myös kunnat ovat erittäin kiinnostuneet niistä. Esim. kuinka paljon kunnan alueella on työpaikkoja syntynyt. [toimintaryhmän 1 edustajan haastattelu]

Pulmallisena toimintaryhmien suuntaan näyttäytyi se, että toimintaryhmät eivät edelleenkään päässeet suoraan käyttämään omaa ryhmäänsä koskevaa indikaattoriaineistoa. Samanaikaisesti ryhmiltä kuitenkin edellytettiin toimia seurannan tehostamiseksi ja täsmentämiseksi. Mavin määräyksen 10/08 mukaisesti toimintaryhmien kuului tarkistaa kehittämissuunnitelmaansa sisältyvien yritysten keittämistoimenpiteiden ja hanketukien raportit ennen TE/ELY-keskukseen toimittamista. Määräyksestä huolimatta indikaattoriseurantaan jäi hanketasolta alkaen järjestelmässä kumuloituvia selvittämättömiä tietoja, epäselvyyksiä ja ilmeisiä virheitä. Tarkistustehtävä ei ilmeisesti näyttäytynyt ainakaan kaikille ryhmille riittävän merkityksellisenä. Osa virheistä voi olla peräisin myös tallennusvaiheessa tehdyistä virhetulkintoista tai -koodauksista ELY-keskuksessa. Toimintaryhmät eivät itse pystyneet tarkistamaan jälkikäteen mitään järjestelmään siirtyneitä tietoja.

Omaehtoista – ja lähtökohtaisesti Hanke2007-järjestelmän kanssa päällekkäistä rahoitusseurantaa lukuun ottamatta – toimintaryhmät eivät pystyneet tuottamaan ratkaisuja seurannan systeemiin ongelmiin, jotka ovat alisteisia koko Manner-Suomen maaseutuohjelman lähtökohdista rakennetuille tietojärjestelmille. Toimintaryhmät ilmaisivat pettymystä erityisesti siihen, että käydyistä keskusteluista, kokouksista ja kuulemisista huolimatta seurantajärjestelmä tuntui lopulta muuttuvan vain vähän. Tietojärjestelmiä koskeva kehitystyö tehtiin Mavissa lähtökohtaisesti Manner-Suomen maaseutuohjelman kokonaisuudesta käsin (MMM 2014). Hyrrään siirtymiseen on ladattu toimintaryhmissä kuitenkin paljon odotuksia, mistä toimintaryhmät kertovat laajasti sekä vuoden 2013–2014 vuosiraporteissa että selvitystyötä täydentävissä haastatteluissa.

5.2 Laadullisten tulosten ja vaikutusten mittaaminen oli haastavaa

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa Leader-toimintalinjan laadullisiin tavoitteisiin kuuluu mm. sosiaalisen pääoman lisääntyminen, mikä ilmenee myös monien toimintaryhmien tavoitteissa sellaisenaan tai jonakin yhteisöllisyyden tavoitteen muunnelmana. Muita tyypillisiä toimintaryhmiä laadullisia tavoitteita ovat mm. elinoloissa ja viihtyvyydessä tapahtuvat muutokset parempaan. Laadullisten tulosten ja vaikuttavuuden mittaaminen on ollut toimintaryhmille kuten koko Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalle haasteellista. Esimerkiksi sosiaalisen pääoman lisääntymistä ei käytännössä operationalisoitu seuranta- tai arviointikysymykseksi.

Kokonaistasolla Leader-toimintaryhmien puoltamia hankkeita seurattiin Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman tuotos- ja tulostasolle viittaavien määrällisten indikaattoritietojen ohella ns. ympäristövaikutusten kautta. Hakuvaiheessa annettuihin ympäristövaikutusten arviointiin sisältyy useita kohtia, mukaan lukien ihmisiin kohdistuvat vaikutukset (jaoteltuina elinoloihin ja viihtyvyyteen, terveyteen ja turvallisuuteen) sekä mm. kulttuuriympäristöön, maisemaan tai energian säästön liittyvät vaikutukset. Monet ympäristövaikutukset ovat eri muunnelminaan yhdensuuntaisia toimintaryhmien laadullisten tavoitteiden kanssa.

Ympäristövaikutusten arviointilomakkeen osana hakijan on ollut mahdollista antaa myös sanallinen kuvaus odotetuista vaikutuksista kullakin vaikutuslottuvuudella. Kuvauksia pyydettiin Mavista arvioinnin aineistoksi, mutta niitä ei kuitenkaan saatu käyttöön³⁷. Ilmeisesti näitä tai muita hankkeiden indikaattorilomakkeilla kysyttyjä sanallisia vastauksia ei ole analysoitu tai hyödynnetty missään toimintaryhmätason tai ohjelmatason seuranta- tai arviointitoimessa.

Laadullisten tavoitteiden mittaamisproblematiikka on noussut esille mm. toimintaryhmien laatujärjestelmäkoulutuksessa ja monet toimintaryhmät ovat tunteneet tarvetta laadullisten mittareiden edelleen kehittämiseen. Seuraavassa tuodaan esille laadullisten tavoitteiden seurantaan käytettyjä ja ehdotettuja keinoja tämän selvitystyön yhteydessä tarkastellusta dokumentti- ja haastatteluaineistosta.

Osa toimintaryhmien teettämistä arvioinneista ottaa kantaa jossain määrin myös laadullisten tavoitteiden toteutumiseen ja samoin tapahtuu osassa toimintaryhmien omia vuosiraportteja. Teetetyissä arvioinneissa laadullisten tavoitteiden toteutumista on lähestytty tavallisimmin hanketoimijoille tai toimintaryhmille suunnatuilla kyselyillä. Kyselyillä on saatu näkemystietoa suhteessa erilaisiin laadullisiin vaikutuslottuvuuksiin (esim. hankkeiden vaikutus ympäristön viihtyisyyteen jne.).

Monet toimintaryhmät tarkastelevat laadullisia tavoitteita jatkuvalla periaatteella esimerkiksi ohjausryhmyöskentelyn tai hankkeiden väli- ja loppuraporttien analysoinnin avulla. Esimerkiksi Elävä Kainuu on pohtinut hankkeiden laadullisia tuloksia toimintaryhmän hallituksen kokouksissa loppuraporttien käsitteilyn yhteydessä ja samaa toimintamallia on sovellettu myös monissa muissa toimintaryhmissä. Aktiivinen Pohjois-Satakunta pitää tavoitteena hankkeella käynnistetyn toiminnan jatkumista ja on mitannut kyseilyiden avulla toiminnan jatkuvuutta hankkeiden päättymisen jälkeen. Lisäksi on pyritty selvittämään yhteisöllisyyden lisääntymistä. Myöskin Veej´jakaja-Leader pohti ohjelmakauden 2007–2013 kehittämissuunnitelmassa, että yhtenä seurannan välineenä voisi olla toimintaryhmän hanketoteuttajille noin kahden vuoden kuluttua hankkeen päättymisestä kohdentama kysely, jossa pyritäisiin selvittämään toimijoi-

³⁷ Mavin tarkennuksessa 10.8.15 saatiin vahvistus, ettei kuvauksia ole tulostettavissa hankerekisteristä, vaan ne lienevät olemassa vain ELY-keskuksiin arkistoiduilla paperilomakkeilla.

den omakohtaiset mielipiteet toteutetun hankkeen kannattavuudesta, ts. onko sille asetetut toiminnalliset ja sosiaaliset tavoitteet saavutettu. Toimintaryhmä ei kuitenkaan ohjelmakauden aikana ehtinyt toteuttaa em. kaltaista systemaattista kyselyä.

Haastatteluissa nousi esiin seuraavia jo olemassa olevia tai suunniteltuja vähemmän kokeiltuja mahdollisuuksia laadullisten vaikutusten seurantaan ja arviointiin. Yhtenä vaihtoehtona tuotiin esiin sosiaalisen tilinpidon kehittäminen toimintaryhmien tarpeisiin. Toimintaryhmistä esimerkiksi Viisari on pohtinut sosiaalisen tilinpidon käyttöä hankkeiden tai toimintaryhmätyön arvioinnissa, mutta toistaiseksi on vasta koulutauduttu menetelmän periaatteisiin. Keski-Piste Leader on rahoittanut esiselvityshanketta, jossa on tarkasteltu tilinpidon haittoja ja hyötyjä (ks. Keskipiste Leader, vr 2013). Hankkeessa ei kuitenkaan kehitetty tilinpitoa varsinaisesti toimintaryhmän tarpeisiin. Dokumenttianalyysin ja arviointihaastattelujen perusteella näyttää siltä, että sosiaalisen tilinpidon kehittämisessä on toimintaryhmien mielestä potentiaalia ja sille on tarvetta, mutta ongelmia ovat tuottaneet sen käytäntöön soveltaminen ja toisaalta myös se, että esimerkiksi hallitukselle ei ole pystytty argumentoimaan menetelmän tarpeellisuutta.

Keski-Suomessa nousi esiin myös ajatus maaseutuvaikutusten arvioinnin -menetelmäkehityksen hyödyntämisestä toimintaryhmätyön arvioinnissa. Maaseutuvaikutusten arviointi ³⁸(TEM 2015) on tarkastuslista, jota käytettiin Keski-Suomessa muutamia vuosia sitten esimerkiksi maakuntaohjelman ennakoarvioinnissa. Sen soveltuvuutta voisi kuitenkin esimerkiksi Viisarin mielestä pohtia edelleen myös toimintaryhmätyön kohdalla.

Yhdeksi mittaamisen vaihtoehdoksi esitettiin myös toimintamalli, jonka mukaan jokainen hanke- tai yritystuen saaja määritteli itse prosessin aluksi yhden tai useamman laadullisen tavoitteen, johon yritys- tai hanketuen avulla pyritään. Tavoite (tavoitteet) taikka tukispesifi(t) mittari(t) voisi haastateltavan mukaan olla johdettavissa tai valittavissa esimerkiksi toimintaryhmän kehittämissuunnitelman tavoitteista. Lopuksi mitattaisiin tavoitteiden täyttymistä.

Maaseudun kehittämisen ohjausjärjestään liittyvä mittauskeskeisyys herättää toimintaryhmissä kuitenkin myös kritiikkiä. Esimerkiksi Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys pohtii asiaa kriittiseen sävyyn seuraavasti:

Jos hankkeen toteuttajat, hankkeeseen osallistujat ja hankkeen tulosten hyödyntäjät kertovat esimerkiksi olevansa tyytyväisiä hankkeen tuloksiin, voisimmeko yksinkertaisesti vain luottaa heidän tuntemuksiinsa ja vastauksiinsa, olla menemättä erilaisten mittareiden kanssa selvittämään vastaajan antaman vastauksen luotettavuutta? (– –) Hankkeiden kautta ihmisten kokema tyytyväisyyden, yhteisöllisyyden ja viihtymisen kasvaminen toimii varmasti myös esimerkiksi ennaltaehkäisevänä terveydenhoitona ja tuo taloudellisia säästöjä. Syy-seuraussuhdetta ei kuitenkaan voida millään mittareilla todentaa. (– –) Alueellamme on lähtenyt liikkeelle koko joukko sentyyppisiä hankkeita, joille näyttää olevan melko laaja yleinen hyväksyntä. Ehkä näiden hankkeiden konkreettiset tulokset, niiden käyttö ja jatkuvuus sekä ihmisten tyytyväisyys haastatteluin selvitettyinä riittävät laadullisten tulosten yksinkertaisiksi ja selkeiksi mittareiksi? [Länsi-Saimaan kehittämissyhdistys, vr 2011]

³⁸ TEM 2015. Maaseutukatsaus. Maaseutuvaikutusten arviointi kehittämisvälineenä. http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/3419/MAASEUTUKATSAUS_maaseutuvaikutusten_arvionti_kehittamisvalineena_15042015.pdf

5.3 Toimintaryhmien teettämät arvioinnit

Toimintaryhmien teettämällä arviointitoimilla on vastattu keskenään erilaisiin tarpeisiin. Ensisijaisena ei ole aina vaikutusten mittaaminen ja osoittaminen niin sanotusta tilivelvollisuuskulmasta, vaan esimerkiksi oman toiminnan ja palvelujen parantaminen asiakastytyväisyyden näkökulmasta sekä yleisempi kehittämistyössä ja hanketoiminnassa oppiminen ja kehittyminen. Ohjelmaston seurannan ja arvioinnin kannalta tarkasteltuna tehdyt toimet ja niistä saadut tulokset ovat kuitenkin yhteismitattomia.

Maa- ja metsätalousministeriön ohjelmakautta 2007–2013 koskevalle maaseutu.fi -arviointisivustolle on toimitettu yhteensä viittätoista toimintaryhmää koskevia arviointeja tai selvityksiä. Joistakin ryhmistä selvityksiä oli teetetty eri näkökulmasta useampi kuin yksi. Vuosiraporttien perusteella oli viitteitä siitä, että omaehtoisia selvityksiä olisi tehty tai teetetty enemmänkin. Voitaneen päätellä, että kaikki toimintaryhmissä tehty arviointitoimet eivät ole kokonaisvaltaisesti dokumentoituja eivätkä myöskään toimitettuja maa- ja metsätalousministeriöön³⁹. Jatkossa on tarpeen huolehtia siitä, että kaikki ohjelmarahoituksella tehty seuranta- ja arviointia tukeva materiaali tallennetaan yhteiseen tietokantaan ja että se tulee sitä kautta helpommin laajempaan käyttöön erilaisia selvityksiä, tutkimuksia ja arviointeja ajatellen.

Esimerkkinä paikallisesti käynnistetystä arviointitoimesta voidaan mainita Pohjois-Savon toimintaryhmien Kalakukon, Mansikan ja Veturin yhteisessä seuranta- ja arviointihankkeessa teettämä arviointi Leader-toiminnasta Pohjois-Savossa (Peltonen & Väre 2015). Sen yhteydessä tehtiin hanketoimijoille asiakastytyväisyyskysely, jonka kautta tavoitettiin 105 tukea saanutta hanketoimijaa. Toimintaryhmät saivat puhe- ja kirjallisen toteutettujen haastattelujen kautta tietoa mm. siitä, millaisia kokemuksia toimijoilla on hanketoiminnan sujuvuudesta ja haasteista, miten toimintaryhmien asiakaspalvelun taso ja Leader-ryhmien tarpeellisuus ylipäänsä koettiin. Lisäksi haastatteluilla saatiin ideoita uuden ohjelmakauden rakentamiseen.

Toimintaryhmien teettämiä arviointeja ovat toteuttaneet niin oppilaitosten opiskelijat opinnäytetöinään kuin yliopistojen laitokset tai konsulttitoimistot maksullisina ostopalveluina. Riippumatta toteuttajatahosta arvioinnissa käytetyt menetelmät ja mittarit ovat olleet verraten yhdenmukaisia. Tyypillinen aineisto on koottu hankkeiden ja yritystuki hakijoille osoitetulla monivalintakyselyllä, jota on täydennetty haastattelu- ja saatavissa olevin taustatiedoin koskien rahoitusta ja seurantajärjestelmän tuottamia perusindikaattoreita (panokset ja tuotokset).

Vaikka arviointeja on teetetty tunnistettuihin tarpeisiin eikä ole syytä epäillä niiden onnistumista sinänsä, voidaan samalla huomata, ettei niissä päästy yli tuttujen kapeikkojen ja kompastuskivien. Näin ollen ei ole yllätys, että esimerkiksi juuri seurannan ja arvioinnin toteuttamiseen liittyviä – ja osin myös tässä selvityksessä esiin tuotuja – ongelmia on tunnistettu kerrasta toiseen uudestaan. Samalla voidaan kuitenkin tehdä huomio, että tietyt aineistotyyppit, kuten hankkeiden ja toimintaryhmien prosessidokumentaatio samoin kuin vaikeammin tavoitettavat seurantatiedot (esimerkiksi laadulliset indikaattorit ja niiden kuvaukset) puuttuivat hyödynnettyjen aineistojen listalta. Syynä tähän lienevät aineistojen hankalampi saatavuus ja työläämpi analysoitavuus. Uusia lähestymistapoja arviointiin ei käytännössä ilmennyt.

³⁹ Erityisesti hallituksen itse toteuttamat arviointitoimet, joissa voidaan esimerkiksi analysoida loppuraportteja ja haastatella päättäneiden hankkeiden vetäjiä (esim. Länsi-Saimaan kehittämissyhdystys ja Etelä-Karjalan Leader ry) jäävät ulkoisesti dokumentoimatta.

5.4 Toimintaryhmien vuosiraportointi

Toimintaryhmien vuosiraportointi on osa ohjelman seuranta. Vuosiraportointi on tapahtunut ministeriön ohjauksessa. Maa- ja metsätalousministeriön viimeisimmän vuosiraportointia koskevan ohjeen⁴⁰ mukaan raportoinnin tarkoituksena on antaa kuva kunkin ryhmän tilanteesta sekä tuottaa tietoa koko Leader-toiminnan edistymisestä.

Annetun ohjeen mukaan toimintaryhmien vuosiraportissa ja tiivistelmässä tulee kuvata kaikki Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan liittyvät toimet. Lisäksi todetaan, että erityisen tärkeää on seurata ja analysoida toimintaryhmän kehittämissuunnitelman etenemistä. Ohjeistuksessa pyydetään myös kuvaamaan yhdistyksen muuta toimintaa (esim. toimiminen kansallisissa aluekehitysohjelmissa tai EU:n rakennerahasto-ohjelmissa). Kaiken kaikkiaan sisältörunkoon kuuluvat seuraavat kohdat:

Vuosiraportin runko (ohjeellinen pituus 10–15 sivua)

- 1 Hanketoiminnan keskeinen sisältö eriteltynä toimenpiteisiin 411, 412, 413, ja 421.
- 2 Yhdistyksen säännöt, jäsenistö ja henkilöstö sekä hallituksen kokoonpano. Kolmikannan toteutumisesta pyydetään lisäksi täyttämään esitetyn mallin mukainen taulukko.
- 3 Viestintä- ja koulutustoimenpiteet paikallisen maaseudun kehittämissuunnitelman toteuttamisen tukemiseksi (esim. tiedotteet, kampanjat, esitteet, pr-materiaali, koulutustilaisuudet).
- 4 Suunnitellut ja toteutetut arviointitoimet (ml. itsearviointi)
- 5 Analyysiä Leader-ryhmän oman toiminnan onnistumisista ja ongelmista raportointivuoden aikana. Miten paikallisen kehittämisstrategian toteutuminen on edistynyt ja miten ryhmä seuraa toteutumista? Strateginen yhteensopivuus maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden sisällön kanssa, onko ongelmia tai muutosehdotuksia? Mikäli ryhmä toteuttaa linjan 2 hankkeita, myös miten Leader-toimintatapa on onnistunut linjalla 2. Mitä keinoja ryhmällä on laadullisten tulosten mittaamiseksi? Analyysiä uusiin haasteisiin vastaamisen tilanteesta.
- 6 Analyysiä Leader-toiminnan onnistumisista ja ongelmista valtakunnan tasolla sekä palautetta keskushallinnon (MMM ja Mavi) ja maaseutuverkostoyksikön toiminnasta
- 7 Kuvaus yhdistyksen muusta toiminnasta (esim. toimiminen kansallisissa aluekehitysohjelmissa tai EU:n rakennerahasto-ohjelmissa).
- 8 Näkyviä seuraavan vuoden toimintaan sekä kehittämisehdotuksia ohjelmakauden 2014–2020 valmisteluun.

Esitetystä sisällysluettelosta voidaan huomata, että vuosiraporttiin on ladattu samanaikaisesti paljon asia-sisältöä, josta osa käsittelee Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanoon liittyviä ja osa toimintaryhmän sisäisiä kysymyksiä. Vuosiraporteista on kauden 2007–2013 sisältörungon perusteella pyritty luomaan myös toimintaryhmien ja keskushallinnon vuorovaikutuksen väline (erityisesti kysymyskohta 6). Vuosiraportit olivatkin mm. mainitulta osin myös tälle selvitystyölle arvokasta aineistoa.

Vuosiraportteja ei ole esitetyn sisältörungon tai analysoiduista raporteista tehtyjen havaintojen perusteella juurikaan suunnattu tarkastelemaan Manner-Suomen maaseutuohjelmassa toimintalinjalle 4 eli varsinaiselle Leader-toimintalinjalle asetettuja laadullisia tavoitteita. Toimintaryhmien vuosiraporteissa havaittiin tässä mielessä (potentiaaliinsa nähden) aliraportointia suhteessa Leader-erityispiirteisiin ja näitä mukaileviin maaseutuohjelman tavoitteisiin⁴¹.

⁴⁰ Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman vuosikertomuksiin tarvittavien tietojen toimittamista koskeva pyyntö Leader-ryhmille (Dnro 76/441/2014)

⁴¹ Toimintalinjalla 4 yhdistyvät linjojen 1,2 ja 3 sisällölliset tavoitteet Leader-toimintatapaan*. Leader-toimintalinjan ensisijaisia (omia) tavoitteita olivat: 1) Toteuttaa alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti paikallisista tarpeista lähtevää maaseudun strategista kehittämistä, joka tuottaa täsmäratkaisuja työ- ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseksi; 2) Koota ja aktivoida uusia toimijoita maaseudun kehittämistyöhön; 3) Kehittää

Vuosiraporttien yleisin esitystapa oli toteava ja tekninen. Eniten tilaa sai yleensä hankkeiden ja niihin si-
dottujen varojen luetteloiminen toimenpiteisiin 411, 412, 413, ja 421 jaoteltuna. Vuosiraporteissa oli pal-
jon toimintaryhmien itse tuottamia rahoitustietoja, joiden olisi pitänyt tulla lähtökohtaisesti suoraan Ma-
vin tietojärjestelmästä. Strategista analyysiä oli kokonaisuutena katsoen verraten vähän.

Vuosiraportointi on toimintaryhmän kehittämissuunnitelman seurannan keskeinen paikka ja mahdolli-
suus, joten sen kehittämistä on tarpeen pohtia käynnistyneellä kaudella uudestaan. Koska vuosiraportin
vanha sisältörunko on jo itsessään laaja, tulisi vuosiraportointia ja siihen liittyviä tarpeita ja odotuksia
käydä läpi myös kriittisesti ja priorisoiden.

Vuosiraportoinnin taustalla voidaan nähdä erilaisia tarpeita, jotka ovat omiaan suuntaamaan raportointia
ainakin jossain määrin myös eri suuntiin. Tällaisia tarpeita ovat ainakin:

- Maaseutuohjelman vuotuisen täytäntöönpanokertomukseen liittyvät tietotarpeet (Täytän-
töönpanoasetuksen 804/2014 liite VII)
- Maaseutuohjelman laajennettuun (tulos)arviointiin 2017 ja vaikuttavuusarviointiin 2019
sekä jälkiarviointiin 2023 liittyvät tietotarpeet
- Toimintaryhmän paikalliseen tilivelvollisuuteen ja sidosryhmäsuhteisiin liittyvät tarpeet
- Toimintaryhmän itsearvioinnin tarpeet oppimisen ja jatkuvan kehittämisen näkökulmasta
- Toimintaryhmän palaute keskushallinnolle

Kilpailevien sisältövaateiden ristipaineessa voidaan jatkossa pohtia, olisiko mahdollista poistaa vuosi-
raportoinnista joitakin teknisiä elementtejä toteutettavaksi kokonaan toista kautta? Esimerkiksi palaute
keskushallinnolle (MMM, Mavi, maaseutuverkostopalvelut) voitaisiin mahdollisesti tarkoituksenmukai-
semmin kerätä vakiomuotoisella ja keskeisin osin yhteismitallista aineistoa tuottavalla kyselyllä (esim. e-
kyselyt eri hallinnontasojen tuki- ja yhteistyöorganisaatioiden toiminnasta). Useat näkökohdat voitaisiin
muokata vakioituneen kysymyspatterin mukaiseksi barometriksi, joka tuottaisi yhteismitallista palautetta
hallinnon eri osapuolille, mukaan lukien alueen ELY-keskus. Myös kolmikannan toteutuminen voitaisiin
todentaa kyselynä ja hallinnoida mahdollisesti suoraan Hyrrä-tietojärjestelmässä.

Toimintaryhmät itse voisivat vastaavasti pohtia toimintaryhmän yhdistyksenä antaman toimintakerto-
muksen ja vuosiraportin suhdetta. Mikä on vuosiraportilla ja toimintakertomuksella rooli esimerkiksi si-
dosryhmäviestinnässä ja sopiiko toinen siihen paremmin kuin toinen? Kysymys yhdistyksen toimintaker-
tomuksesta on viime kädessä yhdistyksen sisäinen asia eikä sitä ole tarpeen pyrkiä sinänsä ohjaamaan
keskitetysti. Voidaan kuitenkin ajatella, että on tehokasta käyttää samaa perusmateriaalia pienin muutok-
sin useaan eri tarkoitukseen.

Vuosiraportoinnin kehittämistä tarkastellaan lähemmin alakohdassa 5.9.

5.5 Indikaattoreita koskevat kyselytulokset ja Alpakka-leirit

MDI:n organisoiman Maaseudun kehittämiskyselyn osana käsiteltiin eri toimijatahojen ehdotuksia indi-
kaattoreiksi. Kantaa otettiin lähtökohtaisesti erikseen määrällisiin ja laadullisiin indikaattoreihin. Jako ei

kansalaisyhteiskunnan ja julkisen hallinnon yhteistyötä ja luoda uusia toimintatapoja sekä parantaa maaseudun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia; 4) Verkostoida ja luoda erilaisten toimijoiden välistä yhteistyötä paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja kansain-
välisesti

ohjannut vastauksia kovin onnistuneesti, vaan käytännössä luokkiin vastattiin myös ristiin. Tämä huomio osoittaa, että käsitteet määrällinen vs. laadullinen indikaattori eivät ole kaikille toimijoille selviä.

Kyselyssä esiin nostettiin valtaosin sellaisia indikaattoreita, jotka ovat jo olleet käytössä päättyneellä ohjelmakaudella tai sisältyvät käynnistyneen ohjelmakauden indikaattorivalikoimaan. Tuttujen indikaattoreiden ”löytäminen” uudelleen kertoo osaltaan siitä, etteivät ”vanhat indikaattorit” ole itsessään olleet huonoja, vaan ongelmana on ollut ennemmin se, etteivät ne toimineet käytännössä uskottavalla tavalla.

Tavallisimmat numeeriset mittariehdotukset koskivat työpaikkoja, (uusia) yrityksiä, eri tahojen mukana oloa (osallistujien lukumäärä), erityisesti uudet toimijat, uudenlaisten yhteistyösuhteiden määrää (avattava laadullisesti toimintaryhmän toimesta), lehtijuttuja, talkootyön määrä tunteina (myös hankkeeseen mahtumattomat talkoot), liikevaihdon kehitystä, uusia metodeja, uusia palveluja, tuotteita.

Laadullisina mittareina huomiota saivat mm. osallistujien tyytyväisyys, osaamisen kehittyminen (koulutettavien oma palaute) ja monenlaisen kokemuksen ja kokemustiedon mittaaminen (esim. hankkeissa kokemus toiminnasta ja siitä, miten toiminta on parantunut).

Toimintaryhmätyön mittareina esiin tuotiin seuraavia näkökohtia: osallistuneiden kokemus kehityksestä lähtötilanteeseen nähden, koulutushankkeissa omakohtainen palaute vaikuttavuudesta, kehittämishankkeet: tyytyväisyysindeksi (tyytyväisyys toimintaryhmiin), hallituksen sitoutuneisuus toimintaryhmätyöhön, kokemus vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisestä, palaute onnistumisesta tai epäonnistumisesta alueen asukkailta ja yrityksistä (→ Toimintaryhmäbarometri/sidosryhmäbarometri/luottamusbarometri/vaikutumisbarometri ja miten kokemus vaikuttamismahdollisuudesta on yhteydessä siihen, mitä Leaderin kautta tehdään); nuorten mukaan saaminen toimintaan

Kyselyt antoivat tukea erilaisten indeksien tai barometristen lähestymistapojen (esim. kehittämishankkeiden tyytyväisyysindeksi) jatkokehittelyyn. Keskeiseksi jatkotehtäväksi nousi myös kyselyn yhteydessä jo käyttöön otettujen mittareiden ymmärrettävyyden ja tosiasiallisen toimivuuden parantaminen (mikä on seurantajärjestelmän hallinnoijan velvollisuus) sekä indikaattoreiden käytön edistäminen eri tasoilla (mikä on yhteydessä niiden laatuun). Kyselyssä tuotetut vastaukset indikaattoreita koskeviin kysymyksiin raportoidaan tarkemmin muiden kyselytulosten yhteydessä (ks. Liite ”Kysely maaseudun kehittäjille”).

NS. Alpakka-leireiltä saatiin vahvasti tukea mm. osallistumisen ja erityisesti uusien osallistujien mittaamiseen, mitä pidettiin tärkeänä useassa raportoidussa kannan otossa. Asia onkin mukana nyt toimintarahan seurantaindikaattoreissa (ks. lähemmin indikaattorianalyysi alla).

Toisena saatiin kannatusta barometri-tyyppiselle mittaamiselle laadullisten tavoitteiden yhteydessä. Esi-merkkinä mainittiin Pohjois-Karjalan maaseutusuunnitelmaan sisältyvä ehdotus.

Analyysien ja toimijanäkemyksen perustella onkin suositeltavaa kehittää barometrisia lähestymistapoja vakioimaan kokemustiedon mittaamista. Yksi barometrisen mittaamisen sovellusalue on paikallisen kehittämisen lisäarvon yhteydessä jo mainittu Leaderin nauttima sidosryhmäluottamus (luottamusbarometri-konsepti), mutta muitakin voidaan ajatella. Barometrien yhteydessä tarvitaan tarkoin määritellyt yhteiset kysymykset, jotka luovat mittaukseen vertailtavuutta ajassa ja alueiden kesken. Koska toimintaryhmien strategioissa on myös eroja, tarvitaan vakioitujen kysymysten lisäksi usein toimintaryhmäkohtaisesti räätälöityjä kysymyksiä. Työkalun pohjatyö olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista tehdä yhteisesti. Yhteisen työkalun rakentaminen sopisi lähtökohtaisesti esimerkiksi maaseutuverkostopalvelujen tehtäväksi.

5.6 Indikaattorianalyysi

Jotta päästään kiinni indikaattoreiden systemaattisempaan kehittämiseen tarvitaan lähtökohdaksi tiedot siitä, mitä indikaattoreita jo käynnistyneen ohjelmakauden seurantajärjestelmään toistaiseksi jo liittyy ja missä määrin ne näyttäisivät tuottavan tietoa toimintaryhmätyön tavoitteiden ja lisäarvotekijöiden toteutumisen seurantaan ja arviointiin.

Seuraavassa tarkastellaan hanketason indikaattorilomakkeita tai niitä vastaavia Hyrrä-järjestelmän tietosisältöjä, siinä muodossa ja laajuudessa, kun tietoja oli saatavissa elo-syyskuussa 2015. Indikaattoreita analysoidaan paikallisen kehittämisen (Leader) näkökulmasta.

Indikaattorilomakkeiden tietosisältö, niitä koskevat kommentit ja jatkokysymykset

Taulukkoon 15 on koottu indikaattorilomakkeiden tietosisältö. Käytössä on kuusi indikaattorilomaketta tai niitä vastaavaa tietokenttää Hyrrä-tietojärjestelmässä sen mukaan, mitä toimenpidettä hanke pääasiassa toteuttaa.

1. Koulutus ja tiedotus, toimenpidekoodi 01 (lomake 3306Cind)
2. Maaseudun palvelut ja kylien kehittäminen, toimenpidekoodi 07 (lomake 3306Dind) ja
3. Yhteistyö, toimenpidekoodi 16 (3306Eind).
4. Leader -hankkeen tavoitteet ja tulokset (3306Lind). Lomaketta sovelletaan kaikille hankkeille, jos hakiessa rastitetaan hakulomakkeen seula ”Tukea haetaan Leader-ryhmältä”.
5. Yritystuet: ”Toimenpiteen/investoinnin tavoitteet ja tulokset” (Lomake 3305ind)
6. Toimintarahan indikaattorilomake/Toimintarahan koskeva viimeisin Hyrrä-näkymä täyttöohjeineen (Saatiin käyttöön 7.9.2015 Kuvankaappaus-versio). Sisältö esitetään taulukossa 16)

Saman sisältöiset indikaattorit mainitaan taulukkokoonnissa vain kerran ja kunkin indikaattorin käyttöala on rastitettu sitä vastaavan lomakkeen kohdalle. Hankkeen päätyttyä täytettävät indikaattorikysymykset on rasteroitu harmaalla.

Taulukko 15. Indikaattorit lomakkeittain tarkasteltuna ohjelmakaudella 2014–2020.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Indikaattorit lomakkeittain tarkasteltuna					
Indikaattori	3306C ind Koulutus- ja tiedonvälitys	3306D ind Maaseudun palvelut ja kylien kehittäminen	3306E ind Yhteistyö	3306L ind Leader- hankkeen tavoitteet ja tulokset	3305ind Toimenpiteen/inv estoinnin tavoitteet ja tulokset. Yritystuen
1 Koulutuspäivien lukumäärä (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)	x				
2 Koulutukseen osallistuneiden henkilöiden lukumäärä, yht. (lisäksi erikseen sukupuolittain ja iän mukaan kysyttynä) Tavoitetaso ja toteuma	x				
3 <i>Hankkeen aikana työllistyneiden määrä (htv) (lisäksi sukupuolittain ja iän mukaan kysyttynä) (Tavoitetaso ja toteuma)</i>	x	x	x		
4 Julkaistu materiaali (sis. verkkajulkaisut) (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)	x				
5 Tuettujen infotilaisuuksien lukumäärä (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)	x				
6 Tuettujen esittelytilaisuuksien (demonstraatio) lukumäärä (kpl)	x				
7 <i>Hankkeet, joissa (osa)toteuttajana valtion virasto tai laitos (arvio htv vuosittain; toteuma htv ja toteuma palkkaukseen käytetty €)</i>	x	x	x		
8 Hankkeen päätyttyä: Hankkeen tuloksena syntyneiden työpaikkojen lukumäärä (eriteltynä sukupuolittain ja iän mukaan)	x	x	x		(x)
9 Parantuneista palveluista hyötynvän maaseutuväestön määrä (hlö)		x			
10 Perustelu, miten hyötynvän maaseutuväestön määrä on laskettu:		x			
11 Tuetussa hankkeessa tehdyt talkootyötunnit (h)		x			
12 Josta yli tavoitetason olevat talkootyötunnit (h)		x			
14 Tuettavan/tuetun verkon liittymien lukumäärä (kpl) (vain alatoimenpide 7.3)		x			
15 Tuettu verkossa toimivat palvelut (kpl) (vain alatoimenpide 7.3)		x			
16 Uusiutuvan energian tuotanto MWH/vuosi (vain alatoimenpide 7.2)		x			
17 Sähköä MWH/vuosi (lähtötilanne, tavoite, toteuma)		x			
18 Lämpöä MWH/vuosi (lähtötilanne, tavoite, toteuma)		x			
19 Hankkeen päätyttyä: Onko hankkeen myötävaikutuksella syntynyt uusia palveluita? (kyllä/ei)		x	x		
20 Hankkeen päätyttyä: Mitä uusia palveluita on syntynyt? Palvelun kuvaus. (sanallinen vastaus)		x	x		
22 Hankkeessa kehitetyt uudet tuotteet ja menetelmät (kpl) (Tavoite ja toteuma)			x		
23 Yritysten yhteisten uusien palveluiden määrä (kpl) (Tavoite ja toteuma)			x		
24 Hankkeen vaikutuksesta syntyneet uudet yritykset (kpl) (Tavoite ja toteuma)			x		
25 Hankkeessa mukana olevien yritysten määrä (kpl) (Tavoite ja toteuma)			x		
26 Hankkeessa mukana olleiden muiden toimijoiden määrä (kpl) (Tavoite ja toteuma)			x		
27 Elintarvikkeiden lyhyet toimitukset (vain alatoimenpide 16.4) Niiden yritysten lukumäärä, jotka osallistuvat lyhyiden toimi-tusketjujen tai paikallisten markkinoiden kehittämiseen (kpl) (Tavoite ja toteuma) (erikseen maatilat kysyttynä "Joista maatilat")			x		
28 Hankkeen päätyttyä: Onko hankkeen myötävaikutuksella syntynyt uusia yrityksiä (kyllä/ei)			x		
29 Hankkeen päätyttyä: Mitä uusia yrityksiä on syntynyt?			x		
30 Aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden määrä (sukupuolittain) (Tavoitetaso ja toteuma)				x	
31 Ympäristöä parantavat toimet (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)				x	
32 Rakennetut/kunnostetut/varustetut rakennukset (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)				x	
33 Laaditut ja päivitettyt suunnitelmat (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)				x	
34 Hankkeeseen osallistuvat organisaatiot (kpl) (Tavoitetaso ja toteuma)				x	
Yritystuet. Toimenpiteen/investoinnin määrälliset tavoitteet ja tulokset:					
35 <i>Työpaikat sukupuolittain ja iän mukaan (Lähtötilanne, tavoite, toteuma viimeisen maksuhakemuksen yhteydessä; toteuma 2 vuotta viimeisestä maksusta)</i>					x
36 Liikevaihto, euro					x
38 Elinkeinotoiminnan tulos, euro					x
Arvio mahdollisesti myönnettävän tuen vaikutuksesta:					
39 Myönnettävän tuen avulla toimenpide voidaan toteuttaa nopeammin					x
40 Myönnettävän tuen avulla toimenpide voidaan toteuttaa korkeatasoisempana					x
41 Myönnettävän tuen avulla toimenpide voidaan toteuttaa laajempaan					x
42 Toimenpidettä ei lainkaan toteutettaisi ilman myönnettävää tukea					x
43 <i>Matkailuyritykset täyttävät soveltuvien osin (Lähtötilanne tavoitetaso, toteuma viimeisen maksuhakemuksen yhteydessä, toteuma 2 vuotta viimeisestä maksusta):</i>					
44 Matkailutuotteet/palvelut, kpl					x
45 Ympärivuotiset vuodepaikat, kpl					x
46 Kausikäytössä olevat vuodepaikat, kpl					x
47 Majoitusvuorokaudet, kpl/vuosi					x
48 Ohjelmajärjestelyjen asiakasvuorokausia tai vierailijoita/vuosi					x
49 <i>Energiaa tuottavat yritykset (Lähtötilanne tavoitetaso, toteuma viimeisen maksuhakemuksen yhteydessä, toteuma 2 vuotta viimeisestä maksusta) :</i>					
50 Energian tuotanto MWH/vuosi					x
51 Sähköä MWH/vuosi					x
52 Lämpöä MWH/vuosi					x
53 <i>Bioenergian raaka-ainetta tuottavat yritykset (Lähtötilanne , yksikköä vuodessa, tavoitetaso, toteuma viimeisen maksuhakemuksen yhteydessä, toteuma 2 vuotta viimeisestä maksusta) :</i>					
54 Hake/murske (i-m3)					x
55 Polttopuu (p-m3)					x
56 Pelletti (i-m3)					x
57 Briketti (i-m3)					x
58 Peltobiomassa (t)					x
59 Biokaasu (m3)					x
60 Bioneste (litraa)					x
61 Muu, mikä (bioenergian raaka-ainetuotanto)					x
62 Hankkeen päätyttyä toteumalomaketta täytettäessä: Onko toimenpiteen aikana yrityksessä otettu käyttöön uusia tuotantomenetelmiä? kyllä ei					x
63 Mitä uusia tuotantomenetelmiä on otettu käyttöön? (sanallinen)					x
64 Hankkeen päätyttyä toteumalomaketta täytettäessä: Onko toimenpiteen aikana otettu tuotantoon uusia tuotteita? kyllä ei					x
65 Mitä uusia tuotteita on otettu tuotantoon? (sanallinen)					x

5.7 Havaintoja ja kommentteja indikaattorilomakkeiden tietosisällöistä

Työpaikat

Laajimmin on käytössä indikaattori, jolla mitataan hankkeen **myötävaikutusta työpaikkoihin** (eriteltynä sukupuolittain ja ikäryhmittäin). Sitä käytetään kaikissa toimenpiteissä ja hanketyypeissä. Toteuma-arvo annetaan hankkeen päätyttyä. Linja on perusteltu, koska yleishyödyllisten kehittämishankkeiden on usein vaikea antaa järkipäistä etukäteisarviota tavoiteltuina työpaikkoina. Yritystuissa puolestaan kysytään lähtötilanne, tavoite ja toteuma viimeisen maksuhakemuksen yhteydessä. Lisäksi yritystuilta (yli 5 000 tuen saaneet) kysytään toteuma 2 vuotta viimeisestä maksusta.

Työpaikkaindikaattorin laaja käyttöala on perusteltu ottaen huomioon, että uusien työpaikkojen luominen tai niihin myötävaikuttaminen on keskeinen tavoite sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman että useimpien paikallisten kehittämissuunnitelmien tavoitteistossa. Maaseutuohjelman indikaattorisuunnitelmassa uudet työpaikat on mukana sekä tulos- että tavoiteindikaattorina. Myös **hankkeen aikana työllistyvät** sisältyy kaikkiin kehittämis- ja investointihankkeisiin, mukaan lukien toimintarahahanke, jossa seurataan vastaavasti toimintarahalla työllistyviä.

Uudet tuotteet, (tuotanto)menetelmät ja uudet palvelut

Yhteistyö-toimenpiteen (M16) indikaattoreihin sisältyy kohdat:

- ”Hankkeessa kehitetyt uudet tuotteet/ menetelmät (kpl)” (Tavoitetaso ja toteuma).
- ”Yritysten yhteisten uusien palveluiden määrä (kpl)” (Tavoitetaso ja toteuma).

Uusien tuotteiden ja menetelmien osalta voidaan pohtia:

- Miksi hanketukien indikaattorilomakkeilla kysytään uusista tuotteista tai menetelmistä vain yhteistyö-toimenpiteessä? Miksi kysymys ei koskisi toimenpidettä M07, tai koulutus- ja tiedottamistoimenpidettä M01, joissa kummassakin voi tulla kysymykseen vähintään uudet menetelmät?
- Miksi kaksi asiaa on yhdistetty joko tai -muodolla: ”Hankkeessa kehitetyt uudet tuotteet/ menetelmät (kpl)”? Kun otetaan ulos seuranta-arvot, mistä tiedetään, kumpia on laskettu, kun sanallisenä jatkokysymyksenäkään ei ole tarkentavaa tietokenttää ”Mitä uusia tuotteita tai menetelmiä on syntynyt?”
- Miksi sanamuoto viittaa menneeseen vaikka indikaattorista kysytään sekä etukäteinen tavoitetaso että toteuma?
- Onko numeerinen etukäteisarvio aina tarpeen vai riittäisikö laadullinen tieto tavoitellusta suunnasta (jota toimintaryhmä arvioi suhteessa valintakriteereihinsä) ja numeerisen toteumatiedon saaminen hankkeen päätyttyä? (vrt. kohta uudet palvelut)

Uusien palveluiden osalta Yhteistyö (M16) ja Maaseudun palvelut ja kylien kehittäminen (M07) -indikaattorilomakkeilla esitetään hankkeen päätyttyä vastattavaksi seuraavat palveluja koskevat kysymykset:

- ”Onko hankkeen aikana syntynyt uusia palveluita? (k/e)”
- ”Mitä uusia palveluita on syntynyt?” (täydentävä sanallinen tietokenttä)

Kysymysparia ei esitetä yrityksille. Yritystukien lomakkeilla uusia palveluja koskeva indikaattori on kohdennettu vain matkailuyrityksille. Matkailuyritykset vastaavat soveltuvin osin kysymykseen ”Matkailutuotteet/palvelut, kpl” (lähtötilanne, tavoitetaso, toteuma viimeisen maksuhakemuksen yhteydessä, toteuma 2 vuotta viimeisestä maksusta) sekä muita matkailupalvelujen tuotantoa koskeviin kysymyksiin (vuodepaikat jne.).

Palveluja koskevien indikaattoreiden osalta voidaan pohtia:

- Jos vastaus tapahtuu rasti ruutuun -valinnalla, saadaan indikaattorin laskennassa vastaus siihen, kuinka monessa kaikista M16 ja M07 -hankkeissa on ilmoitettu syntyneen uusia palveluja. Palvelujen lukumäärän ja sisällön selvittäminen edellyttää hankekohtaisen sanallisen vastauksen analysointia.
- Missä tapahtuu sanallisen vastauksen luokittelu/analysointi? Merkitäänkö tietokenttään esimerkiksi palveluja koskevat avainsanat ja kuka sen tekee? (hakija, toimintaryhmä, ELY?) Tuleeko Hyrrään sisältymään hakutoiminto sisältöjen tarkastelun suodattamiseksi ja helpottamiseksi? Pääsevätkö toimintaryhmät sitä käyttämään?
- Miksi yritystukien kohdalla ei seurattaisi myös muiden kuin matkailupalveluiden syntymistä?

Yritystukien indikaattoreina seurataan hankkeen päätyttyä uusia tuotantomenetelmiä ja tuotteita seuraavasti:

- "Onko toimenpiteen (hankkeen) aikana yrityksessä otettu käyttöön uusia tuotantomenetelmiä?" (k/e)
- "Mitä uusia tuotantomenetelmiä on otettu käyttöön?" (sanallinen kuvaus)
- "Onko toimenpiteen (hankkeen) aikana otettu tuotantoon uusia tuotteita?" (k/e)
- "Mitä uusia tuotantomenetelmiä on otettu tuotantoon?" (sanallinen kuvaus)

Rasti ruutuun -vastauksella ja avoimilla kysymyksillä kysyttävät tiedot herättävät samat jatkokysymykset, mitä edellä esitettiin uusien palveluiden kohdalla: Miten selviää tuotosten lukumäärä? Miten/missä tapahtuu sanallisen vastauksen luokittelu/analysointi?

Talkootyötä koskevat indikaattorit

Talkootyöt seurataan kahdella kysymyksellä:

- "Tuetussa hankkeessa tehdyt talkootyötunnit (h)"
- "Josta yli tavoitetason (h)"

Talkootyötä käsittävät mittaaminen, erityisesti yli tavoitetason olevat talkootyötunnit, on jo aikaisemmassa yhteydessä todettu tarpeelliseksi ja toivotuksi indikaattoriksi.

Talkootyön mittaamisen osalta voidaan pohtia:

- Onko talkootyön kerryttämismahdollisuus rajattu säännöksissä toimenpiteeseen Maaseudun palvelut ja kylien kehittäminen (M07) vai voisiko sen kertymistä laskea myös muissa toimenpiteissä?
- Miksi kysymysmuoto viittaa menneeseen jos/kun tietoa kysytään (myös) etukäteisarviona?
- Olisiko tarpeen saada tietoa myös talkootyön laajuudesta/osallistavuudesta, toisin sanoen siihen osallistuvien henkilöiden lukumäärästä? Tällainen tieto olisi suhteellisen helppo ja yksiselitteinen annettavaksi hankkeen toteumatietona.

Yhteistyötä koskevat indikaattorit

Yhteistyö -toimenpidettä (M16) toteuttaville hankkeille osoitetaan kolme yhteistyökumppaneita koskevaa kysymystä, joilla mitataan yhteistyötahojen määrää.

- Hankkeessa mukana olevien yritysten määrää (kpl) (Tavoite ja toteuma)
- Hankkeessa mukana olevien muiden toimijoiden määrää (kpl) (Tavoite ja toteuma)
- Elintarvikkeiden lyhyet toimitusketjut (alatoimenpide 16.4) osalta toimenpiteeseen osallistuvat yritykset (kpl) (Tavoite ja toteuma) sekä erikseen maatilat "Josta maatilat" (kpl)

Yhteistyön mittaamista voi pitää Leaderin tavoitteiden kannalta erittäin perusteltuna. Yhteistyön mittaamisen osalta voidaan vielä kiinnittää huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- Kun hankkeeseen osallistuvia organisaatioita (kpl) kysytään lisäksi Leader-hankkeen tavoite- ja toteumalomakkeella, tuleeko silloin Yhteistyö -toimenpidettä toteuttaville Leader-hankkeille vastattavaksi sama indikaattorikysymys kahteen kertaan? Tämä ei liene tarkoituksenmukaista?
- Ei ole selvää, miksi kysymys on erimuotoinen näillä kahdella lomakkeella (toimijoiden vs. organisaatioiden lkm; Leader-lomakkeella ei eritellä yrityksiä ja muita organisaatioita).
- Koska yhteistyö on paitsi maaseutuohjelman mukainen toimenpide mutta myös muita ohjelma-toimenpiteitä ja Leader-toimintaa luonnehtiva toimintatapa, niin eikö yhteistyöstä pitäisi kysyä kaikilta hankkeilta ja (laskutoimitusten mahdollistamiseksi) samoilla kysymysmuodoilla?

Yhteistyötä seurataan toimintaryhmän yhteistyön osalta toimintarahan indikaattorilomakkeella, jota käsitellään erikseen alempana tekstissä.

Uudet yritykset

Uusia yritysten syntymistä mittaavia kysymyksiä esitetään Yhteistyö-toimenpidettä (M16) toteuttaville hankkeille muodossa:

- "Hankkeen vaikutuksesta syntyneet uudet yritykset (kpl)" (Tavoite ja toteuma)
- Hankkeen päätyttyä: "Onko hankkeen myötävaikutuksella syntynyt uusia yrityksiä" (k/e)
- Hankkeen päätyttyä: "Mitä uusia yrityksiä on syntynyt"

Uusien yritysten mittaamisen osalta voidaan pohtia:

- Eikö uusien yritysten syntyminen ole mahdollista ja mittaamisen arvoista myös muissa toimenpiteissä, erityisesti varsinaiset yritystuet mukaan luettuina? Vai onko tarkoitus, että tieto tuesta aloittaville yrityksille kertoo uusista yrityksistä? (Tieto on hyödyllinen, mutta se on eri indikaattori kuin hankkeesta seuranneet uudet yritykset)
- Onko kysymyksen päällekkäisyydelle perusteet (kysymys esiintyy kahdessa muodossa ja kohdassa so. sekä tavoite ja toteuma -kohdassa että hankkeen päätyttyä -kohdassa)?
- Onko lukumääräisen tavoitetiedon kysyminen yhteistyöhankkeissa tarpeen vai riittäisikö pelkkä pyrkimys ja suunta?
- Jos kuitenkin kysytään arviota tulevasta, miksi sanamuoto viittaa menneeseen?
- Missä/miten tapahtuu sanallisten tarkennusten (mitä yrityksiä on syntynyt) luokittelu/analysointi? Merkitäänkö tietokenttään esimerkiksi yrityksen TOL-koodi ja kuka sen tekee? (hakija, toimintaryhmä, ELY?) Tuleeko Hyrrään sisältymään hakutoiminto sisältöjen tarkastelun suodattamiseksi ja helpottamiseksi? Pääsevätkö toimintaryhmät sitä käyttämään?

Ns. Leader-indikaattorit

Leader-hankkeen tavoitteet ja tulokset -lomakkeella esitettävällä viidellä lisäindikaattorilla mitataan asioita, joita pidettäneen erityisen tyypillisinä yleishyödyllisten Leader-hankkeiden suoritteina. Näitä ovat:

- Aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden määrä (kpl, sukupuolittain) (Tavoite ja toteuma)
- Rakennetut/kunnostetut/varustetut rakennukset ja rakennelmat (kpl) (Tavoite ja toteuma)
- Ympäristöä parantavat toimet (kpl) (Tavoite ja toteuma)
- Laaditut ja päivitetyt suunnitelmat (kpl) (Tavoite ja toteuma)
- Hankkeeseen osallistuvat organisaatiot (kpl) (Tavoite ja toteuma)

Jo aikaisemmin problematisoitiin osallistuvien yhteistyöorganisaatioiden kertautuvaa mittaamista, joka ei liene tarkoituksenmukaista. Muut Leader-indikaattorit sen sijaan edustavat muihin indikaattorilomakkei-

siin nähden täydentävää tietoa. Kysymys aktivointisuoritteista kaikkia toimenpiteitä poikkileikkaavana indikaattorina on Leaderissa perusteltu. Loput Leader-indikaattorit täydentävät lähinnä maaseudun *palvelujen ja kylien kehittämistoimenpiteisiin liittyviä tyypillisiä suoritteita*.

Ehdotettujen Leader-indikaattoreiden osalta voidaan vielä pohtia:

- Onko ”aktivointitilaisuuksiin osallistuneiden” lukumääräisen tavoitetason antaminen tarpeen, vai riittäisikö pelkkä pyrkimys (aktivoida) ja hankkeen päättyessä annettava toteumatieto?
- Mikäli kysytään tulevaa, miksi sanamuoto viittaa päätyneeseen toimintaan? Sama koskee myös ”rakennettuja” (po. rakennettavia) rakennuksia ja ”laadittuja” (po. laadittavia) suunnitelmia.
- Ilman tarkkaa täyttöohjetta ei ole selvää, mikä lasketaan ympäristöä parantavaksi *toimeksi* ja mitä *suunnitelmia* (kyläsuunnitelmat?) lukumäärään tulisi sisällyttää?

Muita huomioita

- Yritystuilta toimialoittain kysyttävät suorit tiedot näyttäytyvät perusteltuina (bioenergiaa tuottavilta yrityksiltä eri energiamuotoiset suoritteet jne.)
- Koulutus- ja tiedotushankkeilta kysytään suoritteita mennessä aikamuodossa, vaikka viitataan tulevaan.
- Esitetyt indikaattorit eivät tavoita kansainvälisille Leader-hankkeille tyypillisiä suoritteita (esim. kv. opintomatkat/työpajat/seminaarit ja niihin osallistuneet, yhteiset julkaisut jne.). Kansainvälisiä hankkeiden seuranta ja arviointia koskevia suosituksia on annettu erillisselvityksessä kansainvälisistä Leader-hankkeista ja ne on syytä ottaa soveltuvin osin huomioon indikaattoreiden jatkokehittämisessä.

5.8 Toimintarahaa koskevat indikaattorit

Toimintarahan indikaattorit

Toimintarahan indikaattorit kohdistuvat toimintaryhmän toimintaan sellaisenaan. Alla on mukana toimintarahaa koskeva Hyrrän tietosisältö 7.9.15.

Taulukko 16. Toimintarahan indikaattorit (Näkymä Hyrrässä 7.9.2015 tilanteen mukaisena)

Toimintarahan tavoitteet	Lähtötilanne	Tavoitetaso	Selitys
Toimintarahalla työillistyvät miehet alle 29 v.			
Toimintarahalla työillistyvät naiset alle 29 v.			
Toimintarahalla työillistyvät miehet, yli 29 v.			
Toimintarahalla työillistyvät naiset, yli 29 v.			
Ryhmän itse järjestämät tilaisuudet, kpl			
Ryhmän itse järjestämät tilaisuudet, osallistujat miehet yhteensä			
Ryhmän itse järjestämät tilaisuudet, osallistujat naiset yhteensä			
Osallistuminen muiden järjestämiin tilaisuuksiin, joissa on tiedotettu ja aktivoitu potentiaalisia paikallisen kehittämissstrategian toteuttajia, kpl			
Muiden järjestämiin tilaisuuksiin, joissa on tiedotettu ja aktivoitu potentiaalisia paikallisen kehittämissstrategian toteuttajia, osallistuneet miehet yhteensä			
Muiden järjestämiin tilaisuuksiin, joissa on tiedotettu ja aktivoitu potentiaalisia paikallisen kehittämissstrategian toteuttajia, osallistuneet naiset yhteensä			
Leader-työstä tehdyt arvioinnit, selvitykset, yms. kpl			
Leader-hankkeista ja Leader-ryhmän työstä kertovat lehtiartikkelit, kpl			
Kotivun eri ip-osoitteista tulevat vierailijat			
Muu sosiaalisen median käyttö, esim. twitter-seuraajat, facebook-tykkääjät hlö, yhteensä			
Hakijat, jotka eivät aiemmin ole hakenet tukea Leader-ryhmältä, kpl			
Muille rahoittajille siirretyt hankkeet, kpl			
Toimintaryhmän uudet yhteistyökumppanit, joiden kanssa ei aiemmin ole tehty yhteistyötä, kpl			
Leader-ryhmän jäsenmäärä, miehet, yhteensä			
Leader-ryhmän jäsenmäärä, naiset yhteensä			
Leader-ryhmän jäsenmäärä, organisaatiot yhteensä			

Toimintarahaindikaattoreiden täyttöohjeen mukaan indikaattoritiedot ilmoitetaan vuosittain (tulos/vuosi). Mavi laskee koko ohjelmakauden kumulatiivisen summan.

Yleisenä kommenttina voidaan todeta, että toimintarahaan esitetyt indikaattorit näyttäytyvät osuvina ja niitä koskevat täyttöohjeet ovat muista lomakkeista poiketen jo pitkälle mietityt ja selkeät. On esimerkiksi erittäin perusteltua, että seurataan uusia hakijoita, jotka eivät ole aiemmin hakeneet tukea Leader-ryhmältä, tai uusia kumppaneita, toimintaryhmän uusia yhteistyökumppaneita, joiden kanssa ei aiemmin ole tehty yhteistyötä. Uusien toimijoiden määrää seuraavat indikaattorit saivat tukea myös toimijakyselyistä ja leireiltä. Yhteistyön laajentumista kuvaavilla mittareilla saavutetut tulokset antavat osaltaan viitteitä useasta Leaderilla tavoiteltavasta asiasta: Toteumatietona uudet hakijat tai yhteistyökumppanit voi toimina argumenttina niin innovatiivisuuden, tasa-arvon kuin yhteistyön ja verkottumisen edistämisen puolesta, tulkintakontekstista riippuen. Vaikka mittarit eivät vielä kerro vaikuttavuudesta, ne ovat vaikuttavuuden arvioinnille tärkeää lähtökohtatietoa. Yhteistyökumppaneita koskevan mittarin kohdalla voitaisiin vielä pohtia, olisiko tarpeen seurata tarkemmin toimintaryhmien kumppanitahoja, esimerkiksi laskea erikseen yrityskumppaneita ja muita organisaatioita?

Toimintarahaindikaattoreiden täyttöohjeissa lähestytään selkeydessä tasoa, johon tulee pyrkiä myös muiden indikaattoreiden kohdalla. Esimerkiksi uudeksi hakijaksi ilmoitetaan laskettavan tässä yhteydessä taho, joka ei ole saanut toimintaryhmän tukea edellisellä ohjelmakaudella (tai kuluvalle). Vaikka rajauksen aikajänteestä voi olla eri mieltä, on tärkeää, että määritelmä sinänsä on selkeä ja ohjaa vastaajat laskemaan sen kohdalla samoja asioita.

Edellä käsitellyt indikaattorit ovat pääosin välittömiä suoritteita, jotka ymmärretään indikaattoreiden hierarkiassa tuotos- ja tulostason indikaattoreiksi. Toimintaryhmätyön strateginen tavoite ei ole vain mainittujen suoritteiden synnyttäminen, vaan vaikuttavuus muutoksena tavoitteiden hierarkian ylemmällä tasolla ymmärrettynä viime kädessä esimerkiksi toiminta-alueen aineellisena ja aineettomana hyvinvointina. Monet tuotokset ja tulokset ovat siksi parhaimmillaan ennustekijöitä siitä, että tavoiteltuja muutoksia vaikuttavuusketjussa voi olla lupa odottaa.

Jokaisella toimintaryhmällä on omanlaisensa strategia ja vaikuttavuusajattelu (ns. interventiologiikka). Se, miten vaikuttavuus rakentuu ja mitkä ovat vaikuttavuuden mekanismit, on tyypillistä toimintaryhmän kontekstitietoa. Tämän vuoksi indikaattoritiedot tarvitsevat tulkikseen ja täydentäjäkseen toimintaryhmätason analyysiä, johon ehdotamme aikaisempaa analyttisempää ja systemaattisempaa vuosiraportointia. Tämä lisäisi toimintaryhmätyöhön tieto- ja strategiajohtamisen toimintatapoja jo käyttöön otetun laatu- ja brändiajattelun ohella.

5.9 Sisältöaihoita vuosiraportin laatimiseen

Seuraavassa avataan lähemmin joitakin vuosiraportin sisältöön ja kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Vuosiraportointi siihen liittyvine taustatöineen on keskeinen ”puuttuva rengas”, mikäli tahdotaan ymmärtää yhteyttä toimintaryhmän strategisen kehittämisen ja yksittäisten hankkeiden sekä niihin liittyvien tuotos- ja tulostietojen välillä. Toimintaryhmän vuosiraportoinnin keskeinen tehtävä on liittää toteumasta kertoviin numeerisiin tietoihin kontekstitietoa ja -tulkintaa. Toimintaryhmä voi siten avata tulostavastuun,

oppimisen ja jatkuvan kehittymisen kannalta oleellista tietoa myös mekanismeista, miten tavoiteltuja tuloksia ja vaikuttavuutta on saatu tai ennakoita saatavan alueella aikaan.

Vuosiraportoinnin kehittämisessä käytetään hyväksi tehdyn selvitystyön ohella jo Leader+ ohjelman väliarvioinnin yhteydessä esitettyjä vuosiraportoinnin kehittämisideoita.

1. Lähtökohtana numeeriset rahoitus- ja toteumatiedot

Rahoitus- ja indikaattoritiedot saadaan sovittavin väliajoin ja vuosiraporttia varten erityisesti vuoden lopun tilanteen mukaisena valmiiksi laskettuna ja luokiteltuna toimenpiteiden, prioriteettien/kohdealojen ym. ulottuvuuksien suhteen toimintaryhmäkohtaisesti Mavin Hyrrä-tietokannasta. Tiedon on oltava tarkistettua ja sen laatu varmistettu Mavin toimesta. Näin toimintaryhmän ei tarvitse esittää ministeriölle omia kokoamiaan rahoitus- ja indikaattoritietoja, vaan se voi panostaa tiedon kontekstualisointiin, jatkoanalysointiin ja tulkintaan.

2. Toimintaryhmän toiminta edellisenä vuonna

Tarkasteltavia kysymyksiä:

- Missä määrin toimintaryhmän alueella tapahtui tarkasteluvuonna merkittäviä toimintaympäristön muutoksia? Millaisiin tahoihin tai ihmisiin muutokset erityisesti kohdentuivat ja millaisia toimenpiteitä toimintaryhmä teki muutoksiin vastaamiseksi?
- Missä määrin ja miten toimintaryhmä aktivoi (uusia) tahoja ja ihmisiä mukaan maaseudun kehittämissuunnitelmaan? Missä määrin aktivoinnissa onnistuttiin ja missä määrin mukaan saatiin nuoria (alle 29-vuotiaita)? (vrt. indikaattorit)
- Millaisia (uusia) yhteistyösuuntia ja verkostoja toimintavuoden aikana syntyi toimialueella ja mikä oli Leader-toimintaryhmän rooli näiden verkostojen muodostumisessa? (vrt. indikaattorit)
- Millaista ”omaa hanketoimintaa” yhdistyksellä oli (esim. mahdolliset kv-hankkeet)?
- Millaisia mahdollisia omia arviointitoimia toimintaryhmä toteutti ja millaisia toimia on suunnitteilla
- Miten tr on lisännyt omaa osaamistaan ja miten strategian mukaista oppimissuunnitelmaa on tarkasteluvuonna toteutettu

3. Toimintaryhmän LEADER-hanketoiminnan sisältö ja strategisuus

Tarkasteltavia kysymyksiä:

- Edellisen vuoden rahoitettujen hankkeiden painopisteiden ja sisältöjen erittelyä soveltuvien osien
- Hankkeiden valintakriteerit: minkälaisia hankkeita on tullut valituksi? Miten valintakriteerit ovat toimineet?
- Nostoja parhaiksi arvioituista hankkeista (perustelu, millä valintakriteereillä parhaita)

4. Toimintaryhmän merkitys ja lisäarvo alueensa kehittäjänä

Tarkasteltavia kysymyksiä:

- Tarkastelun kohteena on toimintaryhmätyön merkitys ja lisäarvo alueensa maaseudun kehittämisessä. Oleellista on, miten toimintaryhmä hahmottaa merkitystään ja miten se merkitystään koskevat argumenttinsa perustelee, eli asiaa koskeva näyttö.
- Missä toiminnoissa tai hankkeissa toimintaryhmän työ on ollut ratkaiseva (eli toimenpiteet, hankkeet tms. jotka eivät olisi todistettavasti toteutuneet ilman toimintaryhmän osallisuutta asiaan)? Miksi?

- Mitä asioita alueelta olisi toimintavuonna jäänyt puuttumaan, jos siellä ei olisi (ollut) toimintaryhmää?
- Millaista yhteistyötä toimintaryhmä teki alueen ELY-keskuksen ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa?
- Missä määrin ja miten toimintaryhmä on onnistunut mobilisoimaan talkootyötä, uusia kehittämisverkostoja, uudenlaista osaamista? (indikaattorit + laadullista analyysiä)
- Missä määrin ja miten toimintaryhmän toiminta tai hankkeet paransivat maaseudun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia? Syntyikö (uusia) vaikuttamiskanavia tai keinoja? Kuvataan toimia edistysten taustalla.

Paitsi asiaan liittyvien indikaattoreiden käyttöön, vastaaminen sopii luontevasti toimintaryhmän (hallitus, työntekijät) harjoittamaan pohdintaan jo olemassa olevan tiedon ja omaa toimintaa koskevan ymmärryksen perusteella. Toimintaryhmä voi käyttää hyväkseen myös kerättyä/kerättävää palautetta esim. sidosryhmiltä ja toteuttaa määrävuosin, esimerkiksi toteutuksen alkaessa, puolivälissä ja ohjelmakauden lopussa luottamusbarometri -tyyppisen mittauksen.

Raportin hyödynnettävyys on yhteydessä sen uskottavuuteen. Raportoinnissa tulee ilmetä, mitä aiheistoja kysymyksiin vastatessa on käytetty ja kenen tulkintaa tekstissä kulloinkin esitetään (esim. työntekijät, hallitus, ulkopuoliset tahot...).

5. Innovatiivisuus, uudistuminen ja oppiminen

Tarkastelun kohteena on kysymys, missä määrin ja miten toimintaryhmyöllä edistettiin toimintavuonna uudistumista, innovatiivisuutta ja oppimista. Oleellista on, miten toimintaryhmä tulkitsee ja perustelee oman tai hankkeidensa kautta rahoitetun toiminnan innovatiivisuuden ja uutuusarvon.

Tarkasteltavia kysymyksiä:

- Listaus siitä mitkä/millaiset hankkeet saivat toimintaryhmän valintakriteereillä korkeat arviot innovatiivisuuden perusteella?
- Millaisia innovaatioita/uudistuksia toimintaryhmän rahoittamista hankkeista on syntynyt tai odotetaan syntyvän?
- Millaisia innovaatioita/uudistuksia toimintaryhmyön muun toiminnan tuloksena on syntynyt tai odotetaan syntyvän?
- Mitä sellaista toimintaryhmä tekee jota alueella ei ole kukaan muu aikaisemmin tehnyt?
- Mitkä ovat toimintaryhmän omasta mielestään suurimmat oivallukset tähän mennessä?

Tuotoksena raportointikohdasta on kuvaileva ”innovaatiolista”. Se on vapaamuotoinen esitys toimintaryhmän mielestä toiminnalla aikaansaaduista uusista tuotteista, palveluista tai menettelytavoista tms. Tämä edellyttää, että toimintaryhmä tuntee rahoittamiensa hankkeiden sisällöt hyvin. Kuten edellä, raportoinnissa tulee ilmetä kenen tulkintaa innovatiivisuudesta tekstissä esitetään.

6. Päättäneiden hankkeiden vaikutukset (otetaan käyttöön aikaisintaan v.2016 vuosiraportissa)

Tarkastelun kohteena on ensimmäistä maaseutuohjelman (tulos)arviointia (2017) ja etenkin vuoden 2019 vaikuttavuusarviointia silmällä pitäen vuoden 2016 ja 2018 loppuun mennessä päättäneiden kehittämisen- ja yrityshankkeiden jättämät ”jäljet”. . Näistä toivotaan tuotettavan esimerkiksi tapaustutkimusten keinoin sellaista näyttöä, mitä indikaattoriseuranta ei pysty osoittamaan. Tarkoituksenmukaiset tapaustutkimusten teemat ja arviointikysymykset vaihtelevat toimintaryhmän strategian mukaan. Toimintaryhmän on mahdollista tehdä esimerkiksi päättäneiden 2–3 esimerkkihankkeen seikkaperäinen analyysin. Silloin voidaan kartoittaa/jäljittää, millaisia sidoksia syntyi ja mitä kaikkea tapahtui näiden esimerkkihankkeiden aikana ja niiden seurannaisena. Vaihtoehtoisesti toimintaryhmä voi tehdä läpileikkauksen useampiin tai kaikkiin päättäneisiin hankkeisiin, jolloin toteutustapana voi olla esimerkiksi hankevetäjien haastattelut tai fokusryhmähaastattelu yhteisen kysymysrungon pohjalta. Riippumatta siitä, kuka ja miten tietoja päättäneistä hankkeista kerääkin, on hyödyllistä kytkeä sekä työntekijöitä että hallitusta aineiston analysointiin ja siitä nousevien päätelmien pohdintaan.

Raportoinnissa tulee ilmetä, mitä aineistoja kysymyksiin vastatessa on käytetty ja kenen tulkintaa tekstissä kulloinkin esitetään.

7. Analyysiä Leader-ryhmän onnistumisista ja haasteista toimintavuoden aikana ja katsaus tulevaisuuteen (ennakointia)

Tarkasteltavia kysymyksiä: Missä toimintaryhmä onnistui parhaiten ja mikä oli vaikeinta toimintavuoden aikana?

- Mitkä ovat keskeisimmät tavoitteet ja odotukset käynnistyneelle toimintavuodelle?

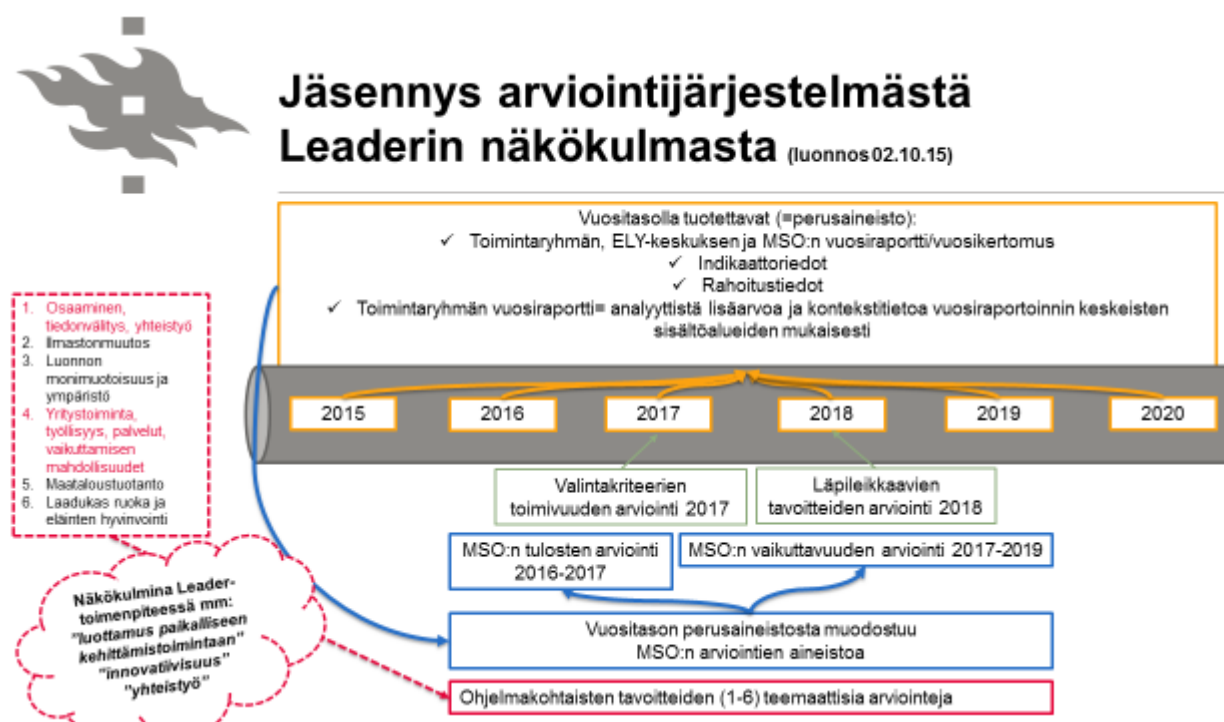
Mahdolliset pois rajattavat kohdat:

Kohdissa 1-7 esitetyt sisältöaihiot eivät käsitä esimerkiksi palautetta keskushallinnolle tai kolmikan toteutumistarkastelua. Tämä perustuu näkemykseen, että palautekysymykset saattaa olla tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa tulevaisuudessa sähköisinä kyselynä, jolloin niiden sisältö saadaan välittömämmin ja yhteismitallisemmin vastaavien tahojen käyttöön. Lisäetuna on mahdollisuus seurata muutosta ajassa.

5.10 Vuosiraportoinnin ja ohjelma-arvioinnin yhteys

Toimintaryhmien vuosiraportoinnin ja maaseutuohjelman ohjelmatasoisien seurannan ja arvioinnin keskeinen tehtävä on keskittyä strategioiden ja koko ohjelman tavoitteiden ja niiden toteutuksen kannalta **olennaiseen** tietoon. Tietoa tarvitaan sekä tilivelvollisuuden että jatkuvan kehittämisen ja oppimisen tarpeisiin.

Oleellinen osa vuosiraportoinnin kehittämistä on sen kytkeminen edelleen tiiviimmin koko ohjelmatason seurantaan ja arviointiin. Kuva 12 visualisoi tätä yhteyttä.



Kuva 12. Jäsennys arviointijärjestelmän elementeistä Leaderin näkökulmasta (luonnos 02.10.15)

Arviointikysymys 4: Miten Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toteutus on tukenut Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ja Leader-toimintaryhmien paikallisten kehittämissuunnitelmien tavoitteiden toteutumista? Tavoitteena on kehittää laadullisia ja määrällisiä indikaattoreita, joilla rahoitettujen toimien vaikuttavuutta parhaiten voidaan mitata.

- Kysymyksessä 4 huomio on suunnattu kysymyksen jälkimmäiseen osaan, koska kysymyksen alkuosa on toisinto kysymyksestä 2 ja siten käsitelty ko. yhteydessä.
- Maaseutuohjelman seurantajärjestelmän ongelmista saatiin näyttöjä järjestelmän kaikilta tasoilta. Kun tarkastellaan seurantajärjestelmää, joudutaan toteamaan, että Mavi ei suoriutunut ohjelmakaudella yhdestä perustehtävästään. Näin ollen keskeinen kysymys ei ole vain uusien indikaattoreiden kehittäminen, vaan todettujen järjestelmäepäkohtien korjaaminen ja jo kerättävien indikaattoreiden tarkoituksenmukainen käyttäminen toiminnan seurannassa ja ohjaamisessa eri tasoilla.
- Vaikka tuotoksia ja tuloksia kuvaaviin indikaattoreihin tarvitaan joitakin harkittuja lisäyksiä (koskien esimerkiksi suoritteiden mittaamista innovaatioiden ja kv-hankkeiden tyypillisten tuotosten kohdalla) on toimintaryhmätyön seurannan ja arvioinnin kehittämisen pääpaino kokonaisvaltaisemman tieto- ja strategiajohtamisen ja siihen liittyvän osaamisen alueella.
- On tärkeää, että toimintaryhmä avaa suoreindikaattoreiden tuottamaa numeerista tietoa palauttamalla tuotoksia ja tuloksia strategian yhteyteen. Tämä tarkoittaa selitystä siihen, mistä ja millaisilla "mekanismeilla" suoritteet on saatu aikaan. Tehtävä sopii vuosiraportointiin ja hyvin tehdylle vuosiraportoinnille tarvitaan kannusteet.
- Hanke- ja toimintaryhmätasolta kerättävillä indikaattoreilla päästään kiinni ensisijaisesti suorien tuotosten ja tulosten tasolle. Rahoitettujen toimien vaikuttavuuden selvittäminen edellyttää lisäksi eri tasoilla tehtäviä erillisselvityksiä tai tapaustutkimuksia, joissa tarkastellaan esim. koettuja muutoksia, hankesuoritteiden käyttöönottoa ja näistä seuranneita vaikutuksia eri tavoitealueilla. Leaderin kannalta tärkeimmät vaikuttavuutta koskevat kysymykset koskevat Leaderin lisäarvoa, mihin ehdotetaan luottamuksen, innovatiivisuuden ja uudistumisen sekä erilaisten resurssien (talkootyö, osaaminen, verkostot) mobilisoinnin mittaamista. Lisäksi ehdotetaan huomiota yhteistyön ja sen osaamista ja uudistumista edistävien kytkentöjen seurantaan.
- Toimintaryhmien tasolla tietojohdaminen merkitsee vuosiraportoinnin ja siihen kytkeytyvien strategiakohtaisten teemallisten vaikuttavuustarkastelujen ja tapausesimerkkien korostumista toteutumisen astetta kuvaavien numeeristen indikaattoritietojen analysoinnin lisäksi.

6 Toimintaryhmätyön lisäarvo (arviointikysymys 5)

Maaseutuohjelman mukaan Leader-toimintalinjan lisäarvo liittyy erityisesti ns. Leader-erityispiirteisiin⁴². Toimintaryhmätyön lisäarvokuvauksia on tarkasteltu tässä luvussa lähtien liikkeelle siitä, mitä vuosi- ja arviointiraportit sekä toiminnanjohtajille toteutetut haastattelut lisäarvon osalta painottavat. Lisäksi tuodaan esille ELYlle suunnatuista haastatteluista (Rannanpää) ja maaseudun kehittämiskyselystä (MDI) nousevia havaintoja Leaderin lisäarvon osalta ja esitetään mahdollisia pääsuuntia lisäarvon mittaamiseen ja arviointiin.

Leader-toiminnan keskeiset lisäarvoargumentit

Dokumenttiluennan perusteella toimintaryhmätyön lisäarvo näyttää liittyvän keskeisesti seuraaviin asioihin:

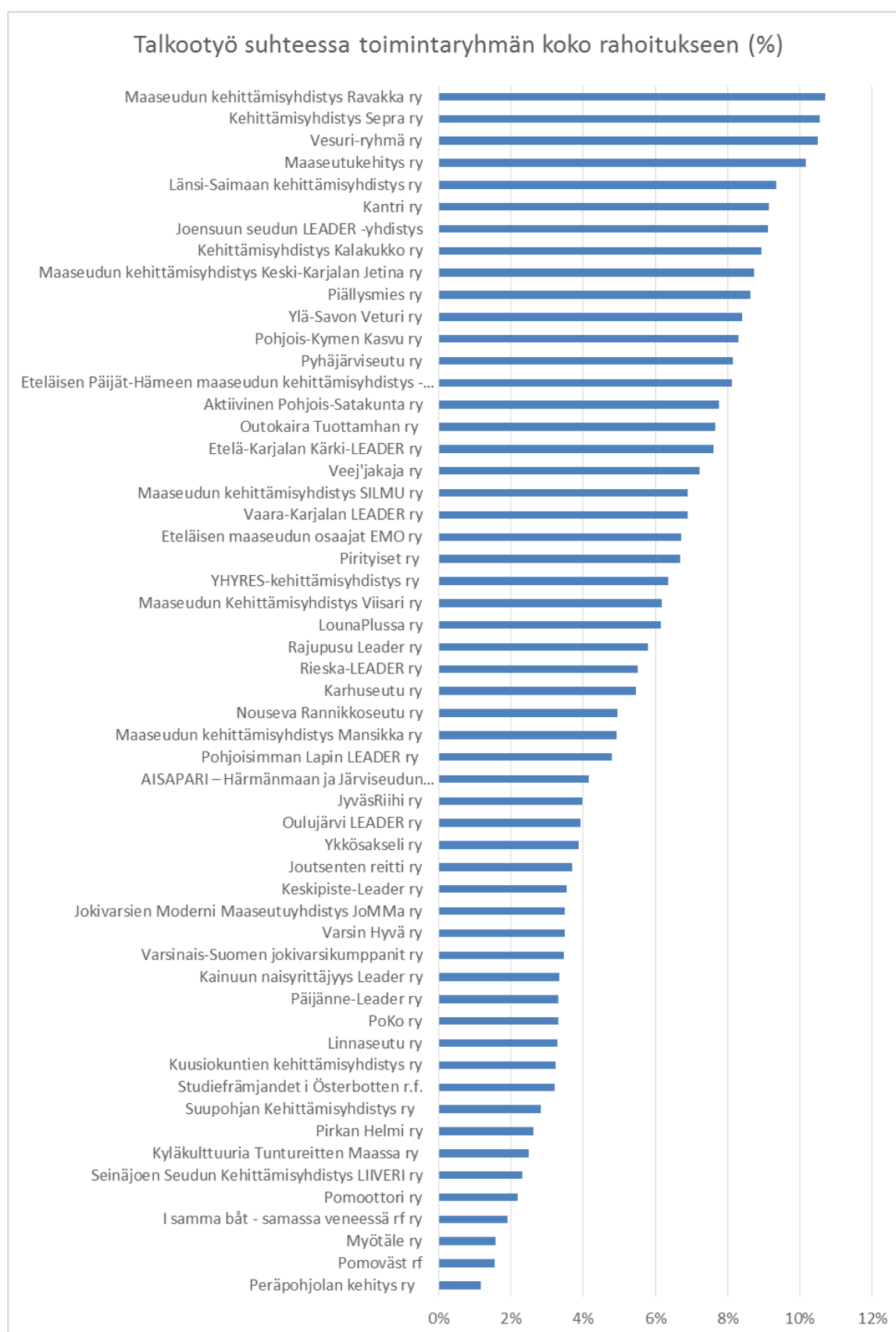
1. toimintaryhmätyö on lisännyt asukkaiden ja yhteisöjen toimintaa alueen kehittämiseksi.
2. toimintaryhmätyön mobilisoiman talkootyön lisääntyminen on vahvistanut asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunnetta.
3. toimintaryhmätyö soveltuu erityisesti pienten elinkeinojen ja kansalaistoiminnan rahoittamiseen (työnjakokysymys).
4. toimintaryhmätyö on puolueetonta. Asioita tarkastellaan avoimesti ja asiakaslähtöisesti.

Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa toiminnanjohtajille esitettiin yllä olevat lisäarvoargumentit ja heitä pyydettiin valitsemaan niistä tärkein. Mikään argumenteista ei saanut selkeästi muita suurempaa painotusta. Tosin myöskään viimeistä (4.) argumenttia ei kukaan toiminnanjohtajista nostanut tärkeimmäksi.

Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa toiminnanjohtajahaastatteluissa pidettiin tärkeänä lisäarvotekijänä toimintaryhmien kykyä aktivoida osaamis- ja taloudellisia resursseja toiminta-alueensa kehittämiseen. Toiminnanjohtajien arvio on, että ilman toimintaryhmiä iso osa tästä kapasiteetista saattaisi jäädä aktivoimatta.

Mavin seurantatietojen mukaan ohjelmakaudella 2007–2013 paikalliset toimijat tekivät toimintaryhmien kautta talkootyötä yhteensä yli 16 miljoonan euron arvosta. Kuvasta 13 voi kuitenkin huomata, että toimintaryhmien välillä on erittäin suuria eroja talkootyömäärissä. Suhteessa toimintaryhmään omaan rahoituskehykseen eniten talkootyötä olivat tehneet Ravakan, Sepran ja Vesurin (euromääräisesti 500 000–640 000 € per toimintaryhmä) ja vähiten Peräpohjolan kehityksen ja Pomoväst’n (55 000–84 000 €) alueiden hanketoimijat. Seurantatiedoista ei ole saatavilla tietoa siitä, miten talkootyön määrä on toteutunut suhteessa toimintaryhmien omaan tavoitteeseen tai kuinka paljon ”ylimääräistä” rahoitussuunnitelmaan kelpaamatonta talkootyötä toimintaryhmien kautta toteutetuissa hankkeissa on tehty.

⁴² Leader-erityispiirteitä ovat alueperusteisuus, alhaalta-ylös, paikallinen kumppanuus, monialaisuus, innovatiivisuus ja alueiden välinen ja kv-yhteistyö ja verkostoituminen. Ne on määritelty mm. Euroopan unionin maaseudun kehittämisasetukseen (Neuvoston asetus 1698/2005 tuesta maaseudun kehittämiseen).



Kuva 13. Talkootyö suhteessa rahoitukseen.

Aktivointitoiminnan ohella Leader-toiminnan lisäarvotekijäksi katsottiin hankealoitteiden jalostamista yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa. Luonnollisesti erityisesti uusille hanketoimijoille (ensimmäistä kertaa rahoitusta hakevat) toimintaryhmän antama neuvonta on tärkeää hankesuunnitteluvaiheessa. Usein jo suunnitteluvaiheessa toimintaryhmä keskustelelee hanketoimijan kanssa aloitteen sopivuudesta

toimintaryhmän kehittämissuunnitelmaan sekä on yhteydessä tarvittaessa myös ELY-keskukseen. Etenkin investointihankkeiden suunnitteluvaiheessa toimintaryhmän ja ELY-keskuksen yhteistyö on keskeistä.

Lisäarvona paikallinen kumppanuus (toimintaryhmä)

ELY-keskuksien edustajille suunnatuissa haastatteluissa Leaderin lisäarvotekijänä korostui toimintaryhmän toiminta instituutiona (vrt. Osa 3. Aluetason raportti). Tämä on ymmärrettävää yksin sen seurantatiedon valossa, mikä kuvastaa toimintaryhmien osuutta hanketukipäätösten käsittelijänä. Päättäneellä ohjelmakaudella toimintaryhmät kanavoivat noin kolme neljästä kaikista maaseutuohjelman kehittämishankkeista ja noin 30 % yritystuista.

Toimintaryhmät ovat myös saavuttaneet aseman, jossa ne nauttivat paitsi ELY-keskusten myös muiden sidosryhmien luottamusta. Paikallistasolla teetetyissä arvionneissa toimintaryhmät saivat lähes poikkeuksetta kiitosta osakseen. Myös maaseudun kehittämiskyselyn vastauksessa nähtiin paikallisetason toiminnan nauttivan nyt laajaa luottamusta (MDI 2015, 9). Samansuuntaisia havaintoja on tehty vielä muissakin viime aikaisissa arvioinneissa (+ vrt. myös Osa 2. Kansallisen tason raportti ja väliarvioinnit, missä rooliin viittaavia kohtia).

Myös toimintaryhmien omassa arvioinnissa paikallislähtöisen toimintaryhmätyön lisäarvo liitetään toiminnan asemaan hallinnon ja paikallisten toimijoiden välimaastossa.

Yleinen vaikutelma on, että toimintaryhmän rooli ”puskurina” Maaseutuohjelmaan liittyvien monitahoisten säädösten aiheuttamien epävarmuustekijöiden ja ruohonjuuritason hankkeiden toteuttajien välissä on hyvin tärkeä.” [Jokivarsikumppanit, vuosiraportti 2009, 7]

Pohjoisimman Lapin Leader esittää vuosiraportissaan 2009 huolen siitä, että Leaderin alkuperäisten periaatteiden koetaan jääneen toissijaiseksi ja Leader-toimintaa ollaan nyt kehittämässä ”hallinnon jatkeeksi”. Toimintaryhmän hallintotehtäviä on lisätty ja samoin myös rajoituksia toimia asiakkaiden apuna hankkeiden suunnittelussa.

Kun toimintaryhmätyön lisäarvo liitetään keskeisesti toimintaryhmään (kumppanuuteen) itsessään, voidaan sitä ajatella seurattavan aika ajoin toimintaryhmätyön nauttimalla luottamuksella ja siin mahdollisesti tapahtuvilla muutoksilla. Kysymys luottamuksesta on jäsennettävissä moneen suuntaan: hanketoteuttajat, muut sidosryhmät, jäsenistö jne. Aika ajoin toteutettava ”luottamusbarometri” -mittaus olisi mahdollista liittää vakioituna esimerkiksi osaksi toimintaryhmän laatujärjestelmää tai itsearviointia. Toisaalta toimintaryhmien nauttimaa luottamusta on tarpeen aika ajoin tarkastella myös laajemmassa yhteydessä osana maaseutuohjelman ja aluekehittämisen kokonaisuutta, mikä sopisi esimerkiksi laajennettujen arviointikertomusten yhteyteen 2017 ja 2019.

Lisäarvona innovatiivisuus

Jo Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma edellytti, että rahoitettavilla tukitoimilla tulee olla uutuusarvoa ja toimintaryhmän yhteä keskeisenä periaatteena pidetään innovatiivisuutta.

Toimintaryhmiin liitetäänkin usein maaseutuohjelman muita toimijatasoja vahvemmin uudistumiskykyyn viittaavia piireitä. Tämä ilmeni osaltaan myös osana tehtävänantoa toteutetussa maaseudun kehittämiskyselyssä. Paikallinen taso (Leader) sai siinä uudistumiskykyä koskevissa kysymyksissä ”Vanhojen toimintatapojen kyseenalaistaminen” ja ”Maaseudun kehittämiseen saatiin mukaan uusia toimijoita ohjelmakauden aikana” kaikkein korkeimmat arviot verrattuna muihin toimintatasoihin (alueellinen ja kansallinen).

Toimintaryhmät itse arvioivat aloitteiden uutuutta tarkoituksenmukaisuusharkinnan yhteydessä. Näin ollen toimintaryhmän lisäarvon voi katsoa liittyvän alueensa toimijoiden uudistumiskyvyn tukemiseen. Toimintaryhmät kuitenkin suoriutuivat innovatiivisuutta ja uutuusarvoa koskevassa argumentoinnissa ja todentamisessa heikosti. Toimintaryhmissä ei esimerkiksi analysoitu, eikä niitä juuri ohjattu analysoimaan esimerkiksi hankkeiden kautta (tai itse toimintaryhmässä) käyttöön otettuja uusia toimintatapoja, tuotteita tai palveluja.

Seurantajärjestelmässä uusia tuotteita tai tuontantomenetelmiä koskevat kysymykset oli rajattu toimenpiteen 124 mukaisiin elinkeinojen kehittämishankkeisiin (mitä toteutui vähän) ja toisalta yritystukiin. Seurantalomakkeen 2306Bind kysymykset ”Onko hankkeen aikana kehitetty uusia matkailutuotteita/kansianvälisille markkinoille suunnattuja uusia matkailutuotteita? Mitä? käsittivät vain matkailualan elinkeinojen kehittämishankkeet toimenpiteessä 313. Lisäksi nämäkin sanalliset kuvaukset jäivät muiden sanallisten vastausten lailla viime kaudella hankerekisterin tallennusten ulkopuolelle.

Innovatiivisuus-näkökulma on suositeltavaa ottaa käynnissä olevalla ohjelmakaudella aikaisempaa keskeisemmäksi seurantatehtäväksi sekä hankeseurannassa että toimintaryhmän vuosiraportoinnissa.

Haastattelujen yhteydessä esitettyjä toiminnanjohtajien esityksiä siitä, minkä suhteen kehittämistyön lisäarvoa tulisi arvioida olivat lisäksi mm:

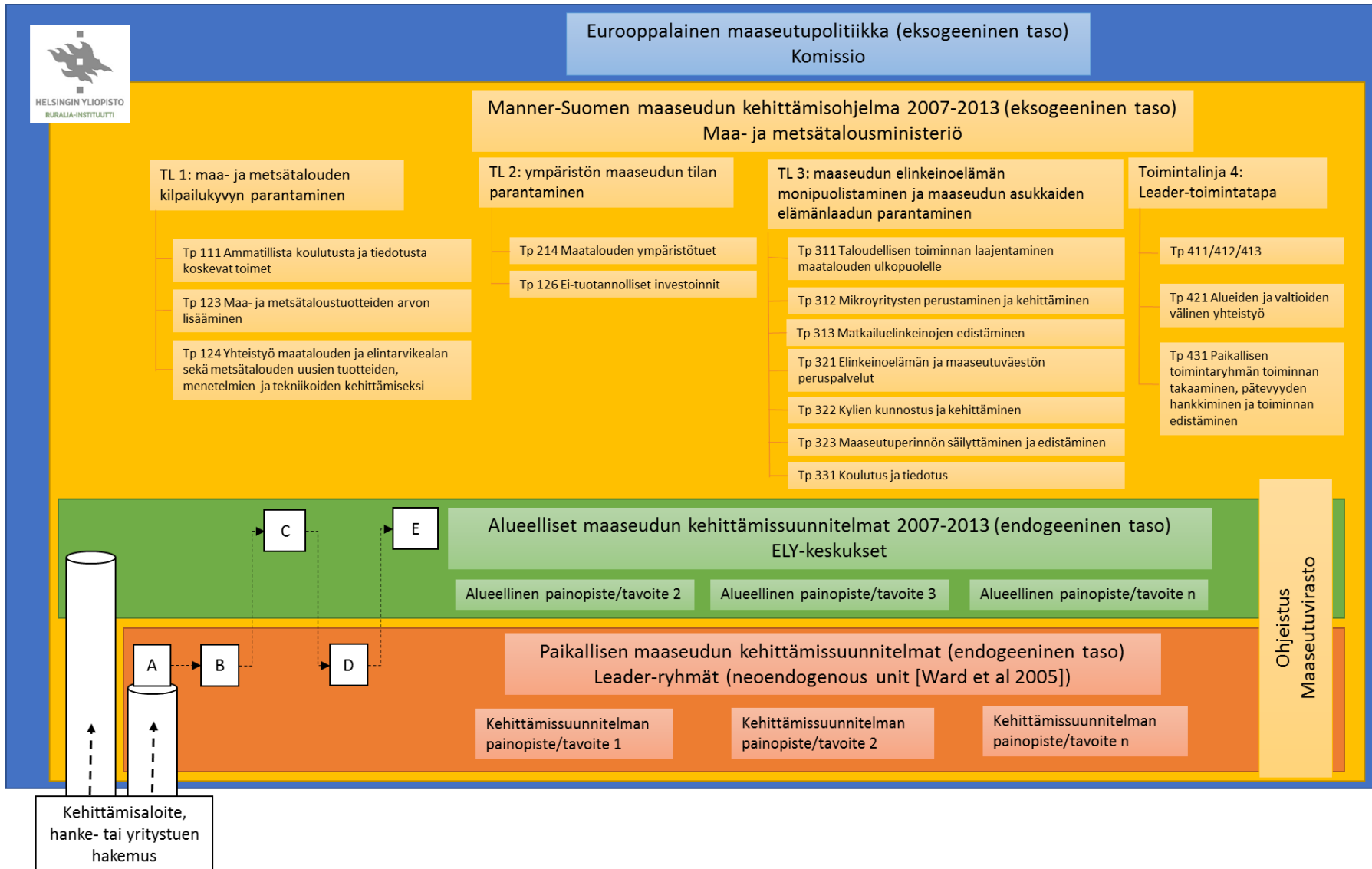
- Millä tavoin paikallinen kehittäminen on lisännyt julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä? (toimintaryhmätyötä koskeva; liittyy innovatiivisuuteen)
- Uusien kehittämistyön pariin tulevien toimijoiden osuus kaikista tukea saaneista (toimintaryhmätyötä koskeva; liittyy innovatiivisuuteen)
- Olisiko hanke tullut toteutettua ilman toimintaryhmän (taloudellista ja substanssiin tms. liittyvää) tukea? (hanketoimijaa koskeva)

Arviointikysymys 5: Miten entistä paremmin voitaisiin arvioida paikallislähtöisestä kehittämistyöstä syntyvää lisäarvoa?

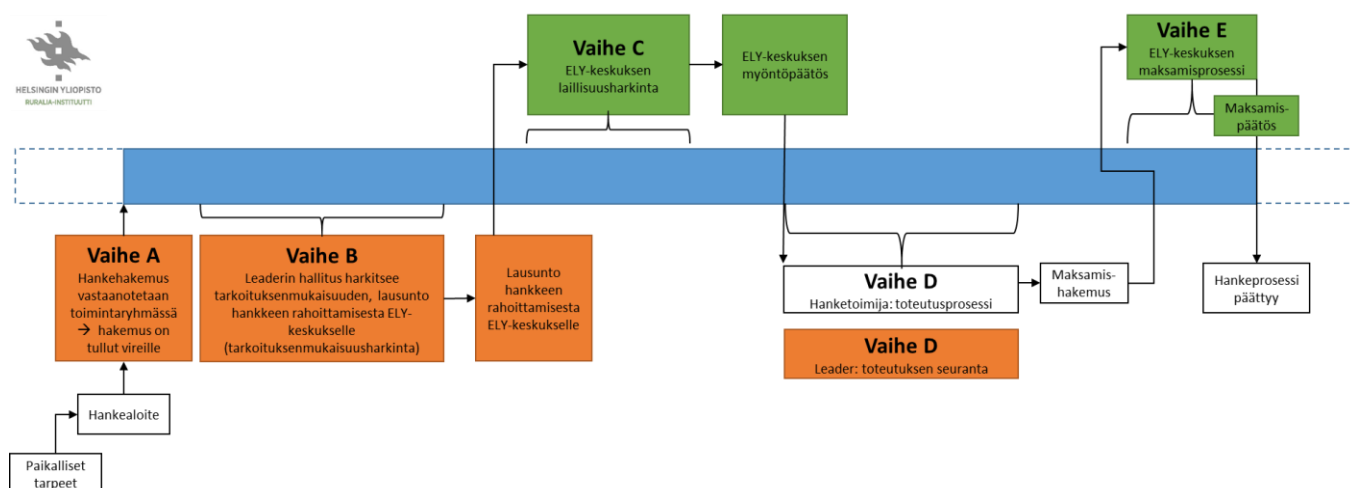
- Toimintaryhmätyön selvin ja valmiiksi mitattava lisäarvo on Leader-toiminnan kyvyssä mobilisoida taloudellisia resursseja toimialueensa kehittämiseen, minkä mittariksi käy talkootyöresursien aktivointi. Voidaan kysyä, olisiko yhteensä noin 16 miljoonan euron arvosta ohjelmakaudella 2007-2013 tehtyä omaehtoista kehittämistyötä (talkootyö) toteutettu ilman Leader-ryhmien myötävaikutusta.)Sen vuoksi on hyvä, että alkaneella ohjelmakaudella 2014-2020 seurantatietona raportoidaan myös hyväksyttävän omarahoitusosuuden yli menevä talkootyön määrä.
- Leader -periaatteista keskeisiksi lisäarvotekijöiksi nousevat toimintaryhmän kyky argumentoida paikalliskehittämisen strategisia tavoitteita toimialueelleen (ohjelmallisuus) sekä määrittää ja osoittaa toimenpiteiden uutuusarvoa niin tarveharkinnan (valintakriteerit) kuin tulosten ja vaikutusten todentamisen yhteydessä.
- Toimintaryhmätyön ainutlaatuisuus kiteytyy myös sen asemaan kumppanuusinstituutiona hallinnon ja paikallisten toimijoiden välimaastossa. Monimutkainen ohjausjärjestelmä näyttää tarvitsevan ennen kaikkea tulkitsijaa. Tämä asema on tunnustettu eri sidosryhmien toimesta ja siihen liittyvän luottamuksen ylläpitoa ja kehitystä voidaan mitata vakioimalla keskeisistä kysymyksistä aika ajoin toteutettava "luottamusbarometri"
- Leaderin lisäarvoa ehdotetaan arvioitavan jatkossa ainakin 1) resurssien mobilisoinnin (talkootyön ohella osaaminen, verkostot ym.) kautta, talkootyön osalta mobilisoinnin (ml. hyväksyttävän omarahoitusosuuden yli menevä talkootyön määrä) 2) innovatiivisuuden ja uudistumisen edistämisenäytön ja 3) toimintaryhmän nauttiman luottamuksen tason ja sen ylläpidon kautta (luottamusbarometri).

7 Toimintaryhmien yhteistyö ELY-keskuksen, Mavin, maaseutuverkoston ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa (arviointikysymys 6)

Tässä luvussa käsittelemme toimintaryhmän yhteistyösuhdetta ELY-keskukseen, Maaseutuvirastoon, maaseutuverkostoon sekä maa- ja metsätalousministeriöön. Toimijatahojen asemoitumisen ja yhteistyön muotojen hahmottamiseksi esitämme koko maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmän pelkistettynä kuvassa 14. Toimintaryhmän yhteistyö on em. tahoista aktiivisinta kunkin alueen ELY-keskuksen kanssa, joten sen vuoksi esitämme toimintaryhmän ja ELY-keskuksen välisiä hanke- ja yritystukiin liittyviä prosesseja kuvassa 15.



Kuva 14. Maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmä toimintaryhmätyön näkökulmasta.



Kuva 15. Hanke- ja yritystukien käsittely toimintaryhmässä ja ELY-keskuksessa.

7.1 Toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyö

Arviointiaineiston mukaan toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyön toimivuudessa on suuria alueellisia eroja. Yhteistyön toimivuuden ongelmat koskevat pääosin maksatusprosessia. Toimintaryhmät raportoivat siitä, että ELY-keskusten linja kulujen hyväksymisessä ja hylkäämisessä on epäjohtonmukainen. Koska toimintaryhmien rooliin kuuluu olennaisesti hanketoimijoiden neuvonta, on ELY-keskuksen maksatusprosessin vaihtelevat tulkinnat hyvin haasteellisia Leader-toimintaryhmille. Toimintaryhmän pitäisi pystyä neuvomaan toimijoille, millaisia kustannuksia hankkeisiin voi sisältyä. Epäjohtonmukaisuuden todetaan lisäksi epäluottamusta koko maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmää ja hanketoimintaa kohtaan.

Toimintaryhmien näkemyksen mukaan ELY-keskuksissa vuonna 2010 tapahtunut organisaatiomuutos sekä henkilöstöresurssien niukkuus ovat vaikeuttaneet ohjelmakaudella toimintaryhmien ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä (näkyntä esimerkiksi viiveinä maksatuksien käsittelyssä). Toimintaryhmien vuosiraporteista jäi kuitenkin vaikutelma, että pääsääntöisesti yhteistyö parani useiden toimintaryhmien ja ELY-keskusten välillä ohjelmakauden edetessä. Kuitenkin edelleen jatkuneet henkilöstövähennykset eivät lupaa tilanteeseen parannusta ohjelmakaudella 2014–2020. Eräs haastattelemamme toiminnanjohtaja arvioi, että ELY-keskusten vähenevät henkilöstöresurssit ja todennäköisesti sitä kautta heikkenevä asiakaspalvelun määrä saattavat korostaa Leader-ryhmien roolia sekä neuvonta-, ohjaus- ja asiakaspalvelun tarvetta paikallistasolla.

Ohjelmakaudella 2007–2013 tukiprosessi eteni siten, että toimintaryhmän tehtävään kuului harkita tuen myöntämisen tarkoituksenmukaisuus (ns. tarkoituksenmukaisuusharkinta, ks. kuvassa 15 vaihe B). Tämän jälkeen ELY-keskus tarkasti tuen myöntämisen laillisuuden päättäessään tuen myöntämisestä (ns. laillisuusharkinta, ks. kuvassa 15 vaihe C). Arviointiaineiston perusteella näyttää siltä, että valtaosin nämä tehtävät olivat Leader-ryhmän ja ELY-keskuksen välillä varsin selkeitä.

Muutama havainto aineistossa on siihen, että ELY-keskuksen alueelliseen maaseudun kehittämissuunnitelmaan tai siihen liittyviin valintakriteereihin on vedottu ELY-keskuksessa myöntövaiheessa tai hankkeita

on ilmeisesti jopa hylätty niihin vedoten. Tällöin ELY-keskus on siirtynyt enemmän tarkoituksenmukaisuusharkinnan puolelle. Esimerkiksi voi nostaa Varsinais-Suomen, jossa ohjelmakauden alkuvaiheessa ELY-keskuksen alueellisen maaseutuohjelman valintakriteeristö katsottiin toimintaryhmiä sitovaksi. Myöhemmin alueen maaseutujaosto hyväksyi valintakriteereihin toimintaryhmiä koskevan poikkeuksen. Varsinais-Suomessa myös alueelliseen kehittämissuunnitelmaan liittyneet toimialarajaukset alkoivat ohjata paikallisten Leader-toimintaryhmien kautta haettujen hankkeiden valintaa.

Meillä oli 1 keilahalliyrittäjä, kun me oltais keilarataa tuettu, niin ELY-keskus kaatoi sen julkisena liikuntapaikkarakentamisena. Mä en oo tavannu vielä mitään muuta tahoja tai viranomaista, joka olis ymmärtänyt sitä päätöstä. Siellä oli just näitä toimialarajauksia ja ELY teki toimialarajauksia ja sanoivat, että ne koskee myöskin meitä. [Toiminnanjohtajan 3 haastattelu, kesäkuu 2015]

Arviointiaineiston pohjalta voidaan esittää seuraavan kaltaisia havaintoja *myöntövaiheeseen liittyneistä ongelmatilanteista*:

- Erityisesti rakentamisinvestointien kohdalla näyttää olevan paljon tulkintaeroja ELY-keskuksien sisällä ja välillä (ks. myös edellinen lainaus)
Tulkintaeroja tulee toki, ja eniten rakentamishankkeiden suunnitelmien ja muiden liitteiden osalta. (—) Tukien myönnössä erityisesti rakentamisinvestointeihin liittyy kovasti tulkinnan varaa. Grillikatoksien ja navettojen vaatimukset näyttävät Pohjois-Pohjanmaalla olevan samantasoisia. Asiasta järjestettiin jälleen keskustelutilaisuus, mutta entisiä käytäntöjä jatkettiin. [Rieska-Leader, vuosiraportti 2014, ei sivunumeroa]

Maksatusprosessi eteni ohjelmakaudella 2007–2013 puolestaan siten, että Leader-toimintaryhmä otti vastaan tuensaajan maksamishakemuksen ja antoi ELY-keskukselle lausunnon hankkeen etenemisestä. Tämän jälkeen ELY-keskus tarkasti tuen maksamisen edellytykset (ml. hallinnolliset tarkastukset) ja teki tuen maksamista koskevan päätöksen. Maksatusprosessin toimivuuteen liittyviksi ongelmiksi mainittiin esimerkiksi maksatuspäätösten viiveet sekä ELY-keskusten väliset sekä sisäiset tulkintaerot kulujen hyväksymisessä.

ELY-keskusten maksamisprosessia hoitavien viranhaltijoiden tulkintaerot kulujen hyväksyttävyydessä voivat toimintaryhmien mukaan johtua esimerkiksi henkilöstövaihdoksista. Tällöin uudella henkilöllä ei ole välttämättä samankaltaista kokemusta erilaisista hanke- ja yritystukitapauksista. Näin ollen ratkaisulinja suhteessa edeltävään virkailijaan voi muuttua tai näkyä siten, että hakijalta pyydetään esim. lisäselvityksiä ja kulujen tarkoituksenmukaisuutta varmistetaan erityisen täsmällisesti. Aina kyse ei kuitenkaan näytä olevan vain henkilöstövaihdoksista, vaan tulkintalinjat vaihtelevat myös muutoin henkilösidonnisesti.

Linjojen yhtenäistämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota valtakunnallisesti. Alueellisesti tai henkilöittäin vaihteleviin tulkintaeroihin voinee päästä kiinni tarkastelemalla alueittain esimerkiksi hylättyjen maksatushakemusten määrää ja syyperusteita, hakijoilta pyydettyjen lisäselvitysten määrää ja selvityspyynnön kohdetta (asiaa) sekä tarkastelemalla myös Leader-ryhmissä annettua neuvontaa maksatushakemusta valmisteltaessa. Lisäksi olisi tärkeää tarkastella systemaattisesti Maaseutuvirastosta ELY-keskuksille annettavaa ohjeistusta ja ohjeistusten soveltamista ELY-keskuksittain.

Linjaukset kulujen hyväksyttävyydessä voivat muuttua lisäksi säädösmuutosten myötä. Erityisen harmillisenä toimintaryhmät pitävät muutoksia, jotka vaikuttavat takautuvasti meneillään olevissa hankkeissa. Muutosten vaikutusta ei ole pystytty millään tavalla siten ennakoimaan siinä vaiheessa, kun hanketta on

suunniteltu. Näin ollen, mikäli muutoksia säädöksiin tulee, tulisi niiden soveltaminen aloittaa vasta alkavissa hanke- ja yritystuissa. Edellä esitettyjen ongelmatilanteiden vaikutusta Leader-toimintaryhmien työssä kuvaa seuraava lainaus.

Neuvonnan laadun kannalta olisi olennaisen tärkeää, että hakijalle pystyttäisiin kertomaan, millaisia kustannuksia hankkeisiin voi sisältyä. (–) Maksatusneuvonnan tehtävä on hyvin epäkiitollinen ja työläs – kokeneemmat hakijat kuvittelevat, että näin se menee kun on ennenkin mennyt. Ensikertalaiset ovat herkempiä kuulemaan neuvoja, mutta tulos voi heillä olla loppujen lopuksi yhtä huono. Tällainen toiminta lisää epäluottamusta viranomaisiin, EU:hun ja koko hanketoimintaan. [Päijänne-Leader, vuosiraportti 2012, 4]

Leader-toimintaa toteutetaan toimintarahan puitteissa (tp 431) ja myös se on muodoltaan hanke. Leader-toimintaryhmä toimittaa toimintaraha-hanketta koskevan maksamishakemuksen ELY-keskukseen, jossa hakemus käsitellään ja tehdään päätös maksamisesta. Toimintaryhmät raportoivat vuosikertomuksissaan hankeluontoisuuteen sekä maksatukseen liittyvistä ongelmista. Yhden toimintaryhmän mukaan ongelmia on tuottanut se, että toimintaryhmä joutuu luonnollisesti uusimaan toimistonsa laitteita ja toimistokalusteita tarvittaessa, mutta ELY-keskuksen tulkinta hankintojen kulujen hyväksyttävyydestä on hyvin tiukka ja toisinaan epäjohtonmukainen. Esimerkkinä mainitaan se, ettei satulatuolia voi hankkia toimintaraha-hankkeessa, koska oletetaan, että toimistokalusto on hankkeen toteuttajalla jo valmiiksi (Päijänne-Leader, vuosiraportti 2013, 10).

Leader-toimintaryhmät ja ELY-keskukset ovat kehittäneet yhteistyötään esimerkiksi laatutyöprojekteissa, joissa on käyty läpi yhteisiä prosesseja (esim. Aktiivinen Pohjois-Satakunta ja Satakunnan ELY-keskus). Yhteistyön sujuvuuden olennainen tekijä näyttää olevan työnjaon toimivuus. Toimintaryhmät pitävät erittäin tärkeänä sitä, että ELY-keskus ei laajenna rooliaan tarkoituksenmukaisuuden harkinnan puolelle muissa kuin toimintaryhmien omissa hankkeissa, joissa se rooli ELY-keskukselle kuuluukin.

Esimerkkejä hyvistä käytännöistä Leader-toimintaryhmän ja ELY-keskuksen yhteistyössä

- Hanketoimijoille on järjestetty hanke- tai hakijakohtaista maksamiskoulutusta. Hakijat ovat saaneet Leader-ryhmästä myös hankemapin, jota on käyty yhdessä läpi. Tämä on johtanut siihen, että maksamishakemusten valmistelussa on tapahtunut parannusta. (Joensuun seudun Leader, vuosiraportti 2013, 8)
- Viisari on järjestänyt säännöllisiä videotapaamisia kehittämissyhtiöiden kanssa. Vuodesta 2012 lähtien myös ELY-keskusten yritysasiatuntijat ovat osallistuneet videotapaamisiin. Tapaamisissa on ollut mahdollisuus kohdata kehittämissyhtiöiden yritysasiatuntijat samanaikaisesti ja vaihtaa kuulumisia ja kokemuksia sekä etsiä parempia tapoja palvella alueen yrittäjiä.
- Esimerkiksi Päijänne-Leader ohjasi yrityshankkeita ohjelmakauden viimeisenä toimintavuonna 2013 Hämeen ELY-keskukseen, koska toimintaryhmän oma rahoituskehys oli jo pitkälti sidottu, mutta ELY-keskuksessa yritysrahoitusta oli vielä jäljellä. Toiminta tiivistä yhteistyötä ja lisäsi luottamusta ELY-keskuksen yritysneuvojan kanssa. Toimintaryhmä kuitenkin toteaa vuosiraportissaan, että käytäntö ei ole pidemmän päälle kestävä, sillä neuvontaprosessi katkeaa eikä yksityistä rahoitusta kerry ohjelmata-solla riittävästi ilman yrityshankkeita. (Päijänne-Leader, vuosiraportti 2013, 5, 10)

7.2 Toimintaryhmien ja Maaseutuviraston yhteistyö

Maaseutuviraston perustaminen 2010 herätti toimintaryhmissä hämmennystä ja sen roolin hahmottaminen näyttää olleen toimintaryhmille ainakin alkutaipaleella haastavaa. Muutamat toimintaryhmät arvioivat, että henkilöstön suuri vaihtuvuus on hankaloittanut Mavin sisäistä työtä ja vaikuttanut yhteistyömahdollisuuksiin.

Useilla toimintaryhmillä on ollut vaikeuksia vuorovaikutuksessa Mavin kanssa: vastausten saaminen esitettyihin kysymyksiin on viipynyt ja saatujen vastausten todetaan olleen toisinaan kovin epäselviä. Mavin järjestämät alueelliset maksatuskoulutukset saavat toimintaryhmiltä kiitosta.

Maaseutuviraston toteuttamia tarkastuksia kohtaan ei esitetä vuosiraporteissa merkittävää kritiikkiä. Voidaan ajatella, että toimintaryhmiin toteutetut tarkastukset ovat niitä pisteitä, jossa tarkennetaan, määritetään tai uudelleenmääritetään toimintaryhmän ja hanketoiminnan käytäntöjen reunaehdoja – ns. toimintakehystä.

Toimintaryhmien vuosiraporteista saa kuvan, että Maaseutuviraston henkilöstöllä on puutteita Leader-toiminnan osaamisessa ja näin ollen Mavin ja toimintaryhmien välinen yhteistyö kangertelee.

7.3 Toimintaryhmien ja maaseutuverkoston yhteistyö

Toimintaryhmät ovat kokeneet maaseutuverkoston työn toimivaksi, tuloksekkaaksi ja tarpeelliseksi. Merkittäviä puutteita sen toimintaa kohtaan ei esitetä. Verkostoyksikön järjestämiä koulutuksia kiitetään laadukkaaksi ja koulutusten koetaan lisänneen toimijoiden välistä tietämyksen vaihtoa. Lapin toimintaryhmissä on toivetta siitä, että maaseutuverkoston tilaisuuksia järjestettäisiin myös Lapissa ja että verkostoyksikkö olisi ylipäänsä alueella enemmän ”läsnä”.

Verkkokoulutusten on koettu helpottavan osallistumista. Maaseutu.fi -sivustoa pidetään tärkeänä kanavana maaseudun kehittämistä koskevassa viestinnässä. Leader-brändin kehittäminen koetaan positiiviseksi asiaksi ja brändin kautta toimintaryhmien tunnettavuuden odotetaan kasvavan. Maaseudun parhaat käytännöt -kilpailu saa kiitosta ja sillä on paikkansa palkitsemisjärjestelmässä.

7.4 Toimintaryhmien ja maa- ja metsätalousministeriön yhteistyö

Toimintaryhmät eivät yleisesti ottaen ota kovin paljon kantaa yhteistyöhön ministeriön kanssa. Merkittävää kritiikkiä ei esiinny. Kiitosta ministeriö saa siitä, että se on tarjonnut toimintaryhmille ajantasaista tietoa ohjelmakauden 2014–2020 valmistelun etenemisestä ja että sitä on helppo lähestyä.

Arviointikysymys 6: Onko alueiden toimijoiden, sidosryhmien ja asiakkaiden yhteistyö ollut tavoitteiden kannalta toimivaa? Mikä on ollut maaseutujaostojen tai vastaavien koordinaatioryhmien merkitys toteutuksessa?

- Tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden harkinnan erottaminen ELY:n ja toimintaryhmän kesken on ohjausjärjestelmän sisään rakennettu jännite, jolla on seurauksia niin alueellisten kuin paikallisten toimijoiden käytännön työhön. Tämä jännite ei ole poistunut, mutta toimeenpanon käytännössä siihen on sopeuduttu.
- Toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyön toimivuudessa oli huomattavia alueellisia eroja. Yhteistyön ongelmat liittyivät erityisesti maksamisprosesseihin, Tulkintaeroja on koettu olevan lisäksi jopa saman ELY-keskuksen käsittelijöiden välillä. .
- Toimintaryhmien oli vaikea aluksi hahmottaa Maaseutuviraston roolia ohjausjärjestelmässä. Mavin henkilöstön suuri vaihtuvuus on hankaloittanut yhteistyötä. Mavilla on paljon parannettavaa palvelunsa asiakaslähtöisyydessä: yhteydenottoihin toivotaan ripeämpää reagoitua ja ohjeistuksen tulee olla yhdenmukaisempaa.
- Toimintaryhmien näkemyksen mukaan maaseutuverkoston toiminta on ollut laadukasta ja sillä on tärkeä rooli koulutuksen ja tiedotuksen toteuttajana. Merkittäviä puutteita maaseutuverkoston toimintaa kohtaan ei esitetä.
- Maa- ja metsätalousministeriön toiminnasta ei arviointiaineistossa ollut montaakaan havaintoa. Kiitosta saivat ministeriön tiedottaminen ohjelmakauden 2014–2020 valmistelun etenemisestä ja helppo lähestyttävyyys.

8 Maaseudun kehittämisen ohjausjärjestelmän kehittäminen (arviointikysymys 7)

Toimintaryhmätyön rahoitusmalli

Toimintaryhmien näkökulmasta toimintarahahanke on koettu ongelmalliseksi tavaksi hoitaa jatkuvaluontoista toimintaa. Aktiivinen Pohjois-Satakunta toteaa vuoden 2013 vuosiraportissaan ongelman korostuvan erityisesti siinä, että ohjelmakauden 2014–2020 strategiatyötä ei saanut ”virallisesti” tehdä eli siihen ei saanut suoraan kohdistaa ohjelmakauden 2007–2013 resursseja.

Mikäli toimintaryhmä halusi tulla hyväksytyksi ohjelmakaudelle 2014–2020, vaadittiin jokaisen toimintaryhmän täyttävän toimintaryhmälle asetetut kriteerit sekä lisäksi toimintaryhmien tuli laatia paikallinen maaseudun kehittämisstrategia. Haun yhteydessä paikallisen kehittämisstrategian tuli täyttää sille asetetut kriteerit sekä hyvän kehittämisstrategian tunnusmerkit (MMM, hakuohje, Dnro 544/441/2013). On siten ristiriitaista, että toimintaryhmille ei anneta selkeää resurssia strategiatyön hyvään toteuttamiseen toimintarahan puitteissa. Paikallinen kehittämissuunnitelma/-strategia ja sen alhaalta ylös -suuntautuva ja Leader-periaatteen mukainen edellytys on koko toimintaryhmätyön toteuttamisen kulmakivi.

Hämmennystä kentällä herättää jonkin verran myös se, että uuden ohjelmakauden valmistelu pitäisi saada kovaan vauhtiin, mutta sitä ei oikein saisi virallisesti tehdä. Uuden strategian/ohjelman kirjoittaminen ja sen laajapohjainen valmistelu ovat kuitenkin mitä tärkeintä työtä ja nyt se pitää peitellä joksikin muuksi. Tällainen asettaa koko järjestelmän uskottavuuden vähän outoon valoon. [Aktiivinen Pohjois-Satakunta, vuosiraportti 2011, ei sivunumeroa]

Toimintaryhmät näkevät ongelmaksi kulujaottelun sitovuuden. Ohjelmakaudella 2014–2020 kulujaottelusta luovutaan, joten sitä ei käsitellä tässä yhteydessä enää tarkemmin. Toimintarahan

jakautuu alkaneella kaudella toimintakustannuksiin ja aktivointikustannuksiin. Toimintakustannusten ja aktivointikustannusten sisällöstä ja toimintaperiaatteesta ei ole kuitenkaan julkisesti saatavilla juurikaan tietoa.

Toimintaryhmillä on oikeus ajantasaiseen rahoitus- ja seurantatietoon

Ohjelmakaudella 2007–2013 Leader-toimintaryhmät eivät saaneet Maaseutuvirastosta ajantasaisia ja luotettavia tietoja sidotun rahoituksen määrästä. Ongelman eteen joutui myös arvioitsija, koska toimenpiteittäin ja toimintaryhmittäin jaoteltua rahoitustietoa oli erittäin työläs ja hidas hankkia. Tämän lisäksi toimintalinjojen tietoja haetaan eri järjestelmistä ja virkamiesten oikeuksia on rajoitettu siten, että kaikkien toimintalinjojen tietojen tarkastelu ei ole mahdollista.

Toimintaryhmät joutuivat ohjelmakaudella 2007–2013 turvautumaan omiin laskelmiin ja joissain ryhmissä laskelmia oli verrattu alueen ELY-keskuksen omien laskelmien kanssa. Toimintaryhmissä olisi tarvittu joko pääsy Mavin tietokantaan tai siitä tuotettuja säännöllisiä ja tarkistettuja tietoja.

Ohjelmakaudella 2014–2020 toimintaryhmät osoittavat odotuksia Hyrrä-tietojärjestelmää ja valmisteilla olevaa Quickview-seurantatyökalua kohtaan. Toimintaryhmissä ei ole kuitenkaan tietoa, milloin tämä on valmis otettavaksi käyttöön.

Hyrrältä odotetaan paljon

Arvioinnin yhteydessä haastatellut toiminnanjohtajat odottavat paljon Hyrrä-järjestelmältä. Kysymyksiä herättää lähinnä se, että nyt hankehakija voi täyttää hakemusta ajankohdasta riippumatta ja kontaktit Leader-ryhmään hankkeen valmisteluvaiheessa saattavat vähetä. Samalla hakija kohtaa Hyrrässä kysymykset esimerkiksi siitä, mitä Manner-Suomen maaseutuohjelman toimenpidettä hanke toteuttaa. Monille Manner-Suomen ohjelma on hyvin vieras. Haastattelujen perusteella näyttäisi, että toimintaryhmien ja ELY-keskusten toimialueilla on varauduttu Hyrrän käyttöönottoon hyvin vaihtelevasti. Aktiivisimmilla alueilla on pidetty kunta- ja kyläkierroksia. Tämän raportin valmistelun aikana kuultiin toimintaryhmiltä useita kuvauksia Hyrrä-järjestelmässä ilmenneistä ongelmista ja viiveistä.

Maksatukset suoraan ELY-keskukseen. Miten hanketoimijan kokemus siirtyy toimintaryhmälle?

Kuten edellisessä kappaleessa on kuvattu, on toimintaryhmäkentällä olemassa huolta siitä, että hankevalmistelussa Leaderin merkitys saattaa vähentyä sähköisen järjestelmän myötä. Leader-toimijoita pohdituttaa myös muutos, jonka myötä hanketoimija toimittaa maksamishakemuksen ja loppuraportin suoraan alueen ELY-keskukseen. Ohjelmakaudella 2007–2013 Leader-toimintaryhmä otti vastaan tuensaajan (hanketoimijan) maksamishakemuksen ja antoi ELY-keskukselle lausunnon hankkeen etenemisestä. Tämän jälkeen ELY-keskus tarkasti tuen maksamisen edellytykset ja teki päätöksen tuen maksamisesta.

Muutos maksamisprosessiin voi olla toimintaryhmille oppimishaaste, sillä aiemmin toimintaryhmissä on käyty hanketoimijan kanssa hanketoteutusta ja siihen liittyviä onnistumisia ja epäonnistumisia läpi maksamishakemusta valmisteltaessa. Mikäli toimintaryhmän asiakas asioi jatkossa maksatuksen yhteydessä vain suoraan ELY-keskukseen, voi toteutetusta toiminnasta oppiminen tältä osin heikentyä. Tilannetta on syytä seurata Hyrrän käytön käynnistyessä.

Ohjelmakauden 2014–2020 valmistelussa heikkoa prosessijohtamista

Toimintaryhmät ovat osallistuneet ohjelmakauden 2014–2020 valmisteluun ilmeisen aktiivisesti. Toimintaryhmät tai niiden edustajia on ollut mukana esim. indikaattoreiden ja yritystukien valmistelussa. Petty-mystä toimintaryhmille aiheutti se, että lainsäädännön valmistelu ei toimintaryhmätasolta katsottuna näyttänyt kulkevan rinnakkain ohjelmasisältöjen valmistelun kanssa. Toimintaryhmät siten kokevat, että säädösten valmistelu oli hyvin nopeatahtista eikä säädösten ja ohjelman suhteesta ehditty käymään riittävää keskustelua Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman totutukseen osallistuvien toimijoiden kanssa.

Ohjelmakauden 2014–2020 valmistelua kritisoidaan erityisesti siitä, että yritystukien valmistelutyöryhmässä esitettyjä välineitä ei näy riittävästi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toteutussäädöksissä. Esimerkiksi maaseudun yritystukia koskevan uuden säännösten mukaista perustamistukea pidetään tunnistettuihin tarpeisiin nähden toimimattomana työvälineenä. Kaiken kaikkiaan yritystukien keinovalikoima kapeni ja yritysten investointien tukitaso laski monissa osissa maata⁴³. Lisäksi tukien minimitasoja nostettiin niin, että osan Leader-ryhmien kautta tukia hakevista pienistä aloittavista yrityksistä pelätään jäävän kokonaan tukien ulkopuolelle.

Muutamit toimintaryhmät esittävät yhä otettavaksi käyttöön Global Grant-mallin, jossa toimintaryhmä hoitaisi hankkeet kokonaisuutena päätöksenteosta aina maksatuksiin asti.

Arviointikysymys 7: Millaisia tarpeita nähdään suunnitteluprosessin ja itse strategioiden ja suunnitelmien uudistamiseksi ja miten niitä olisi syyt kehittää?

- Toimintaryhmille on osoitettava mahdollisuus käyttää henkilöstö- ja taloudellista resurssia uuden ohjelmakauden strategian valmisteluun (ennakoiden mahdollista seuraavaa ohjelmakautta 2021-). Toimintaryhmän kehittämisstrategia ja sen laaja-alainen, avoin ja alhaalta ylös päin suuntautuva valmistelutyö on koko Leader-toiminnan toteuttamisen kulmakivi.
- Toimintaryhmätyökohtaisen rahoitus- ja seurantatietojen luotettavuutta, ajantasaisuutta ja käytettävyyttä on oleellisesti parannettava. Eri järjestelmistä saatavien tietojen epätarkkuudesta on päästävä eroon.
- Hanketoimijoille hankkeen toteutuksesta syntynyt kokemustieto tulisi myös jatkossa saada välitty-mään toimintaryhmälle ja edelleen muille tasoille. Yksi väline tähän olisi mm. tasojen välinen työ-kierto.
- Toimintaryhmiä kuultiin ohjelmakauden 2014-2020 valmistelussa, mutta toimintaryhmien näke-myksen mukaan verraten pieni osa esityksistä päätyi valmiiseen ohjelma-asiakirjaan ja uuden ohjel-makauden käytännöiksi.

⁴³ Maa- ja metsätalousministeriön edustaja viittaa asiakohtaan liittyvässä kirjallisessa kommentissaan investointien tukitasojen olevan sidoksissa EU:n hyväksymään Suomen aluetukikarttaan vuosille 2014-2020: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251890/251890_1548519_79_2.pdf. Lain 28/2014 investointituen minimi-tason osalta viitataan näkökohtaan, että tukijärjestelmässä on otettava huomioon, miten määrällisesti pienet avustuk-set voidaan maksaa niiden saajille kohtuullisin kustannuksin. Korkeat täytäntöönpanokulut (julkiset kulut ohjelman hallinnoinnista, valvonnasta, seurannasta ja arvioinnista) voivat johtaa siihen, että yrittäjille suunnattavan rahoituk-sen määrä pienenee.

Lähteet

- MMM. (2009) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 vuoden 2008 vuosikertomus. Maa- ja metsätalousministeriö.
- MMM. (2014) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Maa- ja metsätalousministeriö.
- MMM. (2015) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 vuoden 2014 vuosikertomus. Maa- ja metsätalousministeriö.
- Peltonen, Satu & Väre, Taina. (2015) Leader-toiminta Pohjois-Savossa ohjelmakaudella 2007–2013. Pohjois-Savon alueellisen maaseutusuunnitelman 2007–2013 seuranta- ja arviointi-hanke I ja II. Itä-Suomen yliopisto. Koulutus- ja kehittämispalvelu Aducate.
- Pylkkänen, Päivi, Jumppanen, Aapo & Tuisku Sofia (2015). Kansainvälisyys ja paikalliskehittäminen - Selvitys kansainvälisistä Leader-hankkeista. Ruralia-instituutti. Raportteja 156.
- Pylkkänen, Päivi (toim.) 2004. Suomen Leader+ -ohjelman väliarviointi 2003. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2/2004.
- Pyykkönen Perttu, Keränen Reijo, Kytölä Liisa, Korhonen Sirpa, Arovuori Kyösti, Ponnikas Jouni, Kuhmonen Irena & Ruottinen Valo. (2015) Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Arviointiraportti vuodelta 2013. Sonkajärvi: Suomen Aluetutkimus FAR.

OSA 5 VERKOSTOT MAASEUDUN KEHITTÄMISESSÄ

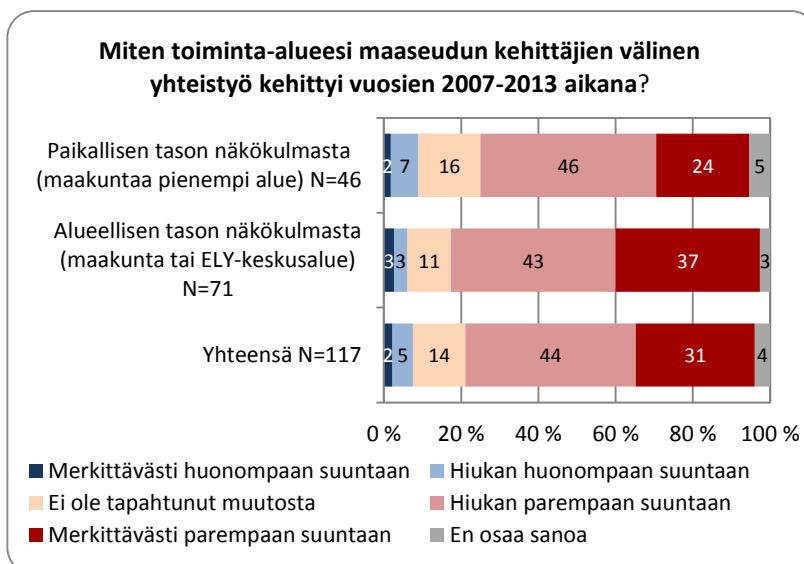
1 Lähtökohdat verkostojen ja yhteistyön analyysille

Maaseudun kehittäminen, kuten aluekehittäminen ylipäätään, on usean organisaation ja intressiryhmän toiminnan ja tavoitteiden yhteensovittamista. Alueen kehittämiseen osallistuvien organisaatioiden ja yksilöiden välistä yhteistyötä voidaan Sotaraudan ym. (2003) mukaan kuvata kehittäjäverkostona, jolla tarkoitetaan niitä toimijoita, jotka pyrkivät omalla toiminnallaan ja keskinäisellä yhteistyöllään vaikuttamaan tietyn alueen kehitykseen. Osa kehittäjäverkostoista ja niiden toimijoista on paikallisesti kiinnittyneitä, osa puolestaan laajemmalla alueella tai kansallisesti toimivia. Maaseudun kehittämisen yhteydessä voidaan tunnistaa kansallinen, alueellinen (ELY-alueet) ja paikallinen (toimintaryhmä) kehittämisen taso.

Maaseudun kehittämisessä on mukana laaja joukko erilaisia organisaatioita alkaen valtionhallinnosta, kunnista ja kuntayhtymistä, yrityksiin ja aina erilaisiin vapaaehtoisuuteen perustuviin kansalaisjärjestöihin saakka. Maaseudulla saattaa olla jonkin verran puutteita aluekehittämisen institutionaalisessa rakenteessa, jolloin myös alueen institutionaalinen kyvykkyys jää alhaiseksi. Alueen institutionaaliselle kyvykkyydelle on ominaista, että alueella on riittävästi kehittämiseen suunnattuja ja kehittämistä tukevia instituutioita (Linnamaa & Sotarauda 2000, 46-47; myös Maskell 1996). Tällöin maaseudun ja maaseutualueiden kehityksessä korostuu entisestään toimijoiden keskinäisen verkostoitumisen tarve alueen sisällä sekä ennen kaikkea alueen ulkopuolelle kriittisen osaamisen lähteille.

Maaseudun kehittämissuunnitelmien alueellisessa ja paikallisessa toimeenpanossa korostui ohjelmakaudella 2007–2013 yhteistyön ja verkostojen kehittäminen. Tämän lisäksi monen tavoitteen kohdalla suunnitelmissa todettiin, että asian edistäminen edellyttää tiivistä yhteistyötä usean eri organisaation välillä. Näin ollen on luontevaa, että suunnitelmien vaikuttavuuden analysoinnissa pyritään tarkastelemaan maaseudun kehittäjäverkoston kehittymistä tai useamman organisaation yhteistyön intensiteettiä.

Selvityksen yhteydessä toteutetussa kyselyssä (Liite: Kyselyn maaseudun kehittäjille) ja valtaosa alueellisen tai paikallisen tason näkökulmasta kyselyyn vastanneista näki yhteistyön kehittyneen positiivisesti ohjelmakauden 2007–2013 aikana (kuva 1). Tätä viestiä tuki myös muu arviointityö. Pelkkä yhteistyön parane-
misen toteaminen jää kuitenkin kovin ohueksi tavaksi kuvata kehittäjien verkostoitumista. Tässä kappaleessa pureudutaan syvemmälle maaseudun kehittäjien verkostoihin.



Kuva 1. Maaseudun kehittäjien välinen yhteistyö kehittyi positiivisesti ohjelmakaudella 2007-2013.

2 Verkostokyvykkyys

Hyvä yhteistyö luo pohjaa onnistuneelle maaseudun kehittämislle. Tarkastelemalla verkostokyvykkyys- siä voidaan pureutua syvemmälle paikallisten ja alueellisten toimijoiden edellytyksiin vaikuttaa alueen kehittymiseen. Kyvykkyystarkastelu on kehitetty alun perin käsitteelliseksi välineeksi yritysten kilpailuedun tutkimiseen ja tukemaan yritysten tehokkaampaa sisäisten vahvuuksien tunnistamista ja hyödyntämistä (Sotarauta, Kosonen & Viljamaa 2007). Kyvykkyystarkastelu ja resurssiperusteinen näkökulma nojaa ajatukseen, että yrityksen kilpailuetu perustuu yrityksen resursseihin ja kykyyn hyödyntää niitä tehokkaasti (Penrose 1959; Wernerfeldt 1984; Barney 1991; Hamel & Prahalad 1996). Tarkastelun kohteena ovat siis yrityksen resurssit ja kyvykkyudet strategian ja taloudellisen käyttäytymisen perustana. Resursseilla viitataan aineellisiin ja aineettomiin voimavaroihin. Aineellisia ovat fyysisiä resurssit kuten ihmiset, raha, luonnonvarat ja maantieteellinen sijainti. Aineettomia voimavaroja taas ovat inhimilliset resurssit kuten osaaminen ja tieto sekä suhde- ja rakenteelliset voimavarat, kuten kulttuuri ja sosiaalinen pääoma (toimijoiden väliset suhteet). Kyvykkyudessa on kyse toimintojen ja niihin liittyvien voimavarojen (resurssien) organisoimisesta, johtamisesta ja koordinoimisesta. Kyvykkyyksillä siis viitataan asioihin, joita organisaatiossa tehdään hyvin resurssien hyödyntämiseksi. Yhä nopeammin muuttuvassa toimintaympäristössä olennaista on mukautua sekä muokata ja uudistaa voimavaroja ja kyvykkyksiä. Dynaamiset kyvykkyudet kuvaavat siis organisaation kykyä mukautua ympäristönsä muutoksiin ja uudistaa resurssiperustaa ja kyvykkyksiä.

Alueiden ja organisaatioiden välisten verkostojen tasolla tarkasteltuna verkostokyvykkyys nojaa samoihin lähtökohtiin kuin yksittäisten organisaatioidenkin kyvykkyystarkastelu. Kyvykkyysnäkökulma perustuu yleensäkin proaktiiviselle ja omaehtoiselle kehitysnäkemykselle. Kyvykkyysajattelun lähtökohtana on ajatus siitä, että kaikilla organisaatioilla ja alueilla on resursseja, mutta kaikki eivät kykene hyödyntämään niitä tehokkaasti. Lähtökohtana on tunnistaa resurssit sekä toimintatavat ja prosessit, joilla näitä resursseja ja osaamista hyödynnetään ja joiden varaan alueen ja sen toimijoiden kilpailukyky nojaa. Alueiden näkökulmasta tarkastelu perustuu siis alueella oleviin voimavaroihin ja organisaatioiden kykyyn hyödyntää olemassa olevia voimavaroja tehokkaasti ja toisaalta uudistaa resurssi- ja kyvykkyysperustaa. Yksittäiset toimijat ovat myös riippuvaisia muiden toimijoiden voimavaroista. Alueella toimivalla verkostolla on olemassa tietty resurssi- ja kyvykkyyspohja siihen kuuluvien organisaatioiden kautta. Tätä resurssipoolia hyödynnetään toimenpiteillä (aktiviteeteillä, prosesseilla...), jonka perusteella kilpailuetu syntyy. Näin verkoston kyvykkyys voi piillä joko pohjalla olevissa kyvykkyyksissä tai kyseisen verkoston uniikissa tavassa hyödyntää näitä kyvykkyksiä. Tämä tarkoittaa resurssien, osaamisen ja tiedon sekä toimintatapojen yhdistelmää ja niiden hyödyntämistä.

Maaseudun kehittäjille suunnatussa kyselyssä tarkasteltiin verkostokyvykkyys osatekijöinä resursseja ja osaamista, yhteistä tahtotilaa, tiedonkulkua, työn ja voimavarojen organisointia, tuloksellisuutta ja kykyä uudistua. Kyselyn kautta koottiin kuvaaja (kuva 2) arvio maaseudun kehittäjien verkostokyvykkyysistä. Kuvaajassa on esitetty kyselyn väittämisen vastausten keskiarvot (1 = täysin eri mieltä, 2 = jokseenkin eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4 = jokseenkin samaa mieltä, 5 = täysin samaan mieltä). Kuvaaja antaa suhteellisen positiivisen kuvan maaseudun kehittäjien verkostokyvykkyysistä. Jokaisessa väittämässä keskiarvo on plussan puolella. Parantamisen varaa kuitenkin on, sillä vain muutama osatekijä ylittää arvoon neljä tai korkeammalle.

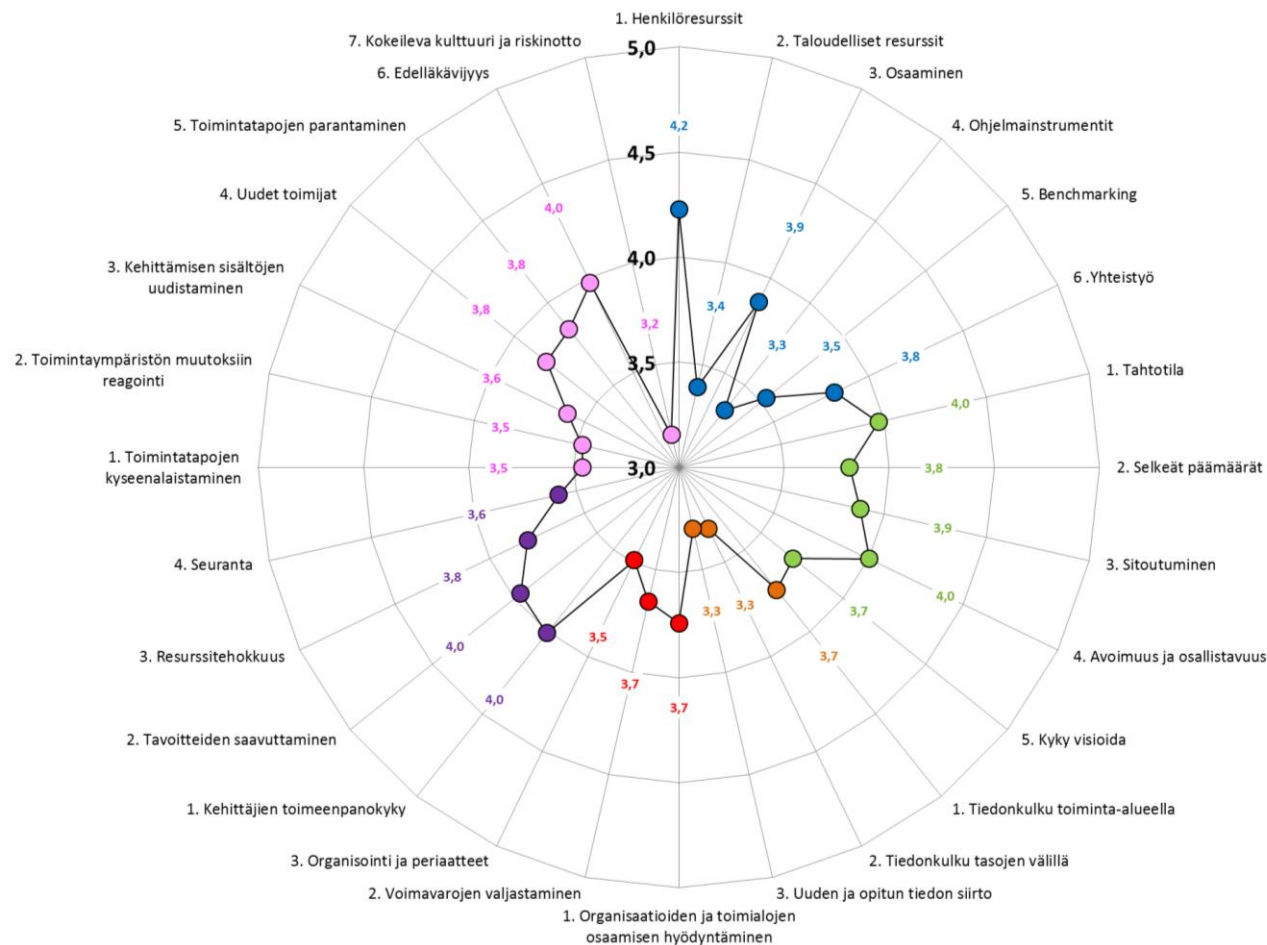
Korkeimman arvosanan koko kyvykkyyskehikon väittämistä sai henkilöresurssit, eli maaseudun kehittämisessä oli kaudella 2007–2013 mukana varsin aktiivinen joukko kehittäjiä. Hieman heikompi arvosana annettiin kehittäjien osaamiselle ja tietämykselle. Resurssit ja osaaminen -osa-alueessa eniten parantamisen varaa olisi ollut taloudellisissa resursseissa sekä ohjelmainstrumenteissa.

Yhteinen tahtotila -osio sai kauttaaltaan kohtuullisen hyvät arvosanat. Avointen vastausten perusteella tahtotilaa edistivät vuorovaikutteinen valmistelu, avoin keskustelukulttuuri, alueen pienuus, hyvät henkilo-suhteet, keskinäinen tuntemus, yhteinen tavoite maaseudun kehittämiseksi, yhdessä tehdyt linjaukset ja pitkäaikainen yhteistyö. Tahtotilan kannalta tärkeää olisi selkeyttää yhteiset päämäärät.

Maaseudun kehittämisessä oli kaudella 2007–2013 mukana kirjava joukko erilaisia toimijoita. Tämä asetti haasteita viestinnälle. Erityisesti tiedonkulku tasojen välillä ja uuden ja opitun tiedon siirto alueiden välillä saivat heikohkot arvosanat.

Työn ja voimavarojen organisointi -osiossa organisoinnissa nähtiin parantamisen varaa. Tuloksellisuuden suhteen toimeenpanokyky oli hyvä ja tavoitteita saavutettiin, sen sijaan alueellisen suunnitelman edistymistä ei seurattu riittävästi.

Kaikkein alhaisimman arvosanan sai uudistumiskykyyn liittyvä väittämä, joka käsitteli kokeilevaa kulttuuria ja riskinottoa maaseudun kehittämisessä. Myös kehittäjien kyvyssä visioda on parantamisen varaa (yhteinen tahtotila -osio). Kokeilevuuden vähäisyyteen vaikuttavat mm. ohjelman hallintokäytännöt, joista osa kumpuaa EU-tasolta. Alpakka-leireillä esiin nousi huomio, että kokeilevuutta hankaloitti se, että hankkeiden yksityiskohtainen toteutus ja jopa tulokset olisi pitänyt tietää etukäteen. Myös kaksi muuta uudistumiskykyväittämää, toimintatapojen kyseenalaistaminen ja aktiivinen toimintaympäristön muutokseen reagoiminen saivat suhteellisen alhaiset arvosanat. Ensimmäinen kytkeytyy osin kokeilevuuteen. Jälkimmäinen näkyy mm. siinä, ettei alueellisiin suunnitelmiin tehty muutoksia ohjelmakauden aikana. Alpakka-leirien keskusteluissa kuitenkin todettiin, että toimintaympäristön muutokseen on reagoitu tarpeen vaatiessa.



Kuva 2. Maaseudun kehittäjien verkostokyykykyys. Maaseudun kehittäjille osoitetussa kyselyssä pyydettiin vastaamaan väittämiin. Kuvaajassa on esitetty vastausten keskiarvot (1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3 = ei samaa eikä eri mieltä, 4= jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä). Kyselyn alussa pyydettiin valitsemaan mistä näkökulmasta haluaa vastata kyselyyn. Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta (16 vastaajaa), paikallisesta (139 vastaajaa) tai alueellisesta (141 vastaajaa) näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta (ks. kysymyksen muotoilut selitteessä). Yksittäisissä kysymyksissä vastaajamäärät olivat pienempiä (ks. määrät selitteessä). Osa kysymyksistä esitettiin vain alueellisesta tai paikallisesta näkökulmasta vastaaville. Huom! Kuvaajassa asteikko alkaa arvosta 3.

Resurssit ja osaaminen

1. Maaseudun kehittämisessä oli (toiminta-alueellani) mukana aktiivinen joukko kehittäjiä kaudella 2007-2013 (n=229)
2. Organisaatioilla oli riittävästi taloudellisia resursseja toiminta-alueen(i) kehittämiseen kaudella 2007-2013 (n=228)
3. Kehittäjillä oli riittävästi osaamista/tietoa toiminta-alueeni/alueen kehittämiseen kaudella 2007-2013 (n=228)
4. Maaseudun kehittämiseen on ollut käytettävissä sopivat välineet (ohjelma-instrumentit) (n=228)
5. Muiden alueiden kokemuksista/osaamisesta on ollut huomattavasti hyötyä toiminta-alueeni kehittämisessä (n=214, vain alueelliset ja paikalliset vastaajat)
6. Toiminta-alueellani hyödynnettiin kaudella 2007-2013 muiden alueiden maaseudun kehittäjien osaamista (yhteistyö, yhteiset hankkeet, muiden toimintaan perehtyminen) (n=216, vain alueelliset ja paikalliset vastaajat)

Yhteinen tahtotila

1. Maaseudun kehittämisen tavoitteista vallitsi yhteinen tahtotila (toiminta-alueellani) (n=227)
2. Maaseudun kehittämisen kansalliset päämäärät/ päämäärät toiminta-alueellani olivat selkeät ja konkreettiset (n=225)
3. Kehittäjät olivat sitoutuneita pyrkimään yhteisiin tavoitteisiin (n=223)
4. Kehittämistyötä tehtiin avoimesti ja osallistaen (n=224)
5. Kehittäjillä oli kykyä visioida (n=223)

Tiedonkulkuk

1. Tiedonkulkuk (toiminta-alueeni) maaseudun kehittäjien välillä oli toimivaa kaudella 2007-2013 (n=226)
2. Tiedonkulkuk eri aluetasojen (kansallinen, alueellinen, paikallinen) välillä oli toimivaa kaudella 2007-2013 (n=223)
3. Uutta ja opittua tietoa siirrettiin aktiivisesti eteenpäin muille kehittäjille tai alueille/alueiden välillä (n=224)

Työn ja voimavarojen organisointi

1. Alueilla/Toiminta-alueellani hyödynnettiin monipuolisesti eri organisaatioiden ja toimialojen osaamista alueen kehittämiseksi (n=224)
2. Kehittämistyötä tekevät ihmiset kykenivät koordinoimaan ja valjastamaan alueiden/alueeni voimavaroja yhteisten päämäärien saavuttamiseksi (n=222)
3. Toiminta ja työ maaseudun kehittämiseksi oli organisoitu selkeällä tavalla ja toiminnalla oli yhteisesti sovitut periaatteet (n=222)

Tuloksellisuus

1. Alueilla/Toiminta-alueeni kehittäjien toimeenpanokyky on ollut hyvä (n=221)
2. Tehdyllä kehittämistyöllä saavutettiin asetettuja tavoitteita (n=218)
3. Ohjelmakauden aikana kyettiin hyödyntämään käytettävissä olevat resurssit tehokkaasti (n=220)
4. Alueellisen suunnitelman edistymistä ja tuloksia seurattiin riittävästi (n=221)

Kyky uudistua

1. Vanhoja toimintatapoja kyseenalaistettiin (n=203, vain alueelliset ja paikalliset vastaajat)
2. Toimintaympäristön muutoksiin reagoitiin (toiminta-alueellani) aktiivisesti ohjelmakauden aikana (n=217)
3. Maaseudun kehittämisen sisältöjä uudistettiin ohjelmakauden aikana (toiminta-alueellani) (n=215)
4. Maaseudun kehittämiseen saatiin (toiminta-alueellani) mukaan uusia toimijoita ohjelmakauden aikana (n=219)
5. Ohjelmakauden aikana parannettiin entisiä toimintatapoja (n=219)
6. Toiminta-alueeni toimi edelläkävijänä jollakin osa-alueella ohjelmakaudella 2007-2013 (n=203, vain alueelliset ja paikalliset vastaajat)
7. Maaseudun kehittämisessä kokeileva kulttuuri ja riskinotto lisääntyivät (toiminta-alueellani) (n=218)

3 Verkostojen analysointi vaikuttavuuden mittarina

Selvitystyön yhtenä tavoitteena on muodostaa ehdotus vaikuttavuuden mittareiden kehittämisestä. Katava seurantajärjestelmä ja vaikuttavuuden määrällinen mittaaminen pystyy vangitsemaan osan toimenpiteiden tuloksista. Tosin moni mittareista kuvaa toimenpiteen tuotosta pikemmin kuin toimenpiteen varsinaista tulosta tai laajempaa vaikuttavuutta. Laadullisen mittaamisen välineitä on perinteisesti ollut käytettävissä vähemmän. Tyypillisesti laadullisen kehityksen analyysi edellyttää erillisselvityksenä toteutettavaa ulkoista arviointia, mikä aiheuttaa lisäkustannuksia ja tekee näin ollen seurannasta raskaan ja kalliin toteuttaa. Verkostojen rakenteiden ja monen organisaation välisen yhteistyön analysointiin on olemassa joitakin työkaluja, joita voidaan sovellettuna käyttää myös maaseudun kehittämissuunnitelman vaikuttavuuden analysointiin.

Tässä selvityksessä haluttiin testata kahden erilaisen verkostoteemaan pureutuvan analyysivälineen soveltuvuutta laadullisen kehityksen analysointiin: verkostanalyysiä ja monenkeskisen yhteistyön analyysiä. Verkostanalyysin tehtävänä on kuvata kehittäjäverkoston rakennetta, eri organisaatioiden asemaa verkostossa sekä eri suhteiden painoarvoa ja merkitystä suhteen osapuolille. Monenkeskisen yhteistyön analyysin tehtävänä puolestaan on analysoida yhteistyön intensiteettiä pilkkomalla yhteistyö-käsite 12 osa-alueeseen, joiden kautta yhteistyön syvyyttä voidaan analysoida.

4 Verkostanalyysi menetelmänä

Verkostanalyysien avulla syvennyttiin neljän eri toimintaryhmän alueen kehittämisverkostoon. Case-alueiksi valitut toimintaryhmät ovat esimerkkejä hyvin toimivista paikallisista kehittäjäverkostoista. Valinnan perusteena olivat selvityksessä tehty dokumenttianalyysi sekä haastattelut. Verkostanalyysien tarkoituksena on selvittää kehittäjäverkoston rakennetta, eli mitkä organisaatiot ovat keskeisiä tai jääneet sivuun tarkasteltavien toimintaryhmä-alueiden kehittämisessä, mitkä verkostosuhteet ovat merkityksellisimpiä alueen kehittämisen kannalta ja mihin tämä merkitys perustuu. Lisäksi verkostanalyysin yhteydessä karotettiin toimijoiden näkemyksiä verkoston kattavuudesta ja kehittymisestä ohjelmakaudella 2007–2013.

Verkostanalyysissä käsitellään toimijoiden välisiä suhteita ja niiden rakenteita. Suhteet ja toimijat voivat olla hyvin erilaisia ja vaihtelevia tutkimusaiheesta riippuen. Verkostanalyysijä tehtäessä voidaan käyttää lukuisia erilaisia tunnuslukuja ja mittareita. Usein käytettyjä ovat olleet erilaiset keskeisyyden mittarit, joiden avulla kuvataan verkoston jäsenten keskinäistä asemoitumista. (Johansson & Smedlund 2015). Käytettäessä verkostanalyysiä metodina analyysin keskeisenä kohteena ovat havaintoyksikköjen ominaisuuksien ohella erityisesti niiden väliset yhteydet. Tarkasteltaessa havaintoyksikköjen ominaisuuksien sijaan niiden välisiä suhteita, korostuvat sosiaalisen todellisuuden monimutkaisuus ja vaikea hahmotettavuus. Tällöin toimijoiden väliset suhteet voivat rajoittaa niiden valintoja, mutta toisaalta toimia resurssina pyrittäessä kohti jotakin tavoitetta. Verkoston perusta muodostuu joukosta toimijoita ja niiden välisistä suhteista. (Mattila & Uusikylä 1999).

5 Verkostanalyysin toteutus

Aineiston kerääminen toteutettiin kahden kyselyn avulla. Ensimmäisen kyselyn avulla kartoitettiin case-alueiden toimintaryhmien toiminta-alueen kehittämiseen ohjelmakaudella 2007–2013 osallistuneita toimijoita. Kyselyä varten koottiin alustava listaus henkilöistä ja heidän edustamistaan tahoista, jotka olivat oletetusti mukana toimintaryhmän toiminta-alueen kehittämisessä. Listat lähetettiin täydennettäväksi case-alueiden toimintaryhmien toiminnanjohtajille ja heidän ELY-keskuksesta nimeämilleen yhteyshenkilöille. Listauksen täydentäjiä pyydettiin merkitsemään listaan kehittämiseen osallistuneet henkilöt ja lisäämään listalta puuttuvat henkilöt. Toiminnanjohtajalla katsottiin olevan mahdollisimman laaja ensi käden tieto toimintaryhmän toimialueen kehittämiseen osallistuneista toimijoista. Listauksen toiseksi täydentäjäksi valittiin toiminnanjohtajan nimeämä yhteyshenkilö toimintaryhmän ELY-keskuksesta. Näin kehittämiseen osallistuneiden listaamiseen otettiin mukaan hallintoa edustava sekä kehittämistä eri asemasta tarkasteleva näkemys, jolla on kuitenkin mahdollisimman hyvä käsitys paikallisessa kehittämisessä mukana olevista toimijoista. Taulukossa 1 on esitetty toiminnanjohtajien ja ELY-keskuksen yhteyshenkilöiden nimeämien toiminta-alueen kehittämiseen osallistuneiden organisaatioiden ja henkilöiden määrät alueittain.

Nimettyjen organisaatioiden määrä oli pienimmillään 59 ja suurimmillaan 101. Vastaajien määrässä vaihtelu oli organisaatioiden määrän vaihtelua suurempaa organisaatiokohtaisten vastaajamäärien vaihdellussa merkittävästi sekä organisaatioiden että alueiden välillä. Listalle nimetyissä organisaatioissa oli määrien lisäksi havaittavissa myös alueellisia erityispiirteitä. Pohjoisimman Lapin Leaderin listauksessa oli muita alueita enemmän matkailuun liittyviä toimijoita ja listauksessa oli mukana myös saamelais-toimijoita. Linnaseudun listauksessa puolestaan korostui kotiseutuyhdistyksien merkittävä osuus nimettyjen yhdistyksien kokonaismäärästä.

Taulukko 1. Osallistuneiden organisaatioiden nimeämiset

Case-alue	Organisaatioiden määrä	Vastaajien määrä
Aisapari	101	185
Joensuun Seudun Leader	59	115
Linnaseutu	64	85
Pohjoisimman Lapin Leader	99	179

Paikallisia kehittäjäverkostoja kartoittaessa tehtiin listauksiin mukaan otettaviin organisaatioihin kolme käytännön rajausta. Ensinnäkin yritykset rajattiin tarkastelusta kokonaan pois. Toiseksi hanketoimijoista otettiin mukaan listaukseen vain sellaiset toimijat, jotka osallistuivat toiminta-alueen kehittämiseen myös muutoin kuin yksittäisen hankkeen muodossa. Kolmanneksi toimintaryhmien hallituksien jäsenistä kysely osoitettiin vain ohjelmakaudella 2007–2013 toimineille puheenjohtajille.

Toiminnanjohtajien ja ELY-keskusten henkilöiden nimeämien henkilöiden katsottiin muodostavan paikallisen kehittäjäverkoston, joille kohdistettiin tutkimuksen toinen kysely varsinaisen verkostoaineiston muodostamiseksi. Kysely toteutettiin elo-syyskuussa 2015 sähköisellä Zef-kyselytyökalulla. Kyselyt olivat avoimena kaikilla case-alueilla vajaan kahden viikon ajan ja vastaajille lähetettiin kaksi muistutusta.

Taulukko 2. Vastaajaprosentit henkilö- ja organisaatiotasolla.

Case-alue	Vastanneet / kaikki (henkilöt)	Vastanneet / kaikki % (henkilöt)	Vastanneet / kaikki (organisaatiot)	Vastanneet / kaikki % (organi- saatiot)
Aisapari	79/185	42,7 %	54/101	53,4 %
Joensuun Seudun Leader	52/115	45,2 %	29/59	49,1 %
Linnaseutu	37/85	43,5 %	30/64	46,8 %
Pohjoisimman La- pin Leader	55/179	30,7 %	41/99	41,4 %

Kyselyssä vastaajat valitsivat edustamansa organisaation verkoston kannalta enintään kymmenen merkityksellisintä organisaatiota, joiden kanssa he kehittivät maaseutua 2007–2013. Jokaista valittua suhdetta arvioitiin asteikolla 1-10 kolmen kysymyksen avulla. Kysymykset käsittelivät organisaatioiden välisen yhteistyön määrää, tavoitteiden samankaltaisuutta ja merkitystä vastaajan oman organisaation toiminnan kannalta. Taulukossa 2 on esitetty kyselyn vastausprosentit sekä henkilö- että organisaatiotasolla. Organisaatiotasoinen vastausprosentti oli alin Pohjoisimman Lapin Leaderin alueella (41,4 %) ja korkein Aisaparin alueella (53,4 %). Mitä alhaisemmaksi verkostoaanlyysien vastausprosentit jäivät, sitä enemmän menetetään informaatiota ja mahdollisia toimijoiden välisiä suhteita analysoitavasta verkostosta (Johansson, Mattila & Uusikylä 1995).

Verkostoaanlyysit toteutettiin organisaatiotasolla, jolloin organisaatioiden asema verkostossa muodostui yhden tai useamman organisaatiota edustavan henkilön vastauksesta. Kaikki kolme organisaatioiden välistä suhdetta käsiteltyä kysymystä taulukoitiin jokaisen case-alueen osalta omiin matriiseihin. Mikäli organisaatiosta oli useampi vastaaja, käytettiin matriisisissa vastauksien keskiarvoa. Symmetrisointi tehtiin UCINET-verkostoaanlyysiohjelmistolla käyttäen suurinta arvoa. Symmetrisoinnissa yksisuuntaiset suhteet muuttuvat vastavuoroisiksi. Symmetrisoimattomassa matriisissa organisaatio A on esimerkiksi nimennyt organisaation B kuuluvaksi verkostoonsa, mutta organisaatio B ei ole nimennyt organisaatioita A kuuluvaksi verkostoonsa. Symmetrisoinnin jälkeen matriisissa myös B on nimennyt A:n verkostoonsa, suurimman arvon mukaan. Symmetrisoinnin avulla pienennetään puuttuvista vastauksista syntyvää ongelmaa.

Verkostojen visualisointi

Verkostoaanlyysissä havaintoyksiköiden välisten suhteiden visualisoinnissa on kaksi erilaista lähestymistapaa. Graafiteoriassa voidaan yksinkertaisimmillaan tarkastella vain onko havaintoyksiköiden välillä suhdetta vai ei. Spatiaalinen lähestymistapa perustuu puolestaan ajatukseen havaintoyksiköiden välisestä etäisyydestä. Verkostoaanlyysissä tällaiset menetelmät ovat tärkeitä, sillä pisteiden välisten suhteiden analysoiminen matriiseista vaikeutuu aineiston koon kasvaessa. (Johansson, Mattila & Uusikylä 1995) Spatiaalisiin menetelmiin kuuluvan moniulotteisen skaalauksen (Multi-Dimensional Scaling) avulla voidaan suhdetietoa kuvata käyttäen etäisyyksiä ja ulottuvuuksia (Scott 2000). MDS-menetelmän avulla esitetyt etäisyydet vastaavat fyysisiä etäisyyksiä, jonka seurauksena etäisyydet ovat myös symmetrisiä (Johansson, Mattila & Uusikylä 1995). MDS-menetelmän avulla piirretyissä kuvioissa organisaatiot ovat sitä lähempänä toisiaan, mitä suuremman arvon vastaajat ovat antaneet organisaatioiden välistä suhdetta arvioineelle kysymykselle.

Keskeisyydellä tarkoitetaan yleisesti ottaen toimijoiden sijaintia verkstorakenteessa. Toimijan tietty sijainti verkoston kokonaisrakenteessa ja muihin toimijoihin nähden voi antaa sille muiden toimijoiden ulottumattomissa olevia mahdollisuuksia esimerkiksi kommunikaation säätelyyn tai tarkkailuun. Verkoston

rakenteen analysoinnissa keskeisyydellä (centrality) tarkoitetaan yhden pisteen ominaisuutta. Toimija on keskeinen sen omassa paljon yhteyksiä läheisiin pisteisiin. (Johansson, Mattila & Uusikylä 1995: 57–58)

Case-alueiden verkostot visualisoitiin NetDraw-ohjelmiston avulla. Kuvat 3, 6, 9 ja 12 piirrettiin organisaation merkitystä oman toiminnan kannalta mitanneen kysymyksen pohjalta, symmetrisoitua matriisia käyttäen ja MDS-menetelmän avulla. Kyselyyn vastaajajoukkona olleet organisaatiot ryhmiteltiin 11 ryhmään. Kuhunkin ryhmään kuuluvat organisaatiot on esitetty kunkin alueen verkostokuvioiden yhteydessä taulukoissa 4–7. Verkostokuvioissa jokainen organisaatio on merkitty ympyränä, jonka väri ilmaisee, mihin ryhmään se kuuluu. Ympyrän koko puolestaan ilmaisee organisaation keskeisyyttä. Taulukkojen lopussa on myös lista verkostokuvioista pois jääneistä organisaatioista, jotka oli kuitenkin nimetty kuuluvaksi paikalliseen kehittäjäverkostoon. Kukaan kyselyn vastaajista ei nimennyt kyseisiä organisaatioita kymmenen merkityksellisimmän suhteen joukkoon eikä organisaation edustaja myöskään itse vastannut kyselyyn.

Verkostoanalyysin lopputulokseen vaikuttavat tekijät

Paikallisen kehittäjäverkoston rakennetta pyrittiin hahmottamaan ohjelmakauden 2007–2013 näkökulmasta. Verkostoanalyysin lopputulos on kyselyyn vastanneiden nykyhetken näkemys ohjelmakauden 2007–2013 toimintaryhmän toiminta-alueen kehittäjäverkostosta ja sen rakenteesta. Kullakin alueella kehittämiseen osallistuneiden tahojen listaaminen perustui niin ikään toiminnanjohtajien ja ELY-keskuksen yhteyshenkilöiden näkemyksiin.

Organisaation edustajien vastaajien määrä ja se, onko kukaan organisaation edustaja ylipäättään vastannut kyselyyn vaikuttaa toimijan sijoittumiseen verkostossa. Symmetrisoitua aineistoa käytettäessä etenkin vähemmän keskeisten organisaatioiden oma vastaaminen tai vastaamatta jättäminen vaikuttaa merkittävästi niiden sijoittumiseen verkoston kokonaisrakenteessa. Neljän case-alueen verkostojen organisaatioiden keskeisyydet eivät myöskään ole keskenään vertailtavissa verkostojen ollessa erikokoisia. Kyselyn organisaatiotasoisien vastausprosentin jääminen kaikilla alueilla alle 55 prosenttiin on huomioitava tuloksia tulkittaessa.

6 Monenkeskisen yhteistyön analyysi menetelmänä

Monenkeskisen yhteistyön analyysi kiinnittää huomion yhteistyön ulottuvuuksiin ja osa-alueisiin. Analyysi kohdistuu paikallisen kehittäjäverkoston organisaatiotasolle. Yhteistyö jakautuu analyysivälineessä kahteen pääulottuvuuteen eli toiminnalliseen ja organisatoriseen sidoksisuuteen. Toiminnallinen sidoksisuus jakautuu edelleen kahteen alaulottuvuuteen eli yhteiseen toimintaan ja strategiseen sidokseen organisaatioiden välillä. Organisatorinen sidoksisuus jakautuu niin ikään kahteen alaulottuvuuteen eli yhteistyötä tukeviin rakenteisiin ja sosiaaliseen pääomaan. Näiden neljän alaulottuvuuden alla on kullakin kolme osa-aluetta, joiden kautta yhteistyön sisältöä ja intensiteettiä tarkastellaan. Taulukossa 3 on esitetty analyysivälineen mukainen jäsenitys yhteistyön ulottuvuuksista ja osa-alueista. Kunkin osa-alueen alla on kaksi tai kolme yksittäistä asiantilaa, joiden kautta käsitys yhteistyön intensiteetistä muodostuu.

Taulukko 3. Monenkeskisen yhteistyön ulottuvuudet ja osa-alueet

TOIMINNALLINEN SIDOKSISUUS	
Yhteinen toiminta	Strateginen sidos
Yhteinen hanketoiminta ja palvelut • Yhteiset kehittämishankkeet • Yhteiset palvelut yrityksille • Yhteinen viestintä	Yhteinen strategiaperusta • Yhteistyöstrategian luonne • Strategian tiedostaminen ja vaikuttavuus • Strategian toteutumisen seuranta
Yhteistyön taloudellinen perusta • Yhteisten hankkeiden budjetointi • Yhteisten palveluiden hinnoittelu • Panokset yhteisen tekemisen eteen	Strateginen läheisyys • Alueen kärkialojen kehittäminen • Organisaatiokulttuurien yhtenevyys
Yhteinen oppiminen • Tavoitteellinen oppiminen • Ei-tavoitteellinen oppiminen	Toimintaperiaatteet • Hyödyn jakaminen, winwin • Uusien asioiden ajaminen • Päätöksenteko
ORGANISATORINEN SIDOKSISUUS	
Rakenteet	Sosiaalinen pääoma
Työryhmät • Työryhmät strategisella tasolla • Työryhmän operatiivisella tasolla • Kokouskäytännöt	Vuorovaikutus • Ilmapiiri ja avoimuus • Epämuodolliset tapaamiset
Työnjako • Työnjako ja pelisäännöt • Resurssien täydentävyys	Luottamus • Vastavuoroisuus • Johdonmukaisuus • Sitoutuminen
Yhteiset prosessit • Toiminnallinen kuvaus • Oman ja muiden roolien ymmärtäminen • Operatiiviset työkalut	Yhteisyys • Yhteinen innostuminen • Tunne yhteenkuuluvuudesta • Yhteinen tulkinta, kieli

Monenkeskisen yhteistyön analyysivälineen taustalla on liiketaloustieteen näkemys verkostoista, joissa verkostokäsitys rakentuu usean teoreettisen keskustelun varaan. Teoreettista taustaa ovat olleet muovaamassa mm. transaktiokustannusteoria, peliteoria, resurssiriippuvuusteoria, sosiaalisen vaihdannan teoria, sosiaalisen pääoman teoria ja strategisen johtamisen näkökulma. Analyysivälineen rakentamisessa on hyödynnetty ideaalimalli-ajattelua, jonka mukaisesti mittariston ääripäät pyrittiin muotoilemaan niin, että ne kuvaavat asioiden teoreettisia ääripäitä. Usein apuna käytettiin kuvauksia siitä, että jokin asia on löyhää tai tiivistä tai että jotain esiintyy vähän tai paljon. Ääripäiden väliin muotoiltiin kolme vaihtoehtoa, jotka kuvaavat eriasteisia tilanteita kyseisen väittämän kohdalla. Eroja on tehty yksiselitteisten kuvausten muodossa (viikoittain, kuukausittain, vuosittain), mutta useimmin myös sellaisten ilmausten kautta, jotka eivät ole luonteeltaan yksiselitteisiä. Tällaisissa tapauksissa käytettiin esimerkiksi ilmaisuja *jonkin verran*, *usein* tai *melko paljon*, joiden arviointi jää viime kädessä vastaajan itsensä arvottamisen varaan. Mittaristossa siis kukin 32 asiantilakuvauksesta sai viisi vaihtoehtoa asteikolla 0-4. 0 kuvaa tilannetta, jossa yhteistyötä ei ole lainkaan tai se on hyvin löyhää ja 4 puolestaan tilannetta, jossa yhteistyö on hyvin tiivistä tai toimitaan kuin oltaisiin yksi yksikkö.

Analyysiväline on kehitetty alun perin yhteistyön dynamiikan analysointiin paikallisen innovaatioympäristön kontekstissa. Selvitystyötä varten analyysivälinettä viritettiin maaseudun kehittämiseen tarkentamalla mittauksessa käytettävää keskustelukehikkoa ja asiantilakuvauksia. Verkostanalyysistä poiketen monenkeskisen yhteistyön analyysi perustuu olettamukseen, jossa todellisuus nähdään sosiaalisesti konstruoituneena ja jatkuvasti ihmisten keskinäisessä vuorovaikutuksessa muokkautuvaksi. Siksi kehittäjäverkoston osapuolten keskinäisellä vuorovaikutuksella ja keskustelulla on mittaamisessa olennainen merkitys. Tästä syystä mittaustilanne toteutetaan työpajana, jossa paikallisen kehittäjäverkoston organisaatiot yhdessä muodostavat näkemyksen asioiden nykytilasta. Analyysivälineessä on lähtökohtaisesti myös vahva toiminnan kehittämisen ote ja tavoite. Nykytila-arvion lisäksi kehittäjäverkoston osapuolet asettavat yhdessä tavoitetilan tulevaisuuteen. Aikajänteenä mittaustilanteissa käytettiin kolmea vuotta (vuoteen 2018).

7 Case-alueiden kuvaukset

Selvityksessä valittiin kultakin suuralueelta yksi toimintaryhmä tarkempaan analyysiin verkstorakenteen ja yhteistyön intensiteetin osalta. Valinta tehtiin selvityksen yhteistyökumppanien tekemän työn ja ehdotusten pohjalta. Tarkoitus oli valita keskenään erilaisia toimintaryhmiä, joiden verkstorakennetta ja yhteistyön intensiteettiä analysoimalla voidaan testata kahta erilaista välinettä verkstomaisen toiminnan laadulliseen kehittämiseen.

Verkstomainen toiminta, sen tiiviys tai löyhyys, on kiinni ajassa ja siten vahvasti kontekstisidonnainen ilmiö. Siksi monenkeskisen yhteistyön intensiteetti näyttäytyy eriasteisena eri aikoina. Lähtökohtana on, ettei yhteistyön intensiteettiä pidä maksimoida, vaan se tulee optimoida ottaen huomioon toimintaympäristön asettamat vaatimukset ja organisaatioiden yhteiselle tekemiselleen asettamat odotukset ja tavoitteet. Näin ollen verkstomainen toiminta voi näyttäytyä välillä löyhempänä, välillä tiiviimpänä riippuen siitä, millaisia asioita toimintaympäristössä on vireillä ja miten tiivistä organisoitumista asioiden edistäminen monenkeskiseltä organisaatiojoukolta vaatii.

Monenkeskisen yhteistyön analyysipajat ajoittuivat syksyyn 2015, välille 31.8.–8.9.2015. Jokaisen työpaikan alussa käytiin lyhyt keskustelu siitä, millaisia asioita maaseudun kehittämisessä on kullakin alueella esillä juuri nyt. Alla on tiivistettynä yhteenveto neljällä case-alueella käydystä keskustelusta ja siitä, millaisiin asioihin huomio maaseudun kehittämisessä on kiinnittynyt.

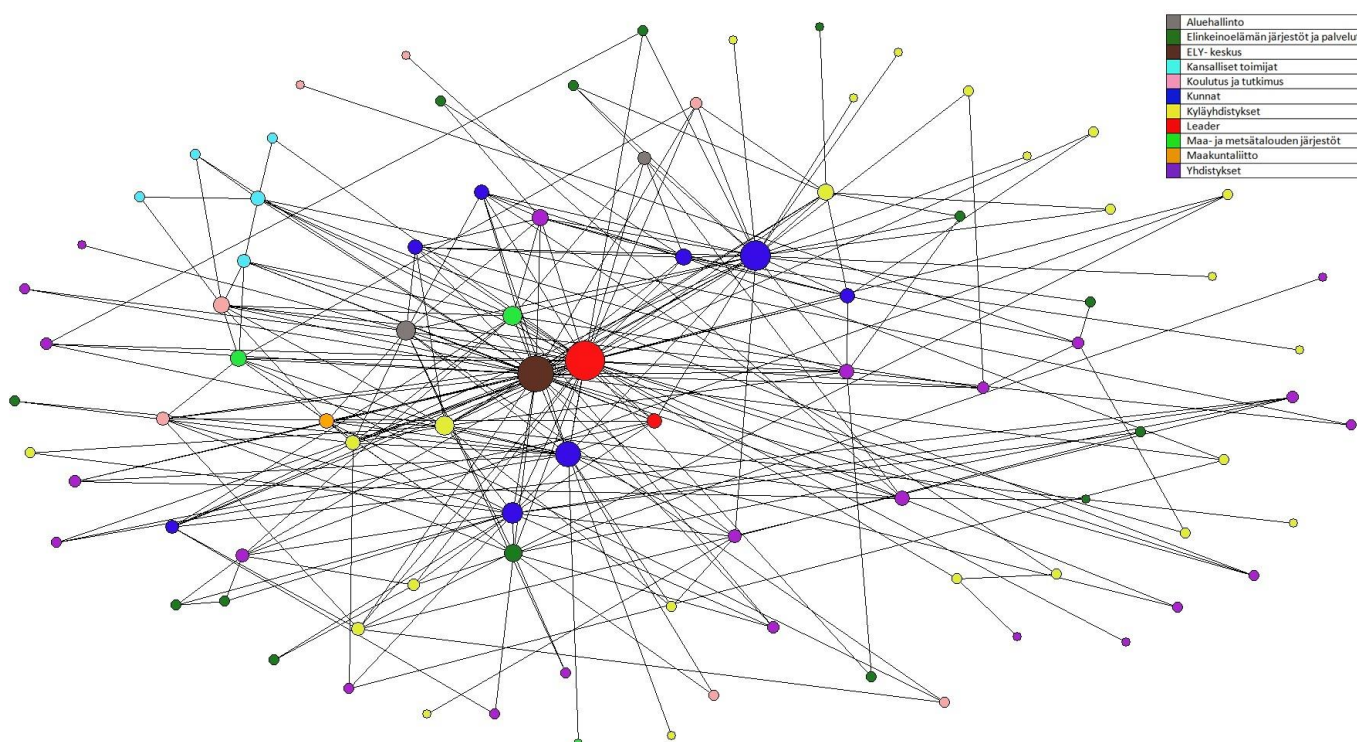
- **Uuden ohjelmakauden hankkeiden käynnistäminen.** Analyysejä tehtäessä kaikilla alueilla suurin huomio kiinnittyi uuden ohjelmakauden rahoitusten liikkeelle saamiseen ja rahoituspäätösten tekemiseen.
- **Pisteyttäminen puhuttaa.** Nykyisellä ohjelmakaudella on otettu käyttöön kehittämishankkeiden pisteytysjärjestelmä, jonka käyttöönotto on aiheuttanut jonkin verran päänvaivaa alueilla. Alueilla nähdään, että pisteyttämisjärjestelmä saattaa jäykistää kokonaisuutta ja karsia lopulta kaikkein innovatiivisimmat hankkeet kokonaan pois.
- **Kehittämisaktiivisuuden nostattaminen.** Alueet tunnistivat parin vuoden suvantovaiheen jäljiltä lievää apatiaa kehittämistoimintaa kohtaan. Nyt kun uuden ohjelmakauden rahoitus saadaan liikkeelle, samalla pitää kiinnittää huomio paikallisten toimijoiden valmiuksien parantamiseen ja kehittämisaktiivisuuden nostamiseen.
- **Sähköisen järjestelmän haasteet.** Jokaisella alueella koettiin haasteita sähköisen järjestelmän käyttöönotossa. Hyrrä ei pyöri, ja se harmittaa kaikkia.

- **Hallituksen kärkihankkeet.** Jokaisella alueella odotettiin mielenkiinnolla, millaisen muodon hallitus-ohjelman kärkihankkeet saavat ja mitä ne tuovat esimerkiksi biotalouden kehittämiseen.
- **Sote-uudistus.** Toinen valtakunnallisesti merkittävä ja alueita pohdituttava asia on sote-uudistus ja sen vaikutus aluekehittämiseen kokonaisuutena. Kuntien rooli tulee sote-uudistuksen jäljiltä muuttumaan merkittävästi, mikä vaikuttaa väistämättä myös kehittämisinnokkuuteen.

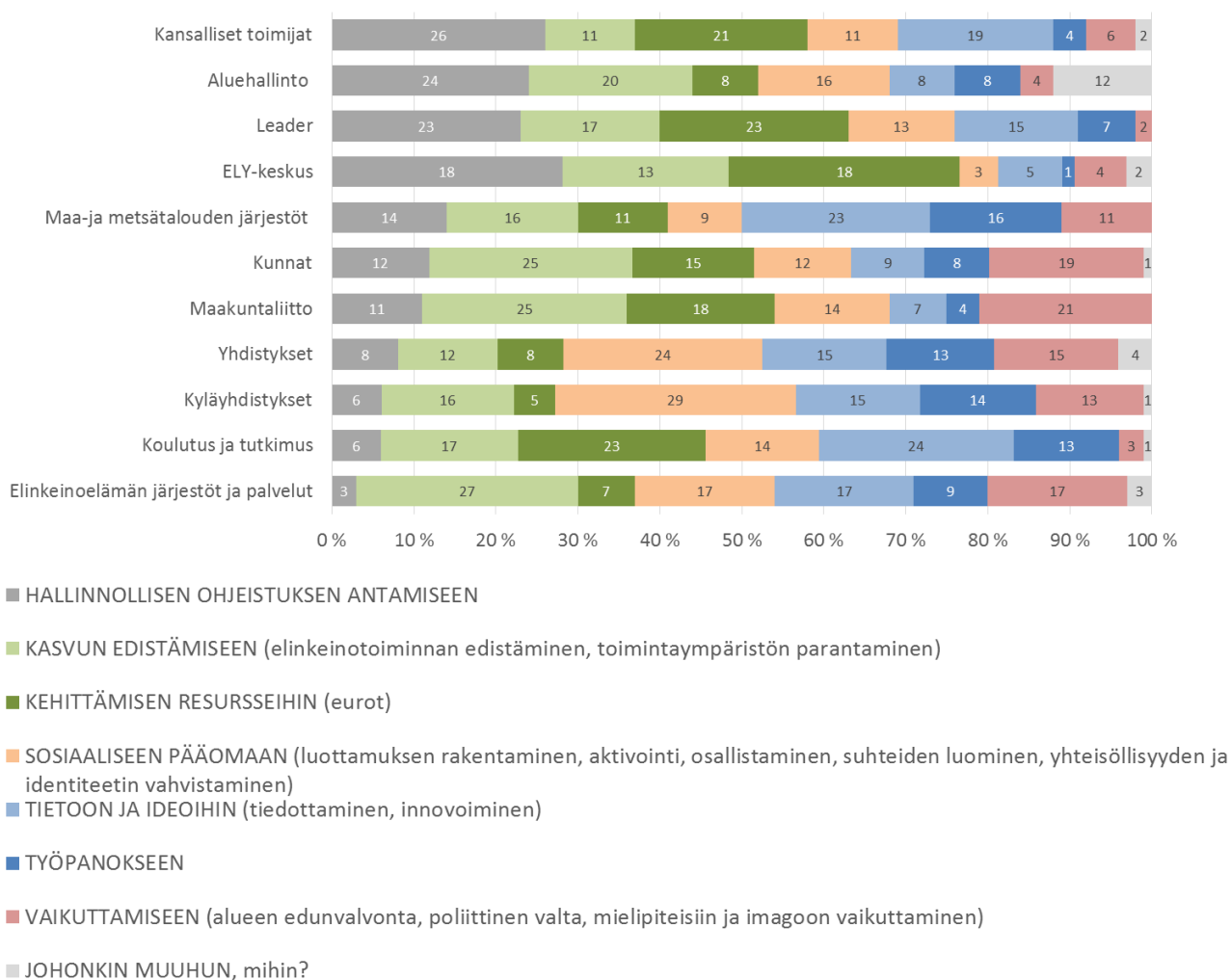
7.1 Pohjoisimman Lapin Leader

Leader Pohjoisin Lappi on Utsjoen, Inarin, Sodankylän, Pelkosenniemen, Savukosken, Sallan ja Kemijärven kuntien alueilla toimiva Leader-ryhmä.

Pohjoisimman Lapin Leaderin kehittäjäverkoston ytimessä ovat Leader-ryhmä ja ELY-keskus. Kunnat ovat sijoittuneet verkostossa melko samankaltaisille etäisyyksille keskuksesta ja osa kunnista on myös melko keskeisessä asemassa. Kyläyhdistyksistä muutamat vaikuttavat olevan keskeisemmässä asemassa kuin muut, jotka ovat sijoittuneet pääasiassa verkoston ulkokehälle. Yhdistyksien sijoittuminen verkostossa on hyvin samankaltaista kyläyhdistyksien kanssa. Koulutusta ja tutkimusta edustavat organisaatioilla on pääosin melko paljon yhteyksiä, mutta yhteydet eivät ole saaneet kovin suurta painoarvoa. Kansalliset toimijat ovat verkoston laidalla omana ryppäänään ja vain muutamalla toimijalla on runsaammin yhteyksiä muuhun verkostoon. Maakuntaliitto ei ole saavuttanut verkostossa kovin keskeistä asemaa.



Kuva 3. Pohjoisimman Lapin Leaderin toiminta-alueen kehittäjäverkosto 2007–2013. Organisaatioita kuvaavien ympyröiden välinen etäisyys kertoo suhteiden merkityksellisyyden. Ympyröiden koko kuvaa organisaation keskeyttä verkstorakenteessa.

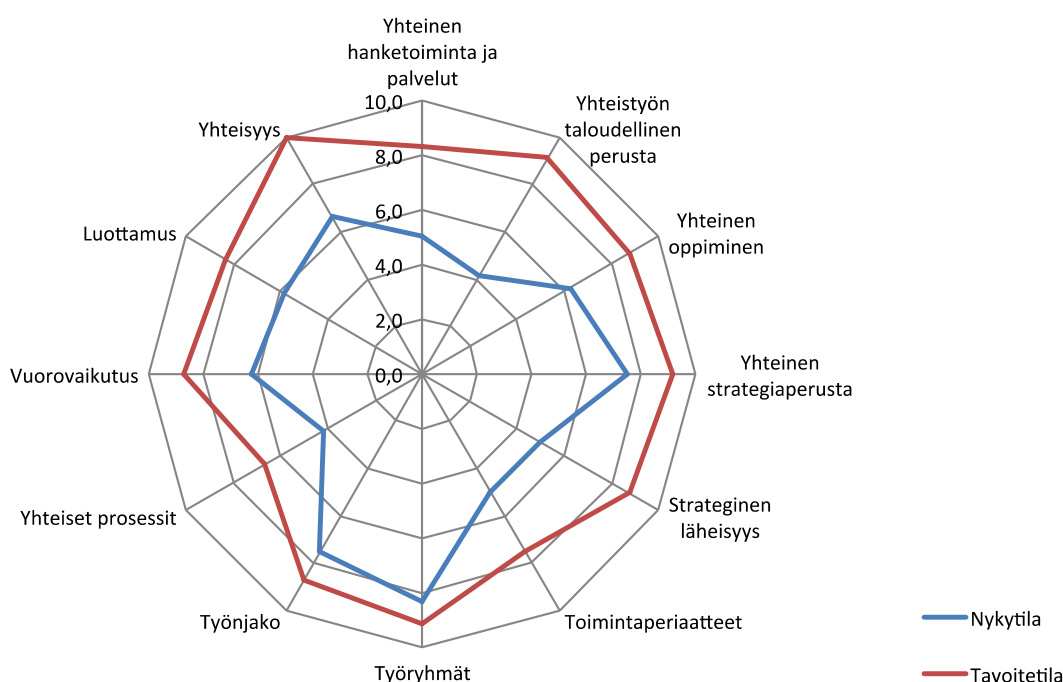


Kuva 4. Pohjoisimman Lapin Leaderin kehittäjäverkoston vaikuttamistavat. Kuvaajassa on esitetty vastaajien näkemykset siitä, mihin organisaatioryhmien merkitys toiminta-alueen kehittämisessä perustuu. Vastaajat saivat valita enintään kolme vaihtoehtoa. Kuvion luvut on saatu laskemalla yhteen kuhunkin organisaatioryhmään kuuluvien organisaatioiden äänet jokaisen vaihtoehtona olleen merkityksen osalta ja suhteuttamalla ne organisaatioryhmän kokonaisäänimäärään.

Taulukko 4. Kehittäjäverkoston organisaatioiden ryhmittely

Ryhmä	Organisaatiot
Aluehallinto	Lapin Aluehallintovirasto, TE-toimisto
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Inari-saariselkä matkailu, Inarin Lapin matkailu, Inarin Yrittäjät ry, Inarin yrittäjänaiset , Itä-Lapin yrittäjänaiset, Kemijärven Yrittäjät, Matkalle Sallaan, Pyhä-Luosto matkailu ry, Sallan kyläreittiyhdistys, Savukosken Yrittäjät ry, Sodankylän Yrittäjänaiset, Sodankylän Yrittäjät, Suomen matkailuyhdistys, Saamelaismuseum Siida
ELY-keskus	Lapin ELY-keskus
Kansalliset toimijat	Maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, maaseutuverkostoyksikkö, Sitra, työ- ja elinkeinoministeriö
Koulutus ja tutkimus	Lapin ammattiopisto, Lapin yliopisto, Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Revontuliopisto, Saamelaisalueen koulutuskeskus, Sallan kansalaisopisto, Lapin luonnonvarakeskus
Kunnat	Inari, Itä-lapin kuntayhtymä, Kemijärvi, Pelkosenniemi, Salla, Savukoski, Sodankylä, Utsjoki
Kyläyhdistykset	Hautajärven kyläyhdistys ry, Inarin kk: n kyläyhdistys, Inarin kylien neuvosto, Isokylän kyläyhdistys ry, Joutsijärven kyläyhdistys ry, Juujärven kyläyhdistys, Kairalan Kajastus, Kairalan kyläseura ry, Karigasniemen kyläyhdistys, Kieringin kehitys , Koppelon kyläyhdistys Luusuan kyläyhdistys, Oinas-Kalkiainen kyläyhdistys, Päiväjoki Raajärvi kyläyhdistys, Pelkosenniemen kyläyhdistys, Räisälän kyläyhdistys ry, Sodankylän kylien neuvosto, Tanhuan kehittämisyhdistys ry, Tanhuan Kyläseura ry, Tapionniemen kyläyhdistys ry, Tolosen kyläyhdistys, Utsjokisuun kyläyhdistys, Vuotson kyläyhdistys, Lappilaiset kylät
Leader	Pohjoisimman Lapin Leader, Pohjois- ja Itä-Lapin kalatalousryhmä
Maa- ja metsätalouden järjestöt	MTK Sodankylä, ProAgria ry, Paliskuntain yhdistys
Maakuntaliitto	Lapin liitto
Yhdistykset	4H Lappi, Askare ry , Inarin Yritys ry, Kalastajan savukoski ry, Kolttakulttuurisäätiö, Kylätalo kitinen ry, Lapin rakennusperinne ry, Lokan Luonnonvara Osk, MLL Pelkosenniemi, Paloperän osakaskunta,, Maaseudun sivistysliitto Pohjois-Suomen aluekeskus, Sallan sota- ja jälleenrakennusajan museo, Sami Siida, Sami soster ry, Savinan Erä ry, Sodankylän 4H-yhdistys ry, Sodankylän vanhustenkotiyhdistys, Suomen 4H-Liitto, Suomi-Venäjä-seura Sodankylän osasto, Tanssiseura Heinäkengät ry, Utsjoen kirkkotupayhdistys, Vilman kilta, SPR Lapin piiri
Vastaamattomat ja nimeämättömät	
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry
Yhdistykset	Utsamon erä
Kyläyhdistykset	Kelujärven kyläyhdistys, Oulangan seutupojat
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Pelkosenniemen Yrittäjät ry, Sallan Yrittäjät ry, Finnvera

Pohjoisimman Lapin Leader 31.8.2015



Kuva 5. Monenkeskisen yhteistyön analyysi Pohjoisimman Lapin Leaderin alueella

Pohjoisimman Lapin Leader-alueen monenkeskisen yhteistyön analyysipaja toteutettiin maanantaina 31.8.2015 hallituksen kokouksen yhteydessä. Paikalla analyysiä tekemässä oli 18 henkilöä. Analyysiin ja yhteiseen keskusteluun käytettiin aikaa noin 3 tuntia.

Monenkeskinen yhteistyö näyttäytyy Pohjoisimman Lapin Leaderin alueella jokseenkin tasapainoisena kahdella **pääulottuvuudella**. Organisatorinen sidoksisuus on kuitenkin n. 18 % korkeammalla kuin toiminnallinen sidoksisuus, mikä viestii toiminnan lievästä yliorganisoinnista suhteessa yhteisen tekemisen määrään. **Toiminnallisen sidoksisuuden** alla yhteinen toiminta (51,4) jää jälkeen strategisesta sidoksesta (58,3). Strategiaperusta nähdään vahvana, etenkin kun paikallinen suunnitelma on saatu koottua. Sen sijaan yhteinen konkreettinen tekeminen jää strategista sidosta alhaisemmaksi johtuen pitkälti siitä, ettei uuden ohjelmakauden hankkeita vielä ole saatu käyntiin. **Organisatorinen sidoksisuus** alla yhteistyötä tukevat rakenteet (66,7) näyttäytyvät suhteessa hieman tiiviimpinä kuin sosiaalinen pääoma (62,5) ihmisten välillä. Ero ei kuitenkaan ole merkittävä. Eroa selittää osaltaan Pohjoisimman Lapin Leader-alueen laaja koko. Isolla maantieteellisellä alueella ihmisten luontaiset kohtaamiset jäävät ymmärrettävästi vähäisemmiksi kuin maantieteellisesti pienellä alueella.

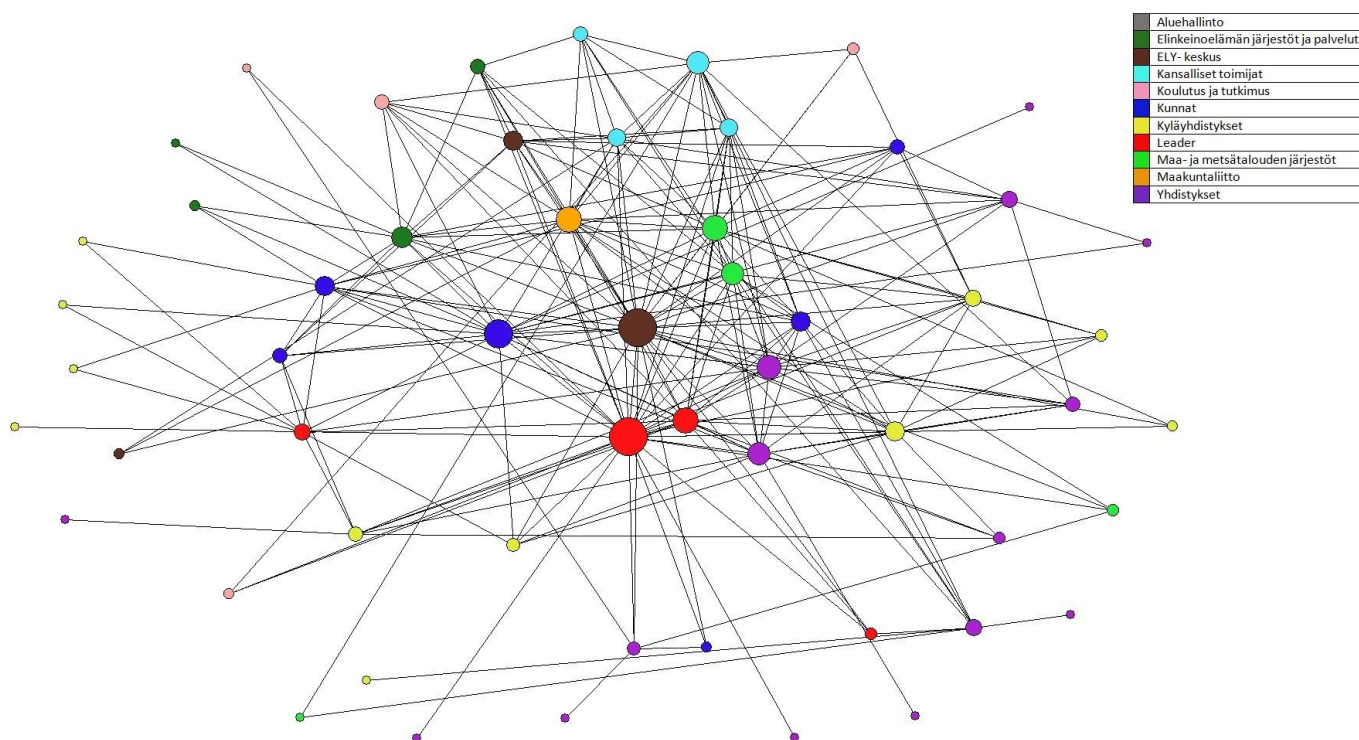
Yhteistyön kehittämisen näkökulmasta tavoitetila nousee Pohjoisimman Lapin Leaderin alueella paikoin huomattavan korkealle. Analyysin ja työpajan keskustelujen perusteella merkittävin kehittämistarve alueella kohdistuu yhteistyön taloudelliseen perustaan (5,0), strategiseen läheisyyteen (3,8), yhteisiin kehittämishankkeisiin ja palveluihin (3,3) ja yhteisyyteen (3,3). **Yhteistyön taloudellisen perustan** kehittämistarve liittyy ensisijaisesti yhteisten palvelujen hinnoitteluun. Keskusteluissa todettiin, ettei alueella ole tällä hetkellä juurikaan sellaisia maksullisia palveluja yrityksille, joita organisaatiot tuottaisivat yhdessä. Nykyistä laajempaa taloudellisen vastuun jakautumista toivottiin myös kehittämishankkeiden rahoituksessa. **Strategisen läheisyyden** kohdalla kehittämistarve kiinnittyy ensisijaisesti organisaatioiden poikkeavaan yhteistyökulttuuriin, jonka nähdään tällä hetkellä hankaloittavan yhdessä tekemistä. **Yhteisissä kehittämishankkeissa ja palveluissa** kehittämistarve kohdistuu sekä organisaatioiden yhdessä toteuttamiin

hankkeisiin että yhteiseen viestintään. Alueen organisaatiot haluaisivat nähdä molemmissa merkittäviä kehitysskeleita kohti tiiviimpää yhdessä tekemistä lähivuosina. **Yhteisyyden** alla huomattavin kehittämistarve kohdistuu yhdessä innostumiseen. Keskusteluissa todettiin, ettei yhteinen innostuminen ole alueella asioita eteenpäin vievä voima. Tähän halutaan jatkossa kiinnittää huomiota. Toisaalta keskusteluissa todettiin myös, että edellisellä ohjelmakaudella onnistuttiin luomaan me-henkeä alueen toimijoiden keskuuteen. Samalla linjalla halutaan siis jatkaa tulevina vuosina.

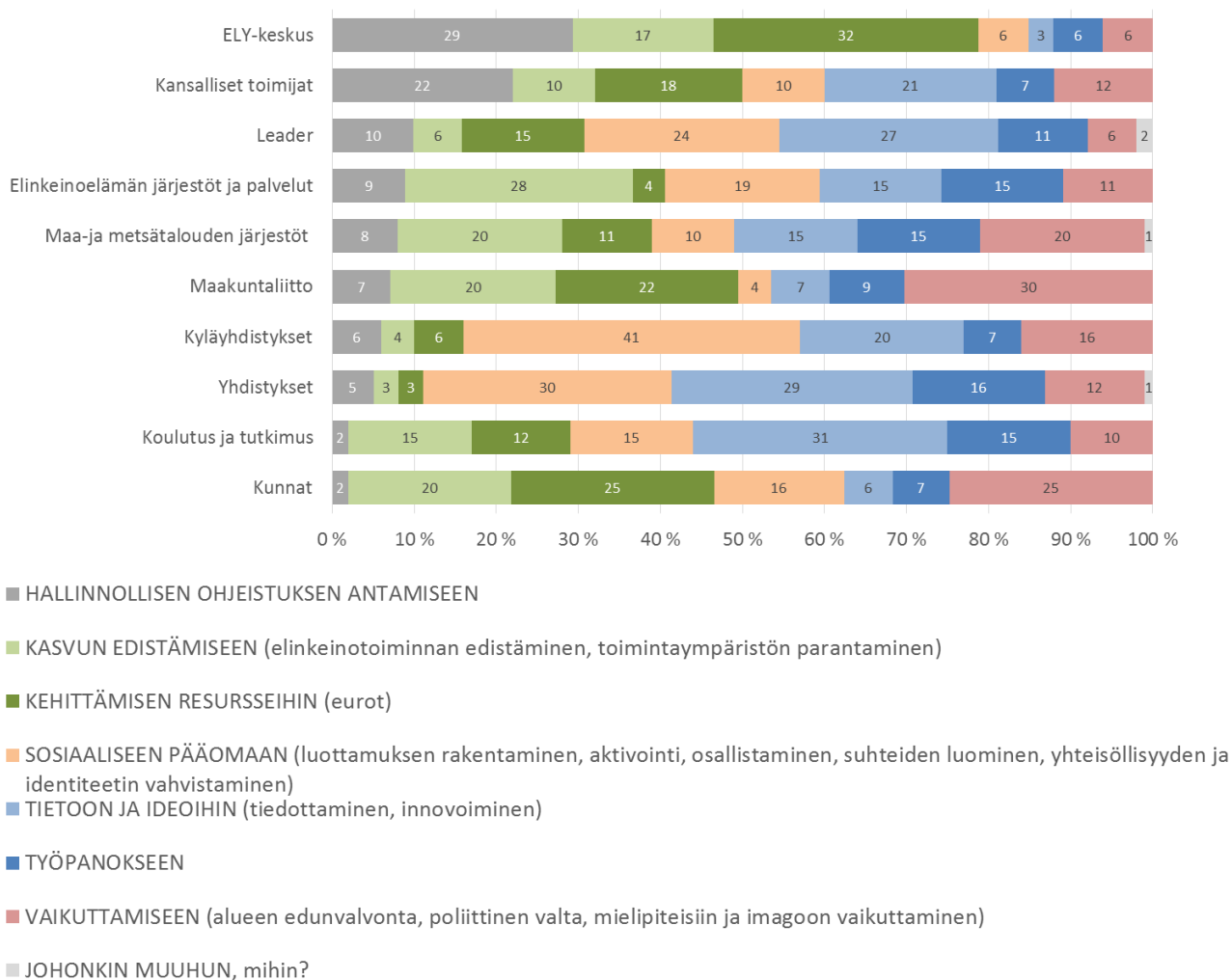
7.2 Joensuun Seudun Leader

Joensuun seudun Leader-yhdistyksen toimialueena on Joensuun maaseutualueet, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu ja Polvijärvi. Yhdistys perustettiin vuonna 1996.

Joensuun Seudun Leaderin kehittämisverkoston keskeisimmät toimijat ovat ELY-keskus ja Leader-ryhmä. Keskeisimpien toimijoiden ympärillä on useita eri ryhmiä edustavia organisaatioita, jotka ovat keskeisessä asemassa verkostossa. Näihin organisaatioihin lukeutuu myös maakuntaliitto. Kuntien asemoitumisen vaihtelu on verkostossa melko suurta. Muutamat kunnat ovat hyvinkin keskeisessä asemassa verkostossa kun taas toiset ovat sijoittuneet selkeämmin ulkokehälle. Sekä maa- ja metsätalouden järjestöistä että yhdistyksistä löytyy kaksi organisaatiota, jotka ovat muita organisaatioita selkeästi keskeisemmässä asemassa. Kansalliset toimijat ovat sijoittuneet suhteellisen lähelle toisiaan ja omaavat kaikki melko paljon suhteita verkoston eri osiin. Elinkeinoelämän järjestöistä ja palveluista kaksi organisaatiota on selkeästi muita enemmän verkottuneita.



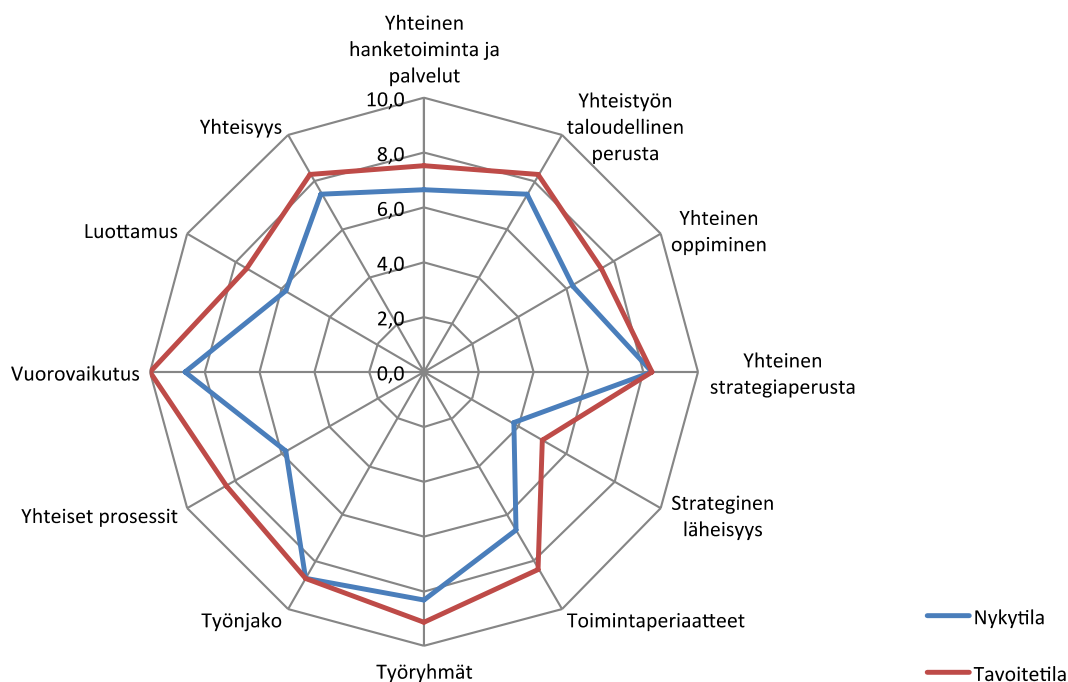
Kuva 6. Joensuun seudun Leaderin toiminta-alueen kehittäjäverkosto 2007–2013. Organisaatioita kuvaavien ympyröiden välinen etäisyys kertoo suhteiden merkityksellisyyden. Ympyröiden koko kuvaa organisaation keskeisyyttä verkstorakenteessa.



Kuva 7. Joensuun seudun Leaderin kehittäjäverkoston vaikuttamistavat. Kuvaajassa on esitetty vastaajien näkemykset siitä, mihin organisaatioryhmien merkitys toiminta-alueen kehittämisessä perustuu. Vastaajat saivat valita enintään kolme vaihtoehtoa. Kuvion luvut on saatu laskemalla yhteen kuhunkin organisaatioryhmään kuuluvien organisaatioiden äänet jokaisen vaihtoehtona olleen merkityksen osalta ja suhteuttamalla ne organisaatioryhmän kokonaisäänimäärään.

Taulukko 5. Kehittäjäverkoston organisaatioiden ryhmittely

Ryhmä	Organisaatiot
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Outokummun Yrittäjät ry, Polvijärven Yrittäjät ry, Josek Oy, Uusyrityskeskus Pohjois-Karjala
ELY-keskus	Etelä-Savon ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus
Kansalliset toimijat	Maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, maaseutuverkostoyksikkö, työ- ja elinkeinoministeriö
Koulutus ja tutkimus	Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos, Luonnonvarakeskus, Niittylahden opisto
Kunnat	Ilomantsin kunta, Joensuun kaupunki, Kontiolahden kunta, Liperin kunta, Outokummun kaupunki, Polvijärven kunta
Kyläyhdistykset	Ahvenisen kyläyhdistys, Honkavaaran kyläyhdistys, Jakokosken kyläyhdistys, Joensuun Kylät ry, Leppälahden kyläyhdistys, Liperinsalon kyläyhdistys, Marttonvaaran kyläyhdistys, Pohjois-Karjalan Kylät ry, Rikkaveen kyläyhdistys, Usakalin kyläyhdistys, Viuruniemen kyläyhdistys
Leader	Itä-Suomen kalatalousryhmä, Joensuun seudun Leader, Maakaista.fi, Kyläisännöitsijä-hanke
Maa- ja metsätalouden järjestöt	Maa- ja kotitalousnaiset Pohjois-Karjala, Metsänhoitoyhdistys Pohjois-Karjala, MTK Pohjois-Karjala, ProAgria Pohjois-Karjala
Maakuntaliitto	Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Yhdistykset	Joensuun 4H-yhdistys, Kontiolahden 4H-yhdistys, Kontiolahti-Seura, Liperi-Seura, Liperin 4H -yhdistys, Maaseudun sivistysliitto Itä-Suomen aluekeskus, Maaseudun sivistysliitto Joensuu, Nuorten Kasvu ry, P-K kansanterveyden keskus, P-K Nuorisoseurojen Liitto P-K sosiaaliturvayhdistys, Pohjois-Karjalan Järjestöasiain neuvottelukunta JANE, Pohjois-Karjalan Marttapiiri, Polvijärvi seura, Pyhäselän 4H
Vastaamattomat ja nimeämättömät	
Kyläyhdistykset	Hammaslahden seudun kyläyhdistys, Selkien kyläyhdistys
Yhdistykset	Polvijärven 4H-yhdistys
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Kontiolahden Yrittäjät ry



Kuva 8. Monenkeskisen yhteistyön analyysi Joensuun Seudun Leaderin alueella

Joensuun Seudun Leader-alueen monenkeskisen yhteistyön analyysipaja toteutettiin torstaina 3.9.2015. Paikalla analyysiä tekemässä oli 17 henkilöä. Analyysiin ja yhteiseen keskusteluun käytettiin aikaa noin 3 tuntia.

Monenkeskinen yhteistyö näyttäytyy Joensuun Seudun Leader-alueella varsin tasapainoisena kahdella **pääulottuvuudella**. Organisatorinen sidoksisuus on kuitenkin n. 15 % korkeammalla kuin toiminnallinen sidoksisuus, mikä viestii toiminnan lievästä yliorganisoinnista suhteessa yhteisen tekemisen määrään. **Toiminnallisen sidoksisuuden** alla yhteinen toiminta (68,1) on hieman korkeammalla kuin strateginen sidoksisuus (62,5), joskin ero on hyvin pieni. Yhteiseen toimintaan ollaan kokonaisuudessaan varsin tyytyväisiä ja keskusteluissa todettiin, että näissä asioissa on edellisen ohjelmakauden aikana edistytty hyvin. Myös strategiaperusta nähdään alueella vahvana. **Organisatorisen sidoksisuuden** alla yhteistyötä tukevat rakenteet (76,4) näyttäytyvät suhteessa hieman tiiviimpinä kuin sosiaalinen pääoma (73,6) ihmisten välillä, joskin tämäkin ero on minimaalinen. Edellisen ohjelmakauden aikana yhteistyörakenteet ovat vahvistuneet ja alueella on vakiintuneita toimintatapoja yhteisen tekemisen koordinointiin. Joensuun seudulla myös maaseudun kehittäjiä sosiaalinen pääoma näyttäytyy vahvana.

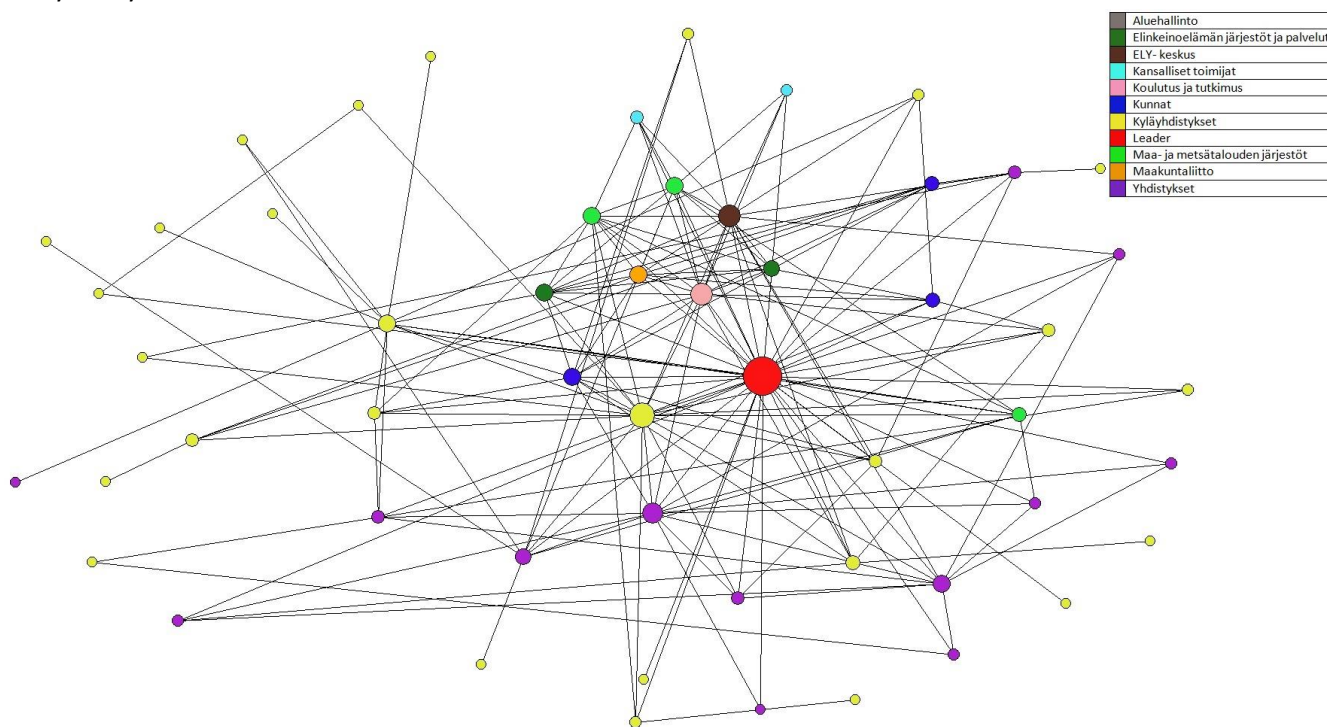
Yhteistyön kehittämisen näkökulmasta Joensuun seudun organisaatioiden yhdessä asettama tavoitetilä jää keskimäärin alhaisemmaksi kuin selvityksen muilla case-alueilla. Erityisen kiinnostavaa on lisäksi se, että kuudella osa-alueella 12:sta kehittämistarve jäähyy pieneksi (< 0,8). Analyysin ja työpajan keskustelujen perusteella merkittävin kehittämistarve alueella kohdistuu yhteisiin prosesseihin (2,5), toimintaperiaatteisiin (1,7) ja luottamukseen (1,7). **Yhteisten prosessien** kohdalla kehittämistarve kohdistuu ensisijaisesti maaseudun kehittämisen toiminnallisen kuvauksen tuottamiseen yhdessä. Keskusteluissa todettiin, ettei tällaista kuvausta ole tehty ja että se selkeyttäisi kokonaisuutta paitsi kehittäjäverkoston osapuolille myös tuenhakijoille. Samalla kuvauksen kautta olisi mahdollisuus vahvistaa eri organisaatioiden

ymmärrystä kokonaisuudesta mukaan lukien oman ja muiden roolin hahmottaminen osana kokonaisuutta. **Toimintaperiaatteiden** kohdalla kehittämistarve kohdistuu ensisijaisesti uusien asioiden ajamiseen, jonka todettiin liian usein jäävän vain muutamien organisaatioiden vastuulle. Keskustelussa todettiin, että uusia asioita ajettaessa laajemmat hartiat veisivät asioita vauhdikkaammin päätöksentekoon ja varmistaisivat strategisesti merkittävien asioiden etenemisen. Jatkossa maaseudun kehittämistä koskeva päätöksenteko haluttaisiin ottaa vahvemmin omiin käsiin, vaikka osa päätöksistä jatkossakin tulee alueen ulkopuolelta. **Luottamuksen** kohdalla kehittämistarve kohdistuu Joensuun seudulla vastavuoroisuuteen ja siihen, miten innokkaasti omia ideoita esitetään muille ja missä määrin voidaan luottaa toisten toimivan samalla tavalla. Myös nykytila-arvio nousee tässä kyseisessä asiantilassa varsin korkealle, joten siinä mielessä hyvää luottamusta halutaan ainoastaan entisestään vahvistaa. Toinen kehittämiskohde luottamuksen alla liittyy sitoutumiseen ja siihen, missä määrin yhteisiin asioihin ollaan myös sitoutuneita. Tässä asiassa toivotaan parannusta nykyisiin käytäntöihin.

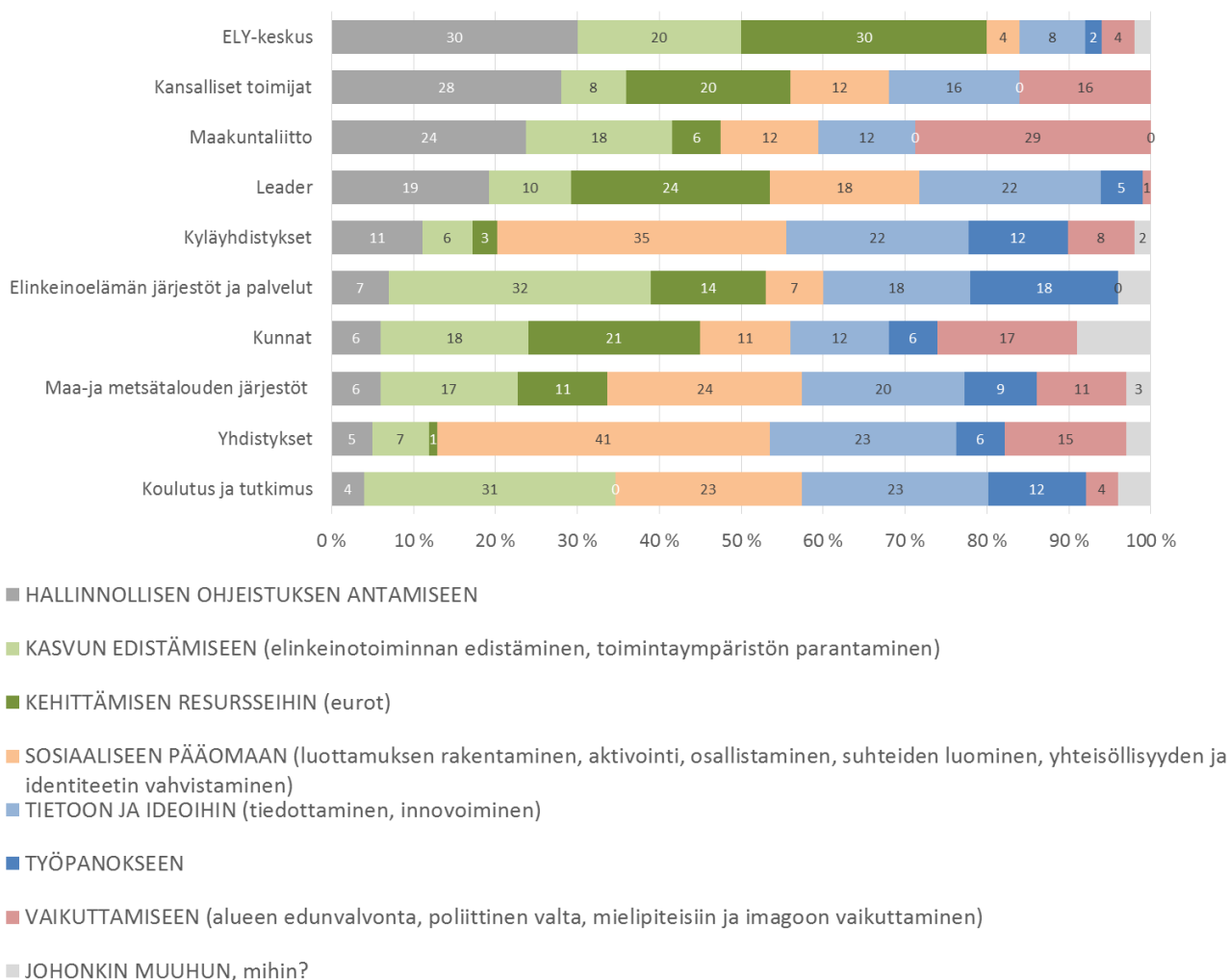
7.3 Linnaseutu

Linnaseudun toimialueeseen kuuluvat Hattulan ja Janakkalan kunnat koko pinta-alaltaan, sekä Hämeenlinnan kaupunki keskusta-alueita lukuun ottamatta.

Leader-ryhmä on kehittäjäverkoston keskeisin toimija. Yksi kyläyhdistykset-ryhmään kuuluvista organisaatioista on selkeästi keskeisempi kuin muut ja sijaitsee lähellä Leader-ryhmää. Yksi saman ryhmän organisaatiosta on keskeisemmässä asemassa kuin muut kyläyhdistykset ja tarjoaa joillekin verkoston laitamille sijoittuneille organisaatioille ainoan linkin muuhun verkostoon. Useat keskeiset organisaatiot muodostavat ryppään, joka näkyy kuviossa Leader-ryhmän yläpuolella. Ryppäässä on edustettuna useiden eri ryhmien organisaatioita, joihin lukeutuvat myös ELY-keskus ja Maakuntaliitto. Useat yhdistykset ovat kyläyhdistyksiä keskeisemmässä asemassa verkostossa.



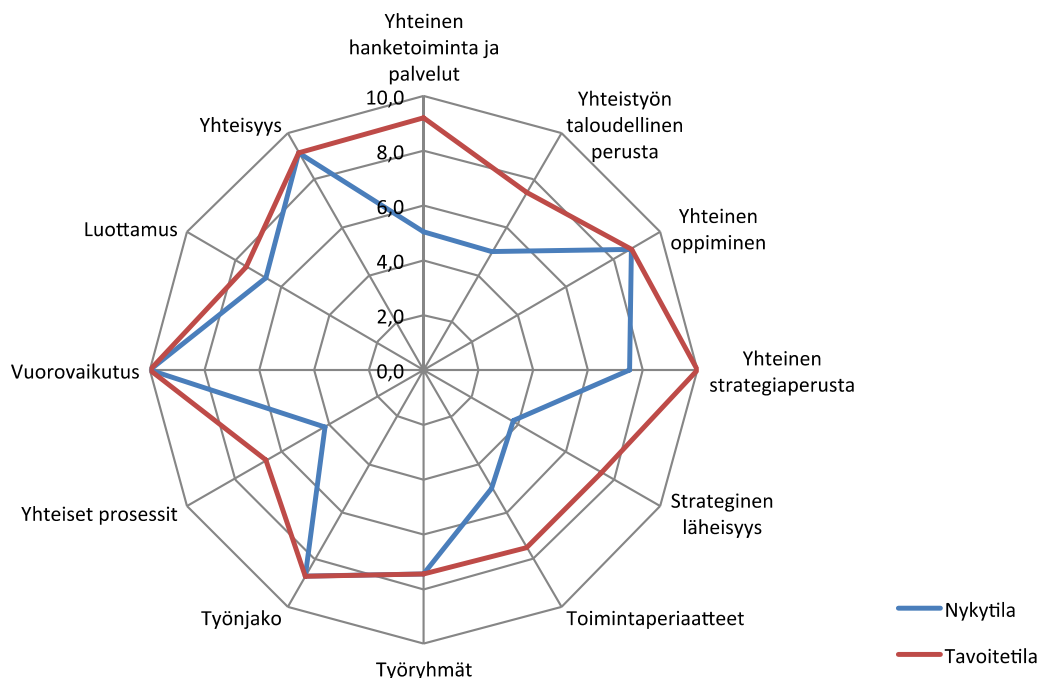
Kuva 9. Linnaseudun toiminta-alueen kehittäjäverkosto 2007–2013. Organisaatioita kuvaavien ympyröiden välinen etäisyys kertoo suhteiden merkityksellisyyden. Ympyröiden koko kuvaa organisaation keskeisyyttä verkostorakenteessa.



Kuva 10. Linnaseudun toiminta-alueen kehittäjäverkoston vaikuttamistavat. Kuvaajassa on esitetty vastaajien näkemykset siitä, mihin organisaatioryhmien merkitys toiminta-alueen kehittämisessä perustuu. Vastaajat saivat valita enintään kolme vaihtoehtoa. Kuvion luvut on saatu laskemalla yhteen kuhunkin organisaatioryhmään kuuluvien organisaatioiden äänet jokaisen vaihtoehtona olleen merkityksen osalta ja suhteuttamalla ne organisaatioryhmän kokonaisäänimäärään.

Taulukko 6. Kehittäjäverkoston organisaatioiden ryhmittely

Ryhmitys	Organisaatiot
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Hämeen uusyrityskeskus, Linnan Kehitys Oy
ELY-keskus	Hämeen ELY-keskus
Kansalliset toimijat	Maa- ja metsätalousministeriö, maaseutuverkostoyksikkö
Koulutus ja tutkimus	HAMK
Kunnat	Hattula, Hämeenlinna, Janakkala
Kyläyhdistykset	Hämeen Kylät ry, Armijärven suojeluyhdistys/Nihattulan kylätoiminta, Sattulan kyläyhdistys, Suotaalan-Lahdentaan kyläyhdistys, Jokimaan kyläseura, Lepäkosken kyläseura, Mallinkaisten kyläyhdistys, Rehakan ja Irjalan Kyläyhdistys, Saloisten kyläyhdistys, Tervakosken kyläyhdistys, Vähikkälän väljämä, Alivettulan kyläyhdistys, Eteläisten kyläyhdistys, Kaloisten kyläyhdistys, Kataloisten kyläyhdistys, Kostila-Yläne kyläseura, Lautsian kyläyhdistys, Lieson kylätoimikunta, Mustilan kyläyhdistys, Porraskosken-Järventaustan kyläseura, Riikosten nuorisoseura Sappeen Eräveikot, Sydänlammin kyläyhdistys, Vihavuosi-yhdistys, Vilkkilän kyläyhdistys, Evon kyläyhdistys, Kyläaktivaattorit
Leader	Linnaseutu ry
Maa- ja metsätalouden järjestöt	Etelä-Suomen maa- ja kotitalousnaiset, ProAgria, MTK Häme
Maakuntaliitto	Hämeen Liitto
Yhdistykset	Hauho-Seura ry, Hämeenlinna-seura ry, Janakkala-Seura ry, Kalvola-Seura ry, Lammi-Seura ry, Renko-seura ry, Tuulos-seura ry, Tyrväntö Seura ry, Wanaja-Seura, Hämeen Heimoliitto ry, Hämeenlinnan Seudun 4H-yhdistys, Tuuloksen 4H, Tervakosken Suruton ry
Vastaamattomat ja nimeämättömät	
Yhdistykset	Hattula Seura
Kyläyhdistykset	Yllityn kyläseura, Hyvikkälän kyläyhdistys, Rastilan-Kilpiälän kyläyhdistys, Hauhontaustan kyläyhdistys Hauhon Wanha Raitti, Kokkilan kyläyhdistys, Kotkajärven kehittämis- ja suojeluyhdistys, Nummenkylä ry, Talsimus, Tuittulan kyläyhdistys



Kuva 11. Monenkeskisen yhteistyön analyysi Linnaseudun Leader-alueella

Linnaseudun Leader-alueen monenkeskisen yhteistyön analyysipaja toteutettiin maanantaina 7.9.2015. Paikalla analyysiä tekemässä oli yhdeksän henkilöä. Analyysiin ja yhteiseen keskusteluun käytettiin aikaa noin 1,5 tuntia.

Monenkeskinen yhteistyö näyttäytyy Linnaseudun Leader-alueella jokseenkin epätasapainoisena kahdella **pääulottuvuudella**. Organisatorinen sidoksisuus on n. 32 % korkeammalla kuin toiminnallinen sidoksisuus, mikä viestii toiminnan yliorganisoimisesta suhteessa yhteisen tekemisen määrään. **Toiminnallisen sidoksisuuden** alla yhteinen toiminta (62,5) on jonkin verran korkeammalla kuin strateginen sidos (54,2). Yhteisen toiminnan kohdalla kehittämishankkeisiin ollaan kokonaisuudessaan varsin tyytyväisiä. Sen sijaan yhteiset palvelut nousevat selkeäksi kehityskohteeksi. Strategiaperusta nähdään alueella vahvana, mitä selittää hiljattain laadittu strategia uudelle ohjelmakaudelle. **Organisatorisen sidoksisuuden** alla yhteistyötä tukevat rakenteet (68,1) jää varsin selkeästi jälkeen sosiaalisesta pääomasta (86,1) ihmisten välillä. Sosiaalinen pääoma nousee analyysin perusteella Linnaseudulla huomattavan korkealle etenkin vuorovaikutuksen ja yhteisyyden osa-alueiden kohdalla.

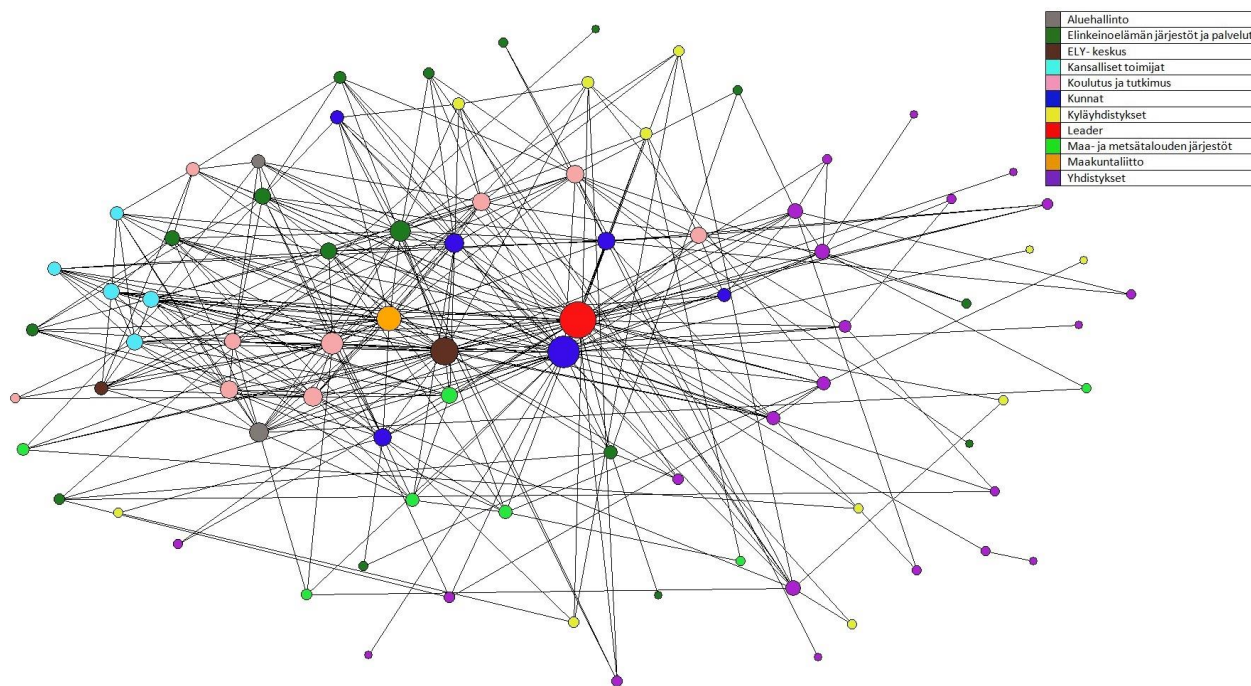
Yhteistyön kehittämisen näkökulmasta Linnaseudun organisaatioiden yhdessä asettama tavoitetila vaihtelee huomattavasti. Muutaman osa-alueen kohdalla kehittämistarve on selkeä, mutta erityisen kiinnostavaa on, että viidellä osa-alueella 12:sta kehittämistarvetta ei tunnisteta lainkaan ja yhteistyön nykyiseen intensiteettiin ollaan tyytyväisiä. Analyysin ja työpajan keskustelujen perusteella merkittävimmät kehittämistarpeet alueen monenkeskisessä yhteistyössä kohdistuvat Linnaseudulla yhteiseen hanketoimintaan ja palveluihin (4,2), strategiseen läheisyyteen (3,8), yhteistyön taloudelliseen perustaan (2,5), yhteiseen strategiaperustaan (2,5), toimintaperiaatteisiin (2,5) ja yhteisiin prosesseihin (2,5). **Yhteisissä kehittämishankkeissa ja palveluissa** merkittävin kehittämistarve kohdistuu yhteisiin, yrityksille tarjottaviin palveluihin ja yhteiseen viestintään. Sen sijaan kehittämishankkeiden parissa tehtävään yhteistyöhön ollaan melko tyytyväisiä. Edelliseen liittyen **yhteistyön taloudellisen perustan** kohdalla todettiin, ettei alueella ole yrityksille suunnattuja maksullisia palveluja, joita organisaatiot tuottaisivat yhdessä. Mikäli sellaisia halutaan kehittää, myös niiden hinnoitteluun kohdistuu selkeä kehittämistarve. **Strategisen läheisyyden** kohdalla kehittämistarve liittyy organisaatioiden toisistaan poikkeavaan yhteistyön tekemisen kulttuuriin,

jossa nähdään laaja kirjo erilaisia käytänteitä. Osa organisaatioista toimii yhteistyössä mutkattomasti ja joustavasti, osalla toimintaa ja yhdessä tekemistä leimaa jäykkä ja byrokraattinen lähestyminen, mikä tekee yhteisestä tekemisestä työlästä. **Yhteisen strategiaperustan** kohdalla kehittämistarve kohdistuu taasisesti yhteistyöstrategian luonteeseen ja siihen, missä määrin strategiassa nähdään myös toimijoiden väliset suhteet kehittämisen kohteeksi sekä yhteisten tavoitteiden ohjausvaikutukseen ja seurantaan, joita molempia halutaan lähitulevaisuudessa vahvistaa. **Toimintaperiaatteiden** kohdalla kehittämistarve liittyy ensisijaisesti nykyisen kehittämisaloitteita eteenpäin vievän ydinryhmän laajentamiseen, jolloin uusien asioiden ajaminen saisi voimaa myös muista organisaatioista. Yhteisten prosessien kohdalla kehittämistarve liittyy maaseudun kehittämisen toiminnalliseen kuvaukseen, jonka tuottaminen yhdessä selkeyttäisi kokonaisuudessaan eri organisaatioiden rooleja ja ymmärrystä kokonaisuudesta.

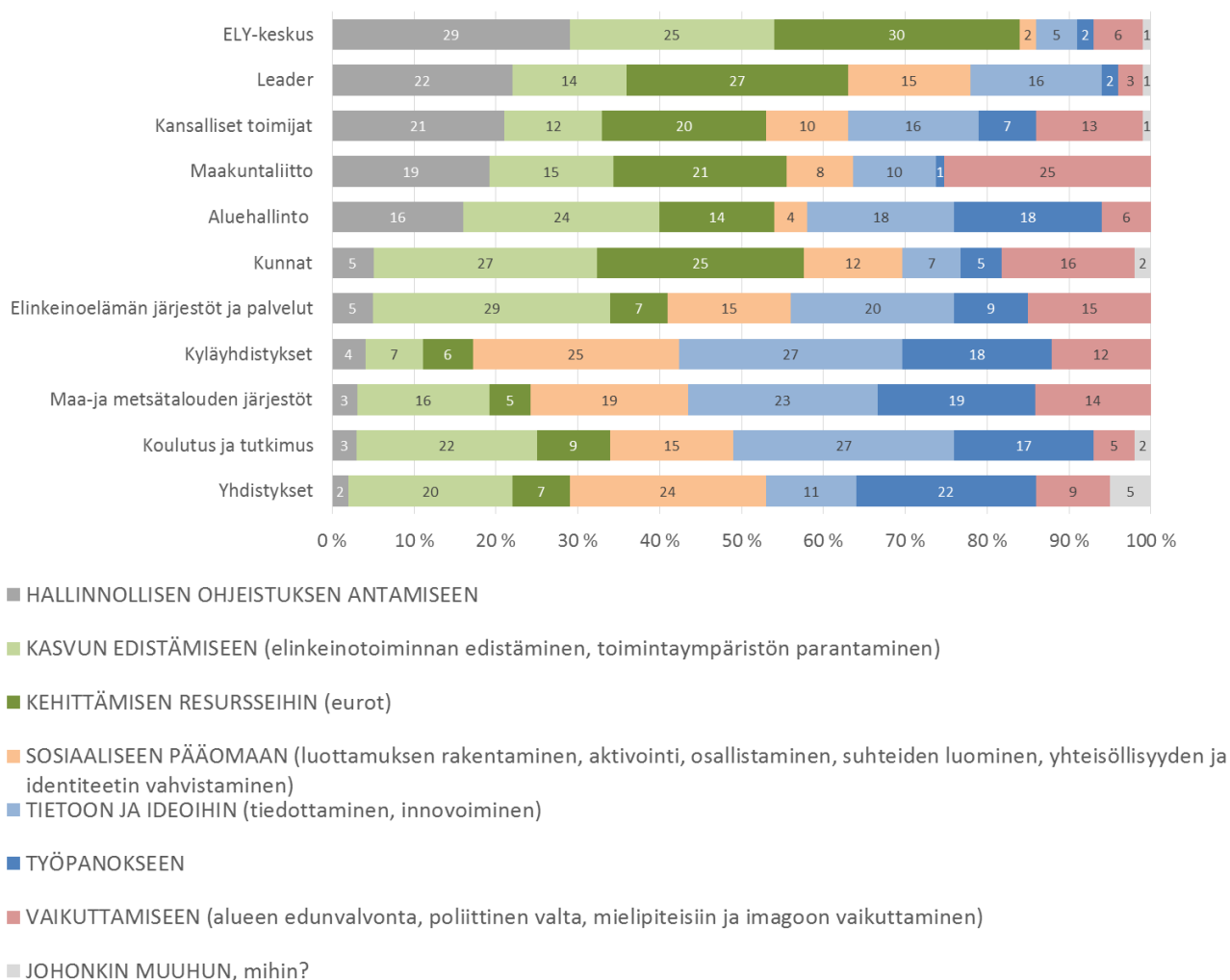
7.4 Aisapari

Aisapari on kuuden pohjoisella Etelä-Pohjanmaalla sijaitsevan kunnan – Evijärvi, Lappajärvi, Vimpeli, Alajärvi, Lapua, Kauhava – yhteinen kehittämisyhdistys, joka perustettiin keväällä 1999.

Kehittäjäverkostossa keskeisimmät toimijat ovat Leader-ryhmä ja yksi toiminta-alueen kunnista. Koulutusta ja tutkimusta edustavat organisaatiot ovat sijoittuneet melko samalla lailla ja ovat myös keskeisyydeltään samankaltaisia. Maakuntaliitto ja ELY-keskus ovat sijoittuneet samankaltaisesti hyvin keskeiseen asemaan. Elinkeinoelämän järjestöjä ja palveluita edustavat organisaatioita on selkeästi yhdessä löyhässä ryppäässä, johon ovat keskittyneet keskeisimmät organisaatiot. Muut ryhmään kuuluvat organisaatiot ovat selkeämmin verkoston ulkokehällä. Yhdistyksistä keskeisimmät ovat niin ikään sijoittuneet yhtenevästi ja loput organisaatioista löytyvät ulkokehältä omaten vain muutamia yhteyksiä. Kaikki kyläyhdistykset ovat verkoston ulkolaitamilla. Maa- ja metsätalouden järjestöistä kolme organisaatiota ovat selkeästi muita keskeisemmässä asemassa. Kansalliset toimijat ovat yhdessä tiiviissä ryppäässä ja omaavat melko paljon yhteyksiä.



Kuva 12. Aisaparin toiminta-alueen kehittäjäverkosto 2007–2013. Organisaatioita kuvaavien ympyröiden välinen etäisyys kertoo suhteiden merkityksellisyyden. Ympyröiden koko kuvaa organisaation keskeisyyttä verkstorakenteessa.

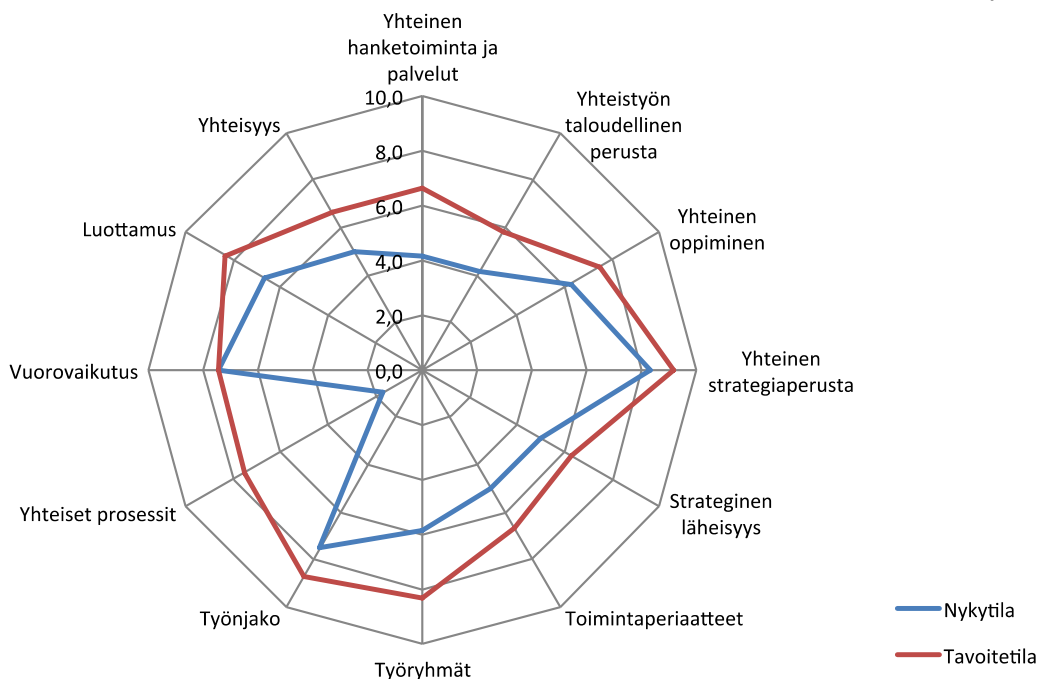


Kuva 13. Aisaparin kehittäjäverkoston vaikuttamistavat. Kuvaajassa on esitetty vastaajien näkemykset siitä, mihin organisaatioryhmien merkitys toiminta-alueen kehittämisessä perustuu. Vastaajat saivat valita enintään kolme vaihtoehtoa. Kuvion luvut on saatu laskemalla yhteen kuhunkin organisaatioryhmään kuuluvien organisaatioiden äänet jokaisen vaihtoehdona olleen merkityksen osalta ja suhteuttamalla ne organisaatioryhmän kokonaisäänimäärään.

Taulukko 7. Kehittäjäverkoston organisaatioiden ryhmittely

Ryhmä	Organisaatiot
Aluehallinto	Suomen Metsäkeskus, TE-toimisto
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Alahärmän Yrittäjänaiset, Alahärmän Yrittäjät ry, Alajärven Yrittäjät ry, Evijärven Yrittäjät ry, Kauhavan yrittäjänaiset ry, Kauhavan Yrittäjät ry, Kortesjärven Yrittäjät ry, Lappajärven Yrittäjät ry, Lapuan Yrittäjät ry, Vimpelin Yrittäjät ry, Ylihärmän Yrittäjät ry, Etelä-Pohjanmaan matkailu, Into Seinäjoki Oy, Järvi-Pohjanmaan yrityspalvelu Oy, Thermopolis Oy, Uusyrityskeskus Neuvoa-An-tava
ELY-keskus	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus
Kansalliset toimijat	Maa- ja metsätalousministeriö, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, maaseutu-verkostoyksikkö, Maaseutuvirasto, työ- ja elinkeinoministeriö
Koulutus ja tutkimus	Etelä-Pohjanmaan korkeakouluyhdistys, Etelä-Pohjanmaan maakuntakorkea-koulu, Ruralia-instituutti, Järvilakeuden kansalaisopisto, Järviseudun am-matti-instituutti, Sedu Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Suomen Yrittäjäopisto, Levon -instituutti
Kunnat	Alajärvi, Evijärvi, Kauhava, Lappajärvi, Lapua, Vimpeli
Kyläyhdistykset	Alajärven Myllykankaan kyläyhdistys, Alanurmon Kylätoimikunta, Eteläpohja-laiset Kylät ry, Kankaan-Ikolan kyläseura Tempaus, Kauhavan Kosolan Kyläyh-distys, Lehtimäen Rannankylän Kyläyhdistys, Luoma-ahon kylätoimikunta ky-läyhdistys, Paalijärven Kyläyhdistys, Prepulan kylät, Ruotsalan Koulupiirin Ky-läyhdistys, Sääksjärven Kyläseura
Leader	Aisapari
Maa- ja metsätalouden järjestöt	Etelä-Pohjanmaan maa- ja kotitalousnaiset, Itäkylän maa- ja kotitalousseura, Metsänhoitoyhdistys Etelä-Pohjanmaa, Metsänhoitoyhdistys keskipohja, MTK Etelä-Pohjanmaa, Yliuoman Maa- ja Kotitalousseura ry, ProAgria Etelä-Pohjanmaa
Maakuntaliitto	Etelä-Pohjanmaan Liitto
Yhdistykset	Alajärven 4H, Autoliiton Härmän osasto , Evijärven 4H, Evijärven Alapään nuoriseura ry, Evijärven Urheilijat ry, Evijärvi-seura, Haapakosken Nuoriso-seura, Härmä-seura ry ,Härmän matkailu ry, Härmänmaan 4H yhdistys Järvilakeuden kansalaisopiston kannatusyhdistys ry, Kauhava seura, Kortes-järven Nuoriseura Kortesjärven Ylikylän Nuoriseura ry, Kortesjärvi-seura ry, Kulttuuriyhdistys Ka-rikko, Lakeaharjun asukasyhdistys, Lappajärven 4H, Lappajärven Veikot, Pirt-tisen Nuoriseura, Pohjanmaan ja Keski-Suomen 4H, Sääksjärven Nuoriso-seura, Järviseutu-Seura
Vastaamattomat ja nimeämättömät	
Yhdistykset	Alahärmän Härmänkylän nuoriseura, Alajärven Voimistelu ja Liikunta ry, Ämyri ry, Evijärven Soutajat, Evijärven Inankylän nuoriseura, Evijärven nuoriseura, Lapua Seura ry, Lapuan Taitelijaseura, Perämettän Puskaratsastajat ry, Savonkylän Metsästysseura
Maa- ja metsätalouden järjestöt	MTK Vimpeli
Kyläyhdistykset	Huhmarkosken Kyläyhdistys, Huhtamäen-Vakkurin Kyläyhdistys, Lapuan Yliky-län Kylätoimikunta, Luoman Kyläyhdistys, Menkijärven Kyläyhdistys ry
ELY-keskus	Pirkanmaan ELY-keskus
Elinkeinoelämän järjestöt ja palvelut	Vasikka-ahon Kehitys

Aisapari 8.9.2015



Kuva 14. Monenkeskisen yhteistyön analyysi Aisaparin Leader-alueella

Aisaparin Leader-alueen monenkeskisen yhteistyön analyysipaja toteutettiin tiistaina 8.9.2015. Paikalla analyysiä tekemässä oli yhdeksän henkilöä. Analyysiin ja yhteiseen keskusteluun käytettiin aikaa noin 4 tuntia.

Monenkeskinen yhteistyö näyttäytyy Aisaparin Leaderin alueella erittäin tasapainoisena kahdella **pääulottuvuudella**. Organisatorinen sidoksisuus on vain n. 4 % korkeammalla kuin toiminnallinen sidoksisuus. **Toiminnallisen sidoksisuuden** alla yhteinen toiminta (48,6) jää huomattavasti jälkeen strategisesta sidoksesta (61,1). Yhteinen strategiaperusta nähdään Aisaparin alueella vahvana. Yhteinen konkreettinen tekeminen puolestaan jää strategista sidosta alhaisemmaksi johtuen pitkälti siitä, Aisaparin alue muodostuu kahdesta toiminnallisesti varsin itsenäisesti hahmottuvasta alueesta, Lapuan ja Kauhavan muodostamasta Härmänmaasta ja Evijärven, Lappajärven, Vimpelin ja Alajärven muodostamasta Järvisseudusta. **Organisatorisen sidoksisuuden** alla yhteistyötä tukevat rakenteet (50,0) näyttäytyvät selvästi löyhempänä kuin sosiaalinen pääoma (63,9) ihmisten välillä. Ero selittyy pääosin erittäin kevyesti organisoiduilla työryhmillä ja yhteisten prosessien puutteella sekä toisaalta myös ihmisten tiiviinä vuorovaikutuksena ja vahvana keskinäisenä luottamuksena.

Yhteistyön kehittämisen näkökulmasta tavoitetila nousee Aisaparin Leader-alueella yhtä osa-alueutta lukuun ottamatta nykytilaa korkeammalla kaikilla yhteistyön osa-alueilla. Analyysin ja työpajan keskustelujen perusteella merkittävin kehittämistarve Aisaparin alueella kohdistuu yhteisiin prosesseihin (5,8), yhteisiin kehittämishankkeisiin ja palveluihin (2,5) ja työryhmiin (2,5). **Yhteisissä prosesseissa** kehittämistarve selittyy maaseudun kehittämisen toiminnallisella kuvauksella, jollaista alueella ei ole. Sen kautta olisi mahdollisuus selkeyttää eri organisaatioiden roolia osana kokonaisuutta ja parantaa samalla kaikkien ymmärrystä yhteisestä kokonaisuudesta. Alueella ei ole juurikaan sellaisia kehittämistyötä tukevia työkaluja, joita käytettäisiin organisaatiosta toiseen. Yhteiset työkalut esimerkiksi hankesuunnitteluun ja laskelmiin sekä viestintään parantaisivat yhdessä tekemisen edellytyksiä. **Yhteisissä kehittämishankkeissa ja palveluissa** kehittämistarve kohdistuu tasaisesti organisaatioiden yhdessä toteuttamiin hankkeisiin, yrityksille

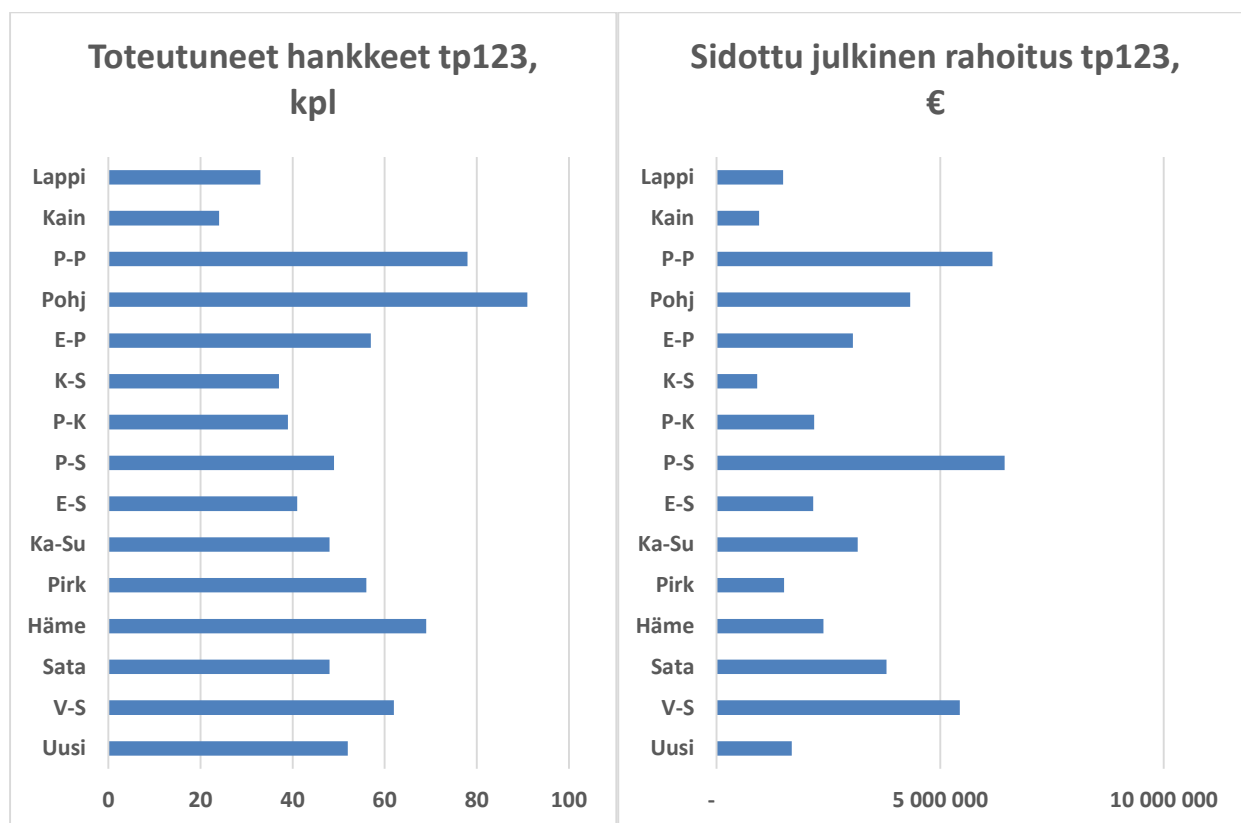
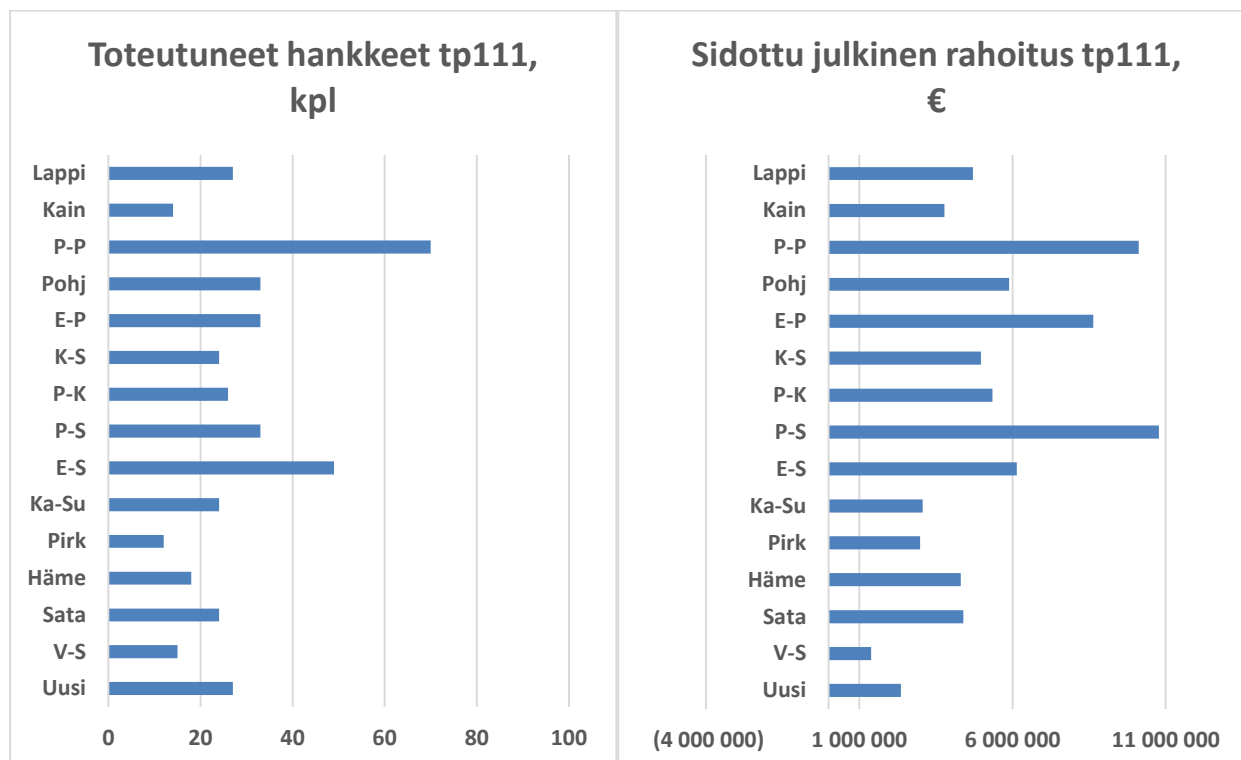
yhdessä tarjottaviin palveluihin ja yhteiseen viestintään. Käytännössä yhteistä tekemistä haittaa alueen kaksijakoisuus kahteen toiminnallisesti varsin itsenäiseen kokonaisuuteen. **Työryhmien** kohdalla kehittämistarve kohdistuu pääosin strategisen tason työryhmän organisointiin. Tällä hetkellä alueella ei tunnisteta strategista kehittämistä ohjaavaa työryhmää ja sellaista pidetään kuitenkin tärkeänä. Myös operatiivista toimintaa ja sen organisoitumista halutaan jossain määrin systematisoida, sillä työryhmät ovat pääsääntöisesti kehittämishankekohtaisia. Jatkuvuuden näkökulmasta pidempijänteinen organisoituminen tukisi operatiivisen toiminnan lisäksi alueen strategisten tavoitteiden toteutumista.

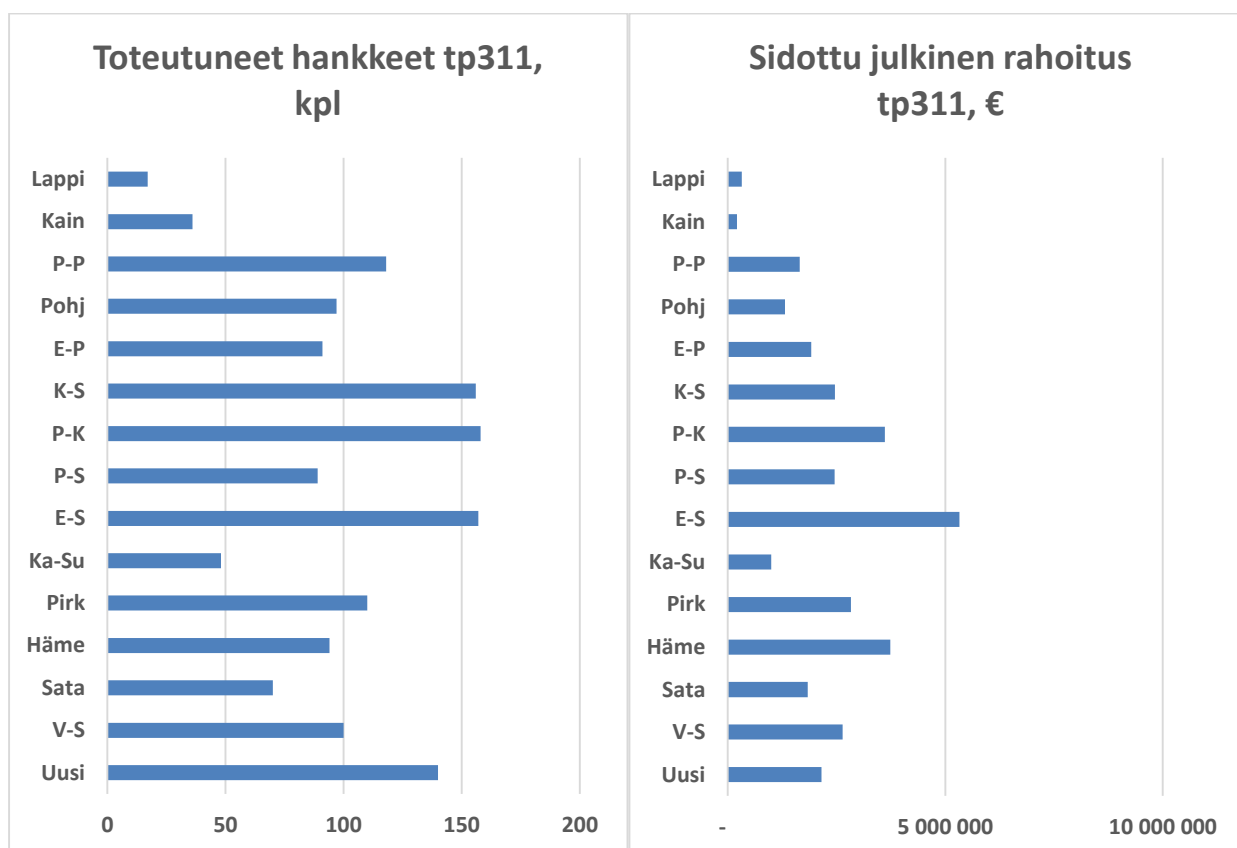
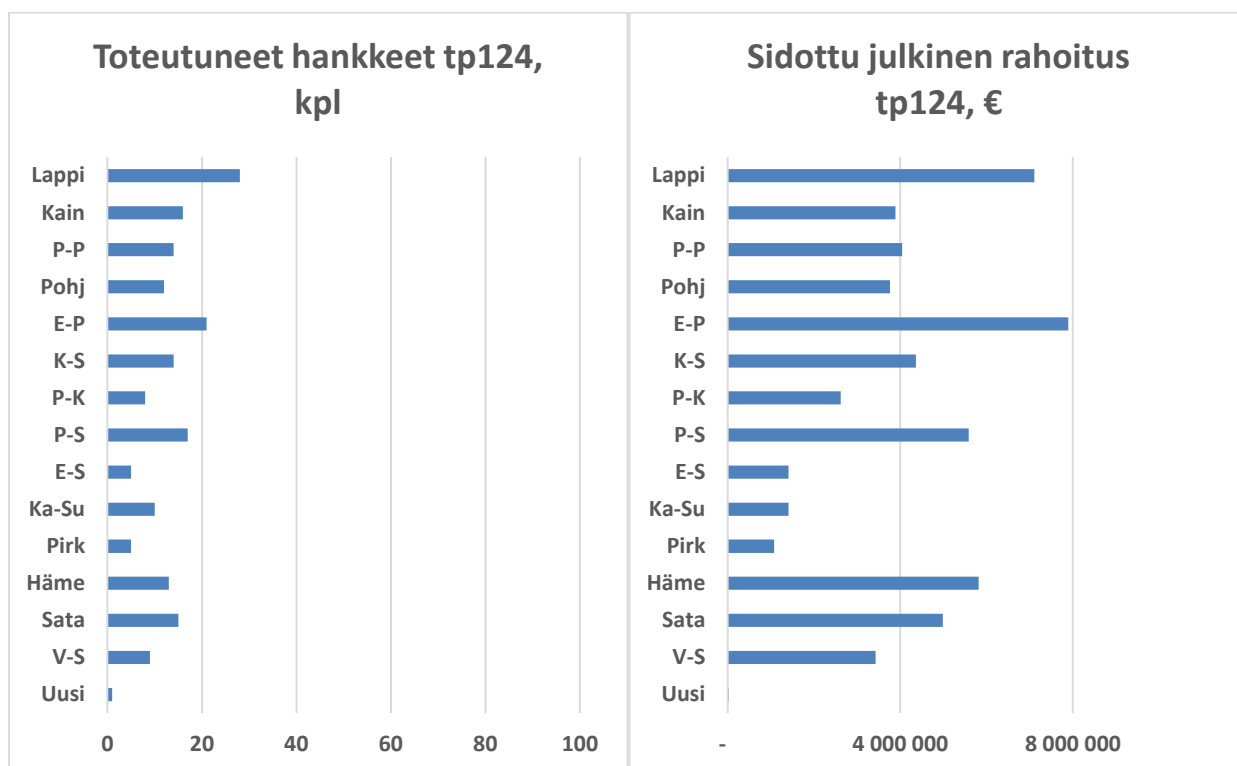
Lähteet

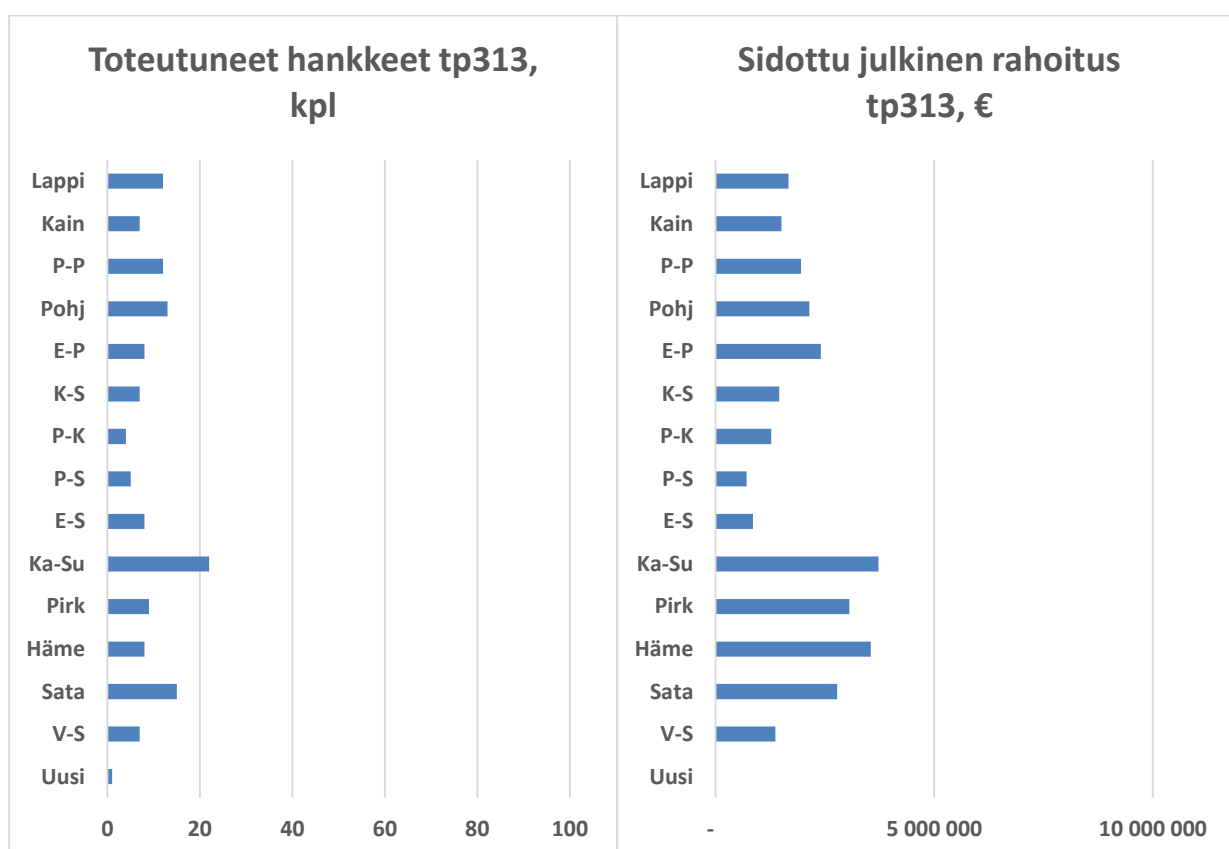
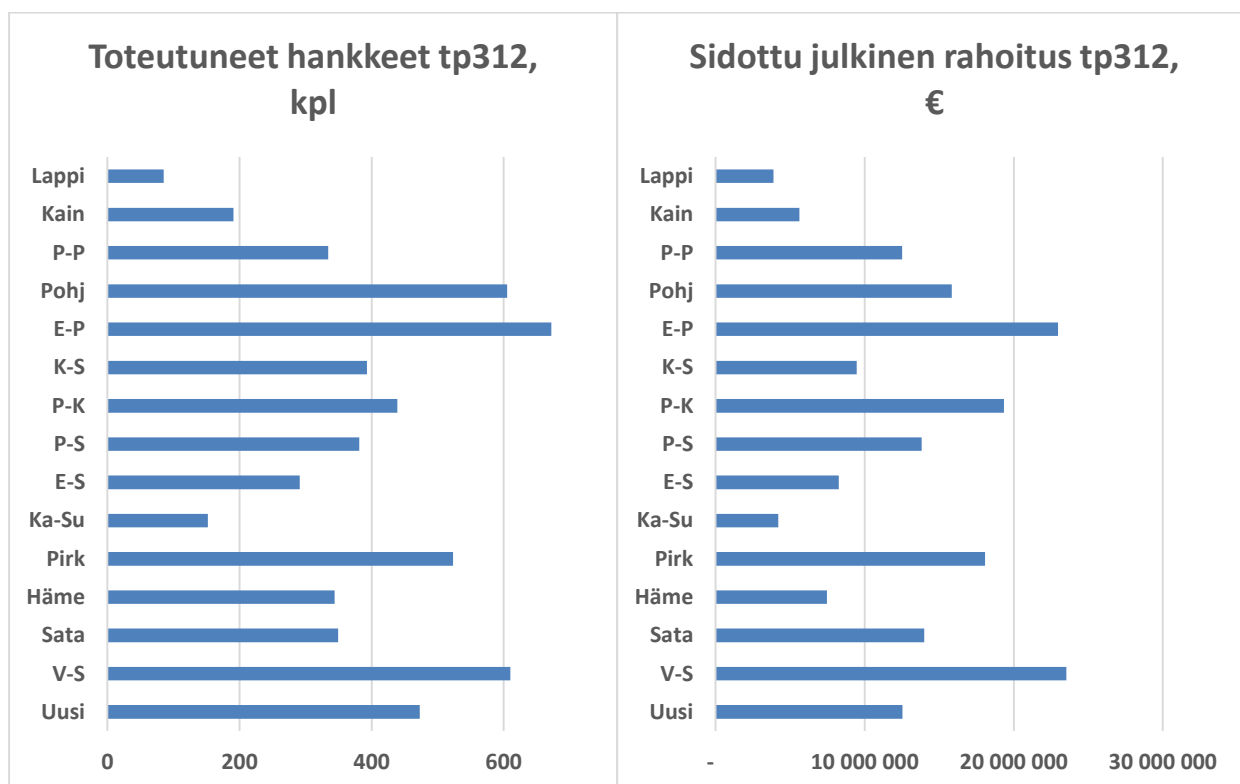
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1996). Competing for the future. *Futures*, 28, 91–93.
- Penrose, E. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*. John Wiley and Sons. New York.
- Sotarauta, M. & Kosonen, K.-J. & Viljamaa, K. 2007. Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena - 2000-luvun aluekehittäjän työnkuvaa ja kompetensseja etsimässä. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 23/2007
- Wernerfelt, B. (1984). A Resource based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171–180
- Johansson Jan-Erik & Anssi Smedlund (2015). Verkostoanalyysi. Teoksessa *Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa*, 234–249. Toim. Kai Eriksson. Helsinki: Gaudeamus.
- Johansson Jan-Erik, Mikko Mattila & Petri Uusikylä (1995). *Johdatus verkostoanalyysiin*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Scott, John (2000). *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage publications Ltd.

[illegible]

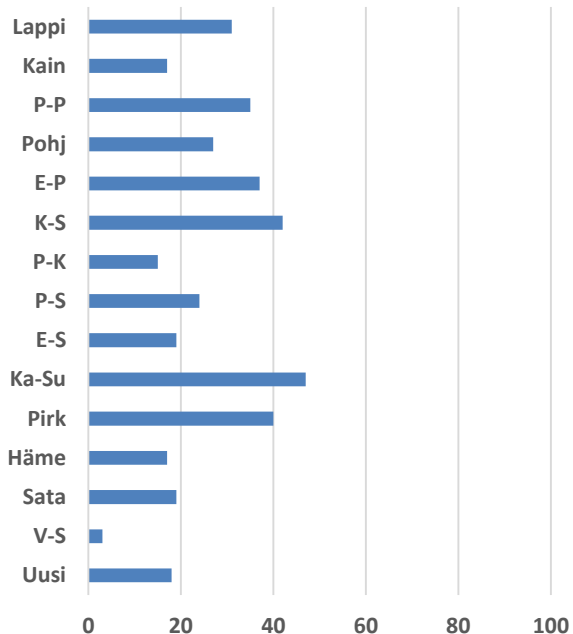
Liite 2. Toteutuneet hankkeet ja sidottu julkinen rahoitus toimenpiteittäin ELY-keskuksissa



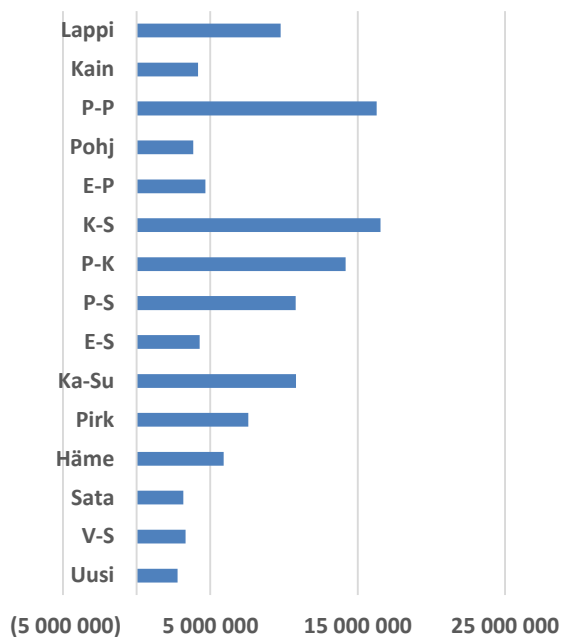




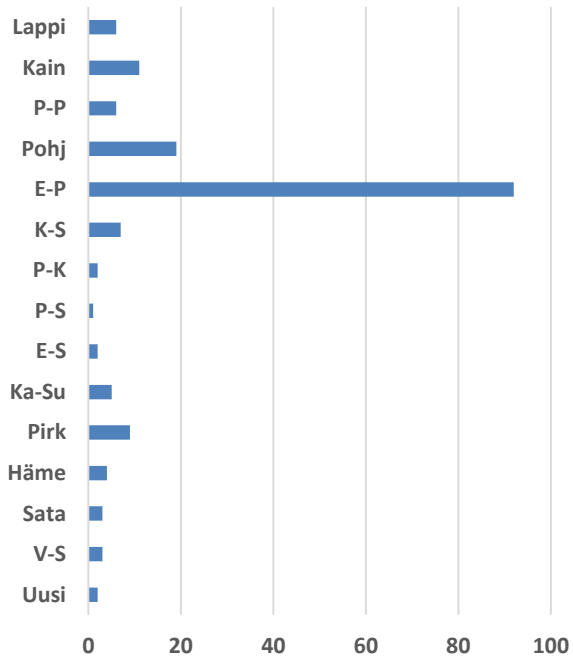
**Toteutuneet hankkeet tp321,
kpl**



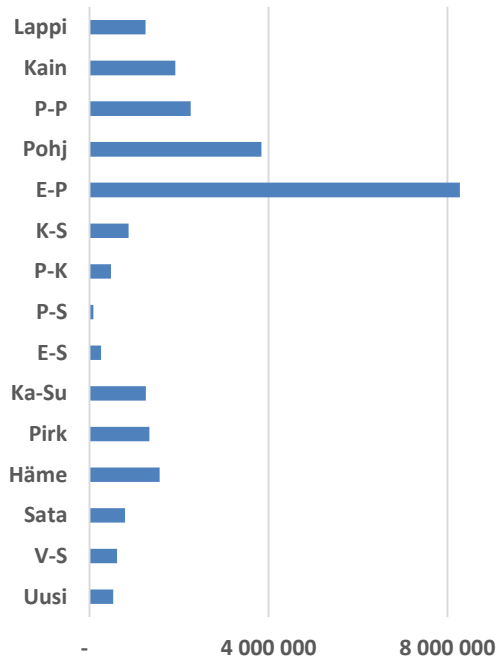
**Sidottu julkinen rahoitus
tp321, €**

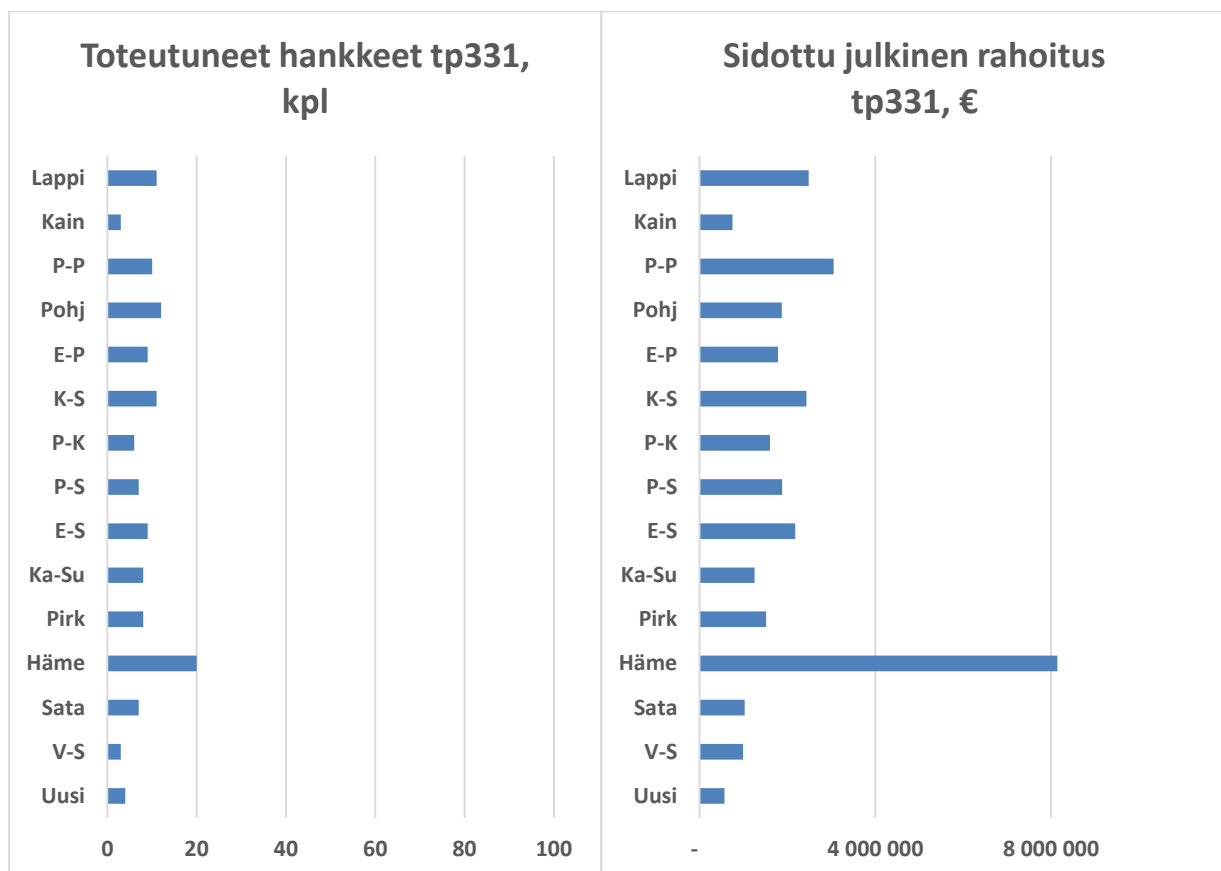
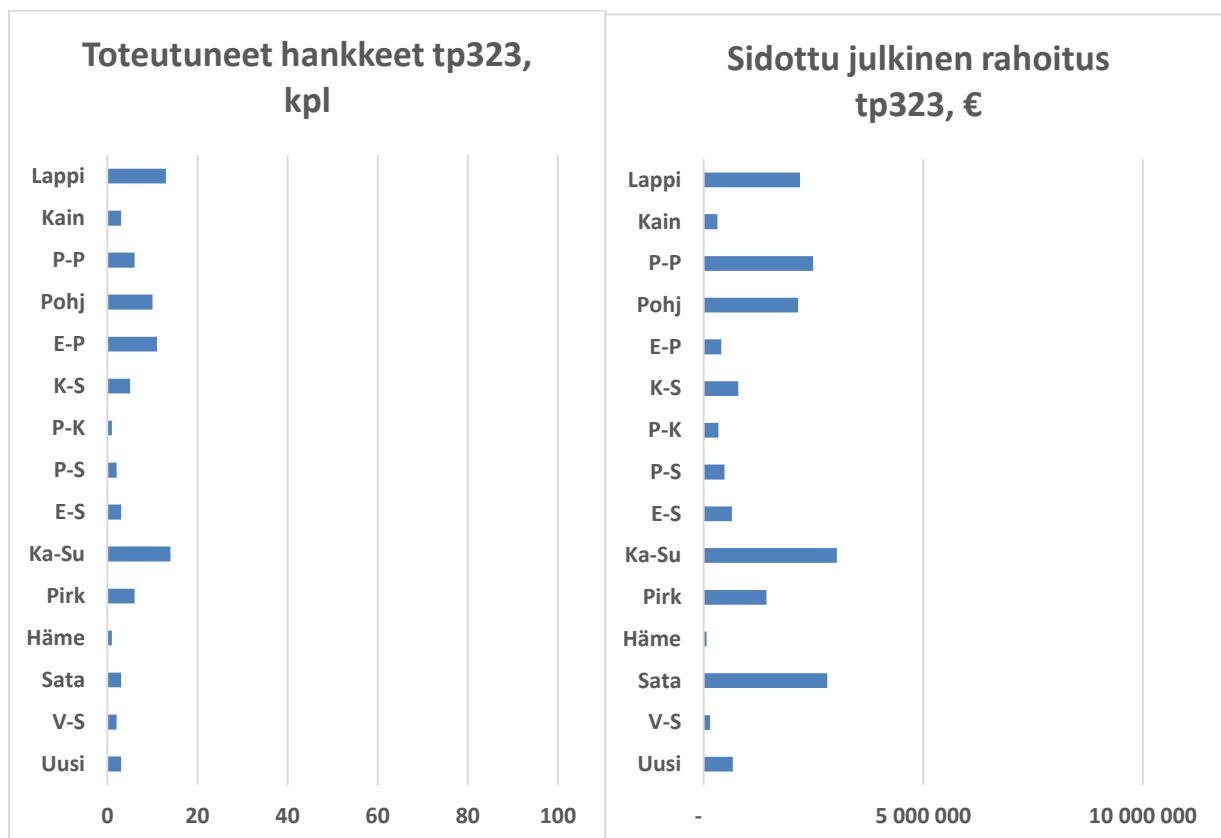


**Toteutuneet hankkeet tp322,
kpl**



**Sidottu julkinen rahoitus tp322,
€**





Liite 3. Luonnos Mavin säännöllisestä raportoinnista ELY-keskusalueittain

Mavi tuottaa nämä panos-, tulos- ja tuotosindikaattorit sekä prosessiin liittyvät indikaattorit puolivuosit-
tain (absoluuttinen tieto 6 kk ajalta sekä kumulatiivinen tieto ohjelmakauden alusta) tietokanta-ajona ELY-
keskuksittain jaoteltuna ja lähettää tiedon MMM:lle ja ELY-keskuksille sähköisesti. Tieto on ristiintarkas-
tettu, ja sen laatu on varmistettu.

Panosindikaattorit (sidotut ja maksetut varat)

toimenpiteittäin (€)

yrittäjätuki (€)

- investoinnit (€)
- yrityksen kehittäminen (€)
- aloittavat yritykset (€)
- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

kehittämishankkeet (€)

- hallinnoidut alueiden väliset hankkeet (€)
- koulutukset (€)
- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

laajakaistahankkeet (€)

energiահankkeet (€)

Tuotosindikaattorit

toimet eri toimenpiteissä (kpl)

yrittäjätuki (kpl)

- investoinnit (kpl)
- yrityksen kehittäminen (kpl)
- aloittavat yritykset (kpl)

kehittämishankkeet (kpl)

- hallinnoidut alueiden väliset hankkeet (kpl)
- koulutukset (kpl)
- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

laajakaistahankkeet (kpl)

energiահankkeet (kpl)

Tulosindikaattorit

uudet työpaikat, yrittäjätuki (kpl)

- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

uudet työpaikat, hanketuki (kpl)

- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

säilytetyt työpaikat (kpl)

- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

uudet yritykset, yritystuki (kpl)

- nuorten (alle 25v) yritykset (kpl)
- jaottelu kaupungin läheinen/ydinmaaseutu/harvaan asuttu maaseutu

uudet palvelut (kpl)

parantuneet palvelut (kpl)

koulutuksiin osallistuneiden määrä (kpl)

tuotetun uusiutuvan energian määrä (kWh)

laajakaistainfrastruktuurista hyötyvät henkilöt (kpl)

laajakaistainfrastruktuurista hyötyvät maaseudun yritykset (kpl)

Prosessiin liittyvät indikaattorit

Käsittelyajat: hakemus

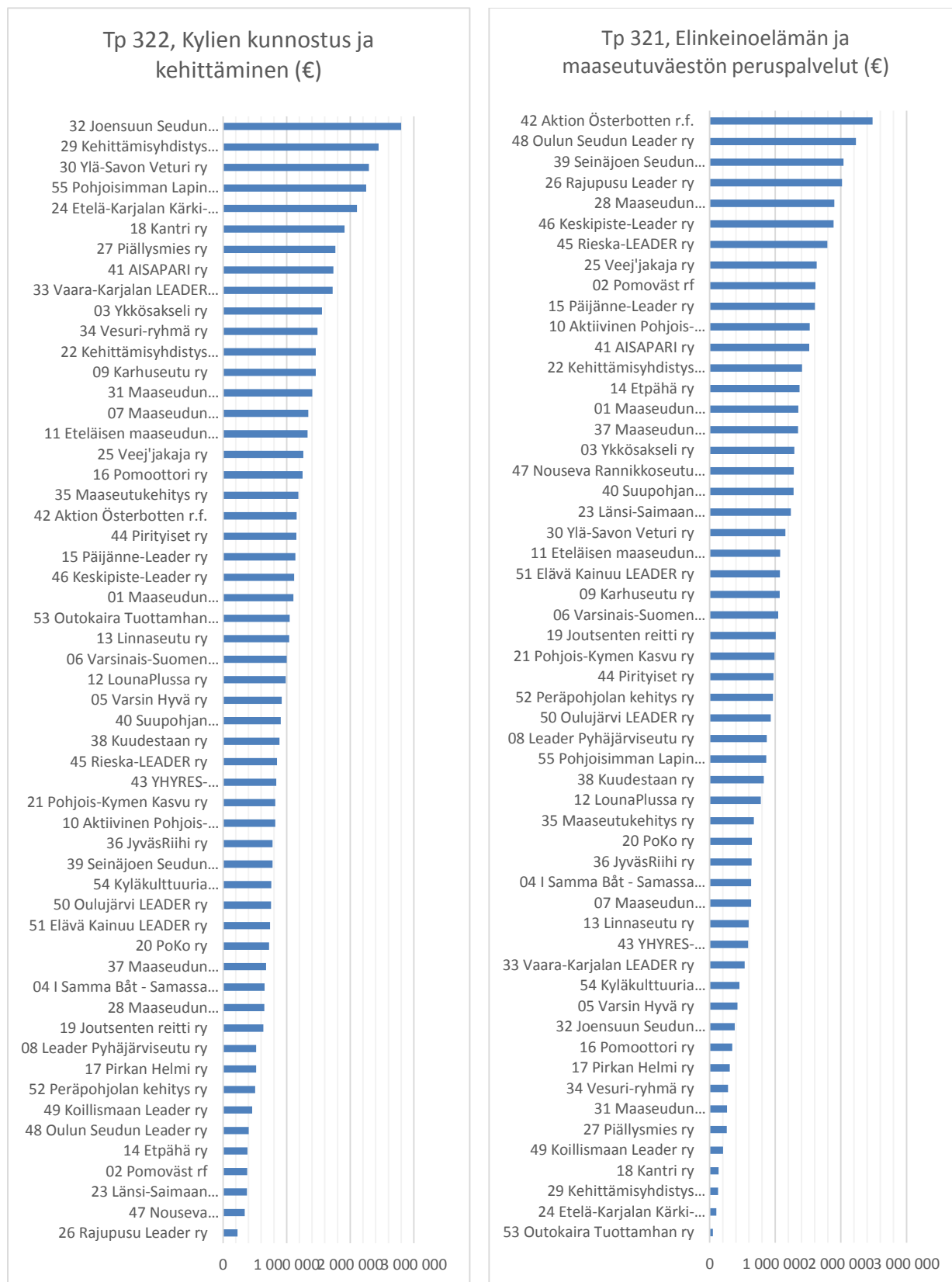
- yritystuki
- hanketuki
 - o alueiden väliset hankkeet

Käsittelyajat: maksatus

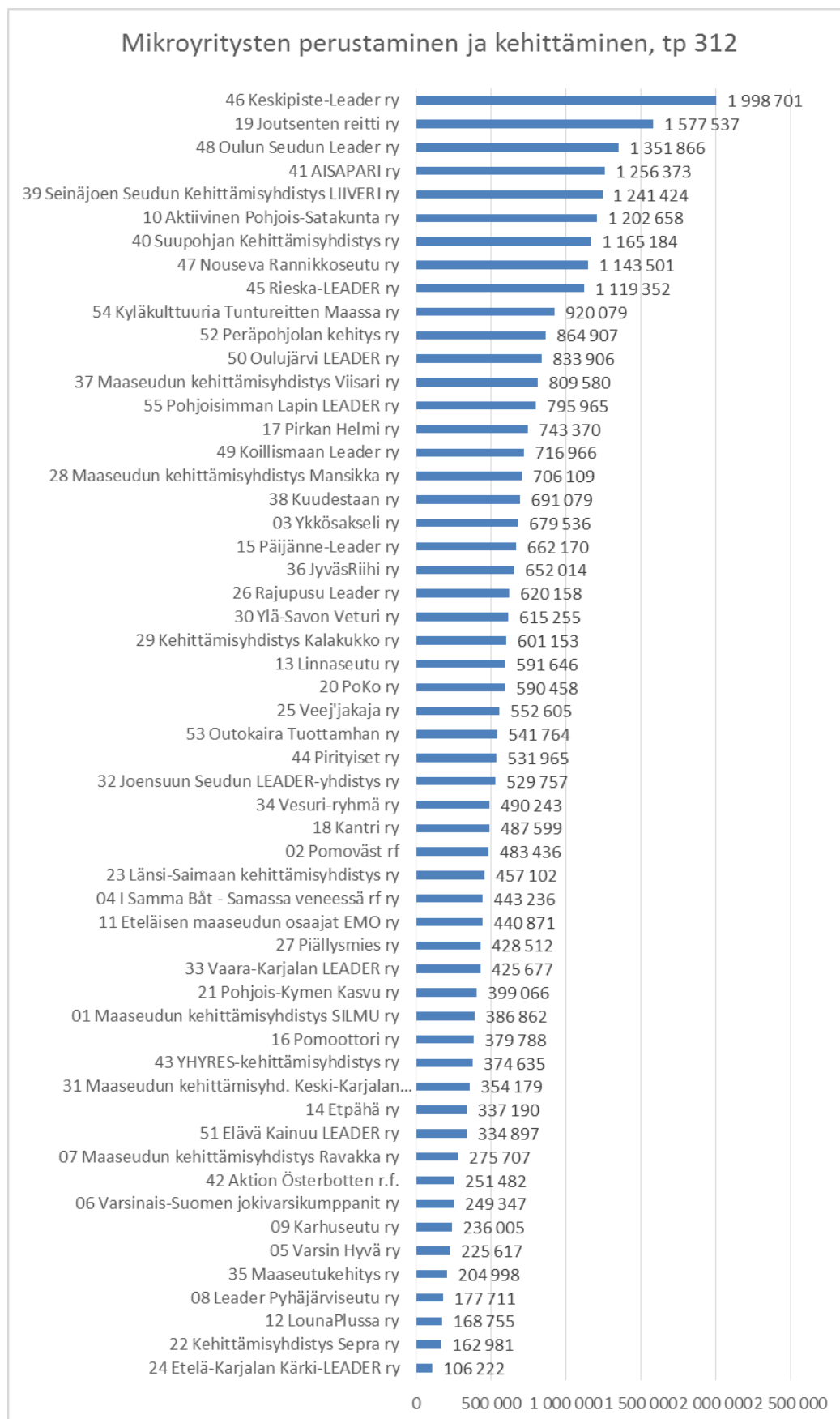
- yritystuki
- hanketuki
 - o alueiden väliset hankkeet

PAIKALLISEN TASON ANALYYSIN LIITTEET

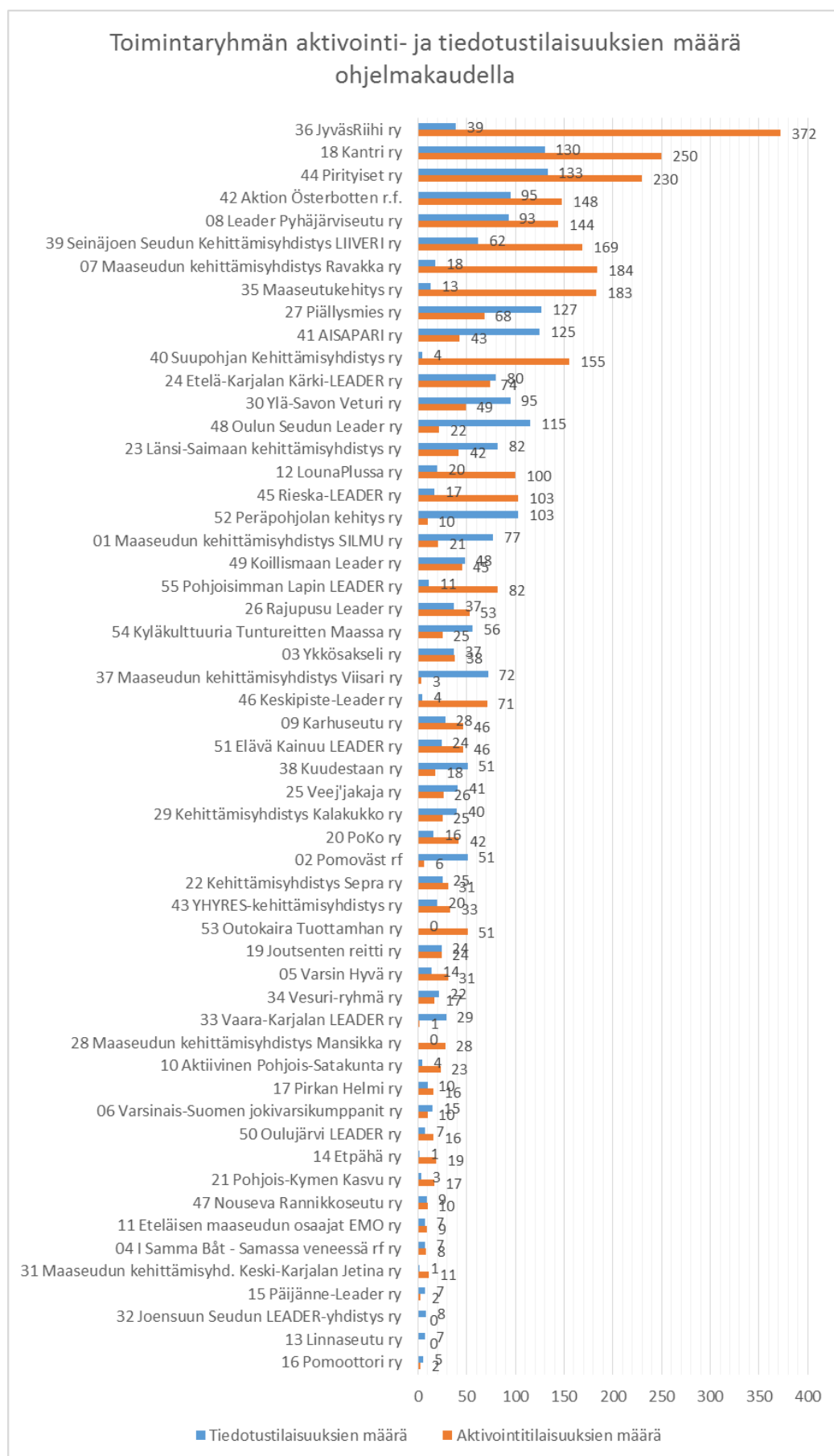
Liite 1. Toimintaryhmien eniten toteuttamat maaseutuohjelman toimenpiteet toimintaryhmittäin



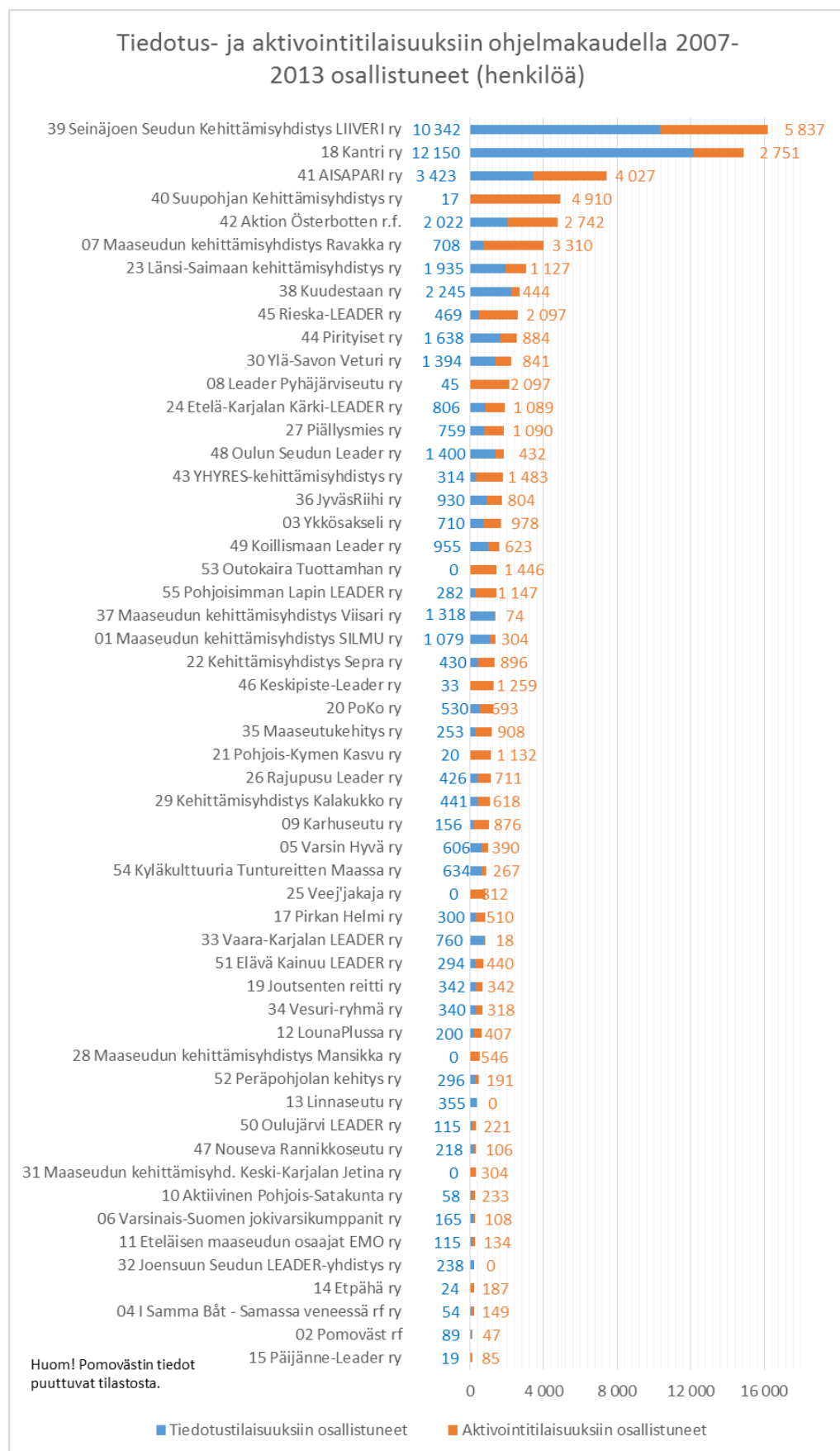
Liite 2. Toimintaryhmien sitoma julkinen raha (EU+valtio) toimenpiteeseen 312



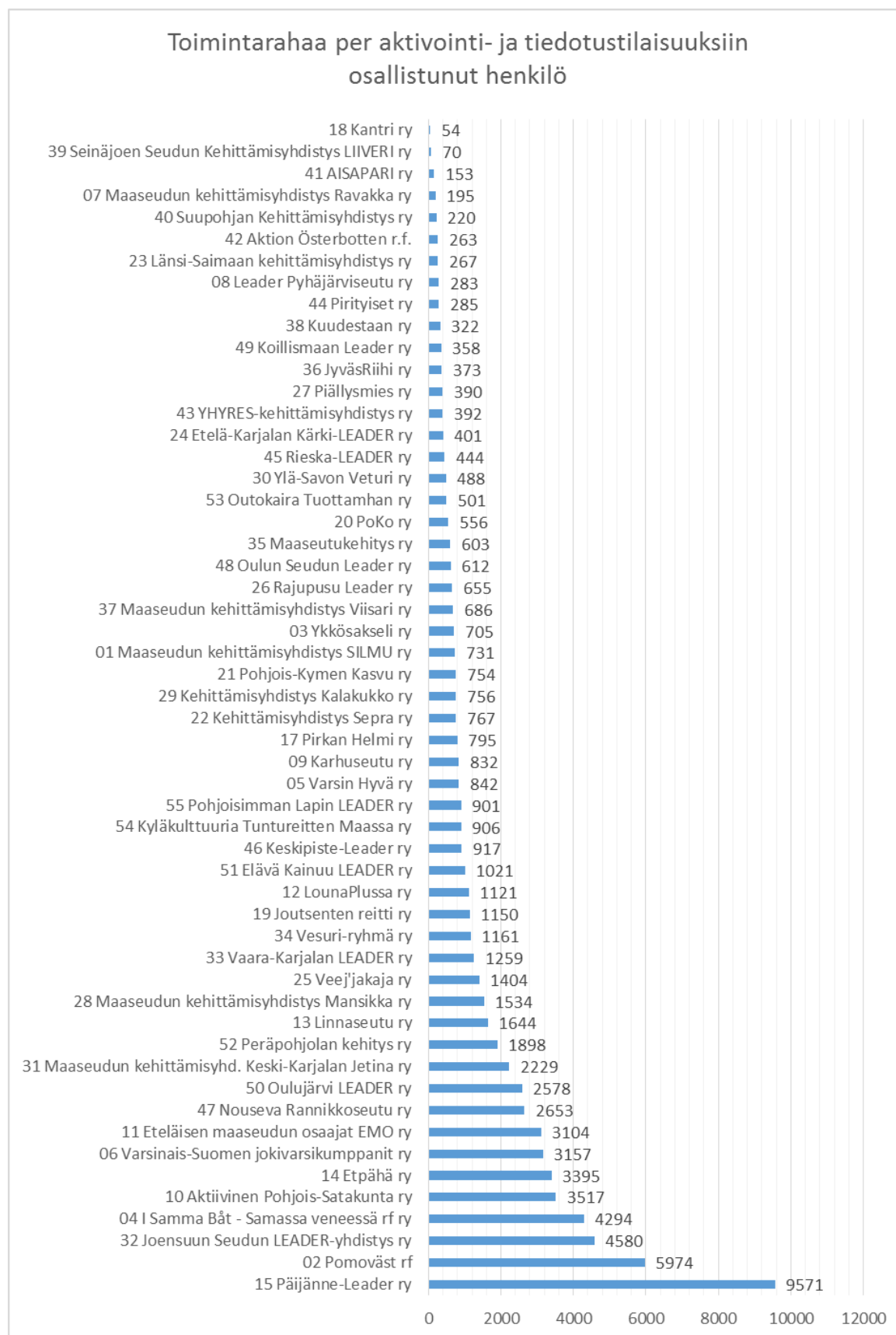
Liite 3. Toimintaryhmien tiedotus- ja aktivointitilaisuuksien määrä 2007–2013



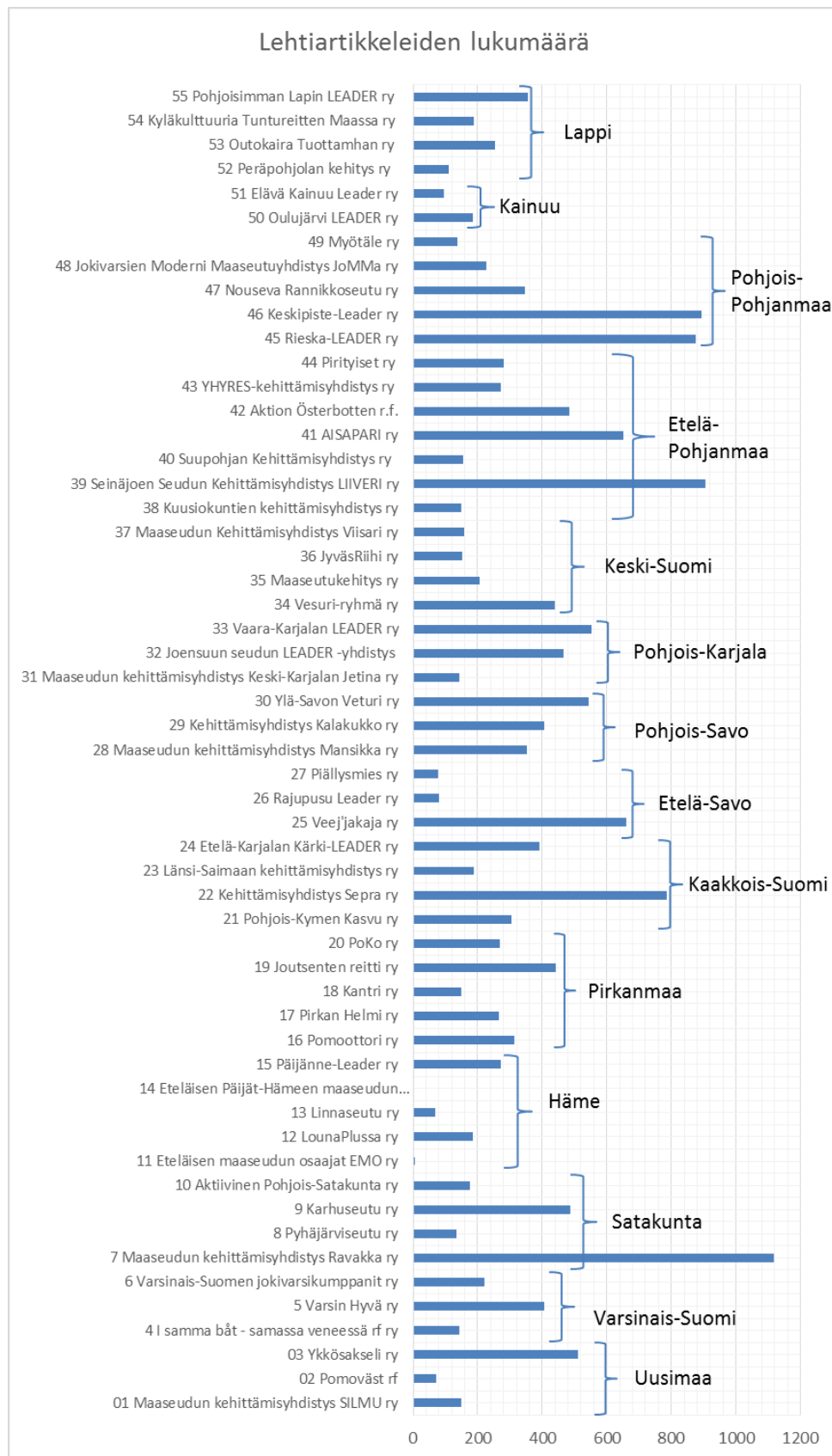
Liite 4. Toimintaryhmien aktivointi- ja tiedotustilaisuuksiin osallistuneet ohjelmakaudella 2007–2013



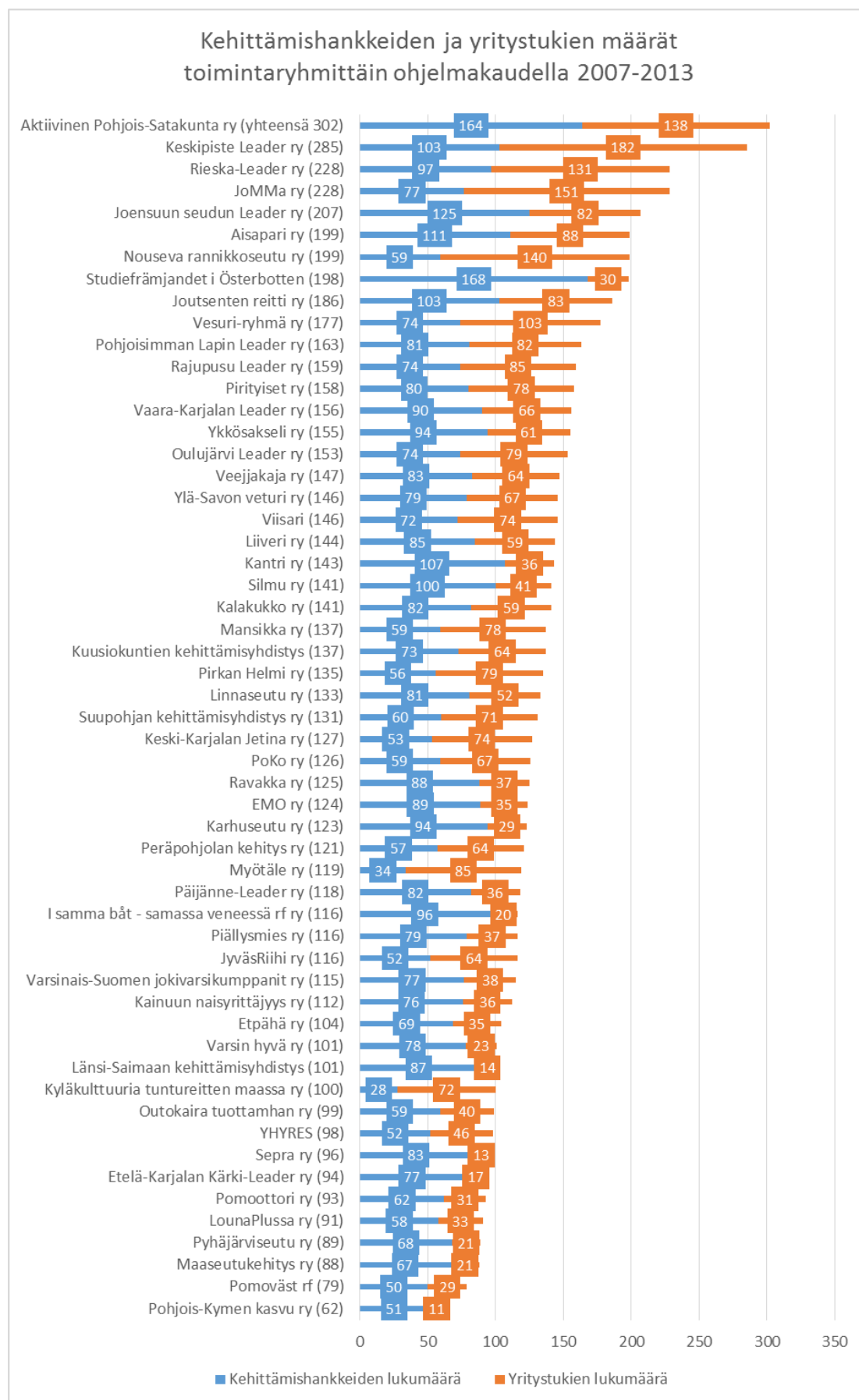
Liite 5. Toimintarahan määrä (euroa) per tiedotus- tai aktivointitilaisuuteen osallistunut henkilö ohjelmakaudella 2007–2013 (toimintaraha / osallistuneet)



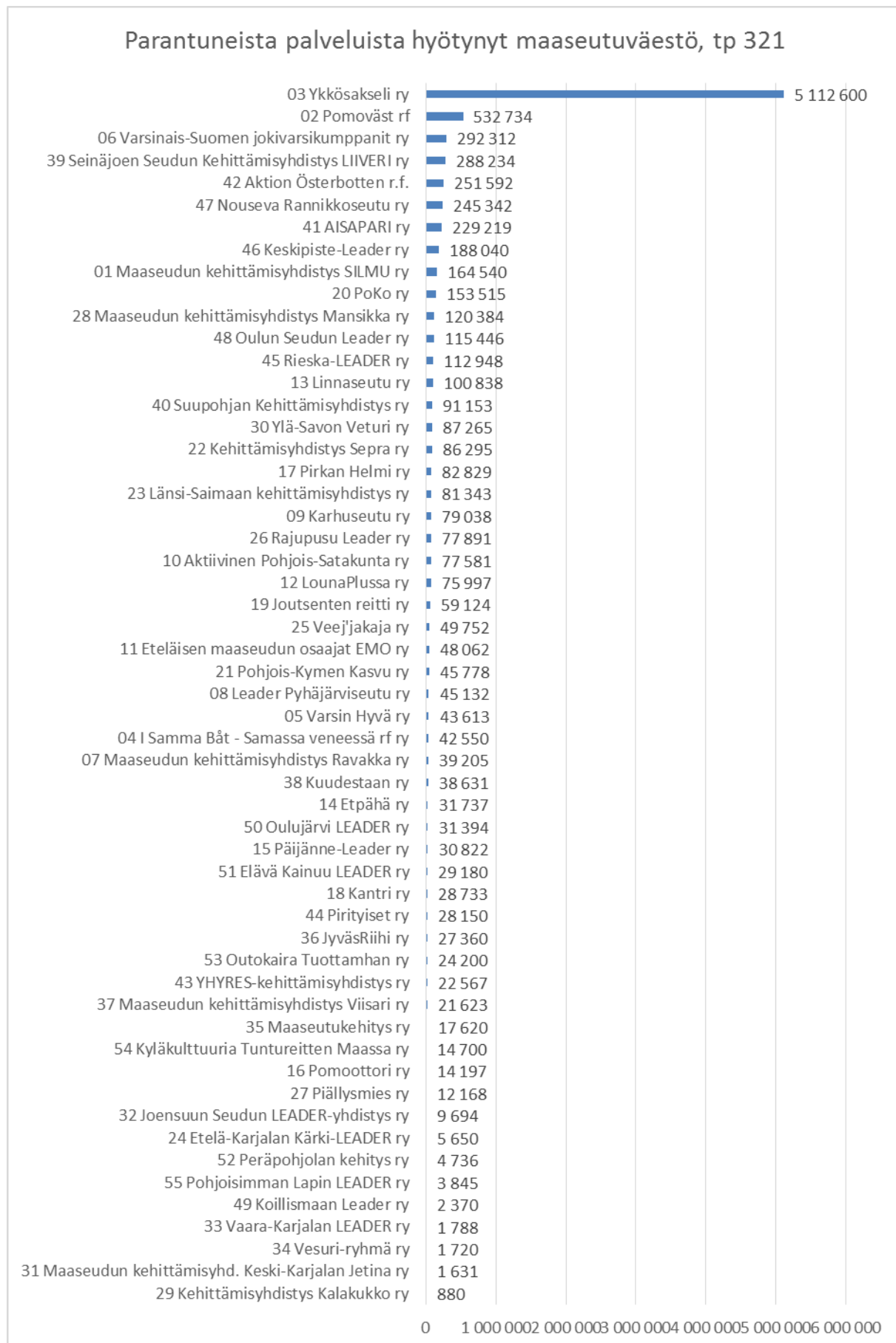
Liite 6. Toimintaryhmien lehtiartikkeleiden lukumäärä (toteuma 03/2015 mennessä)



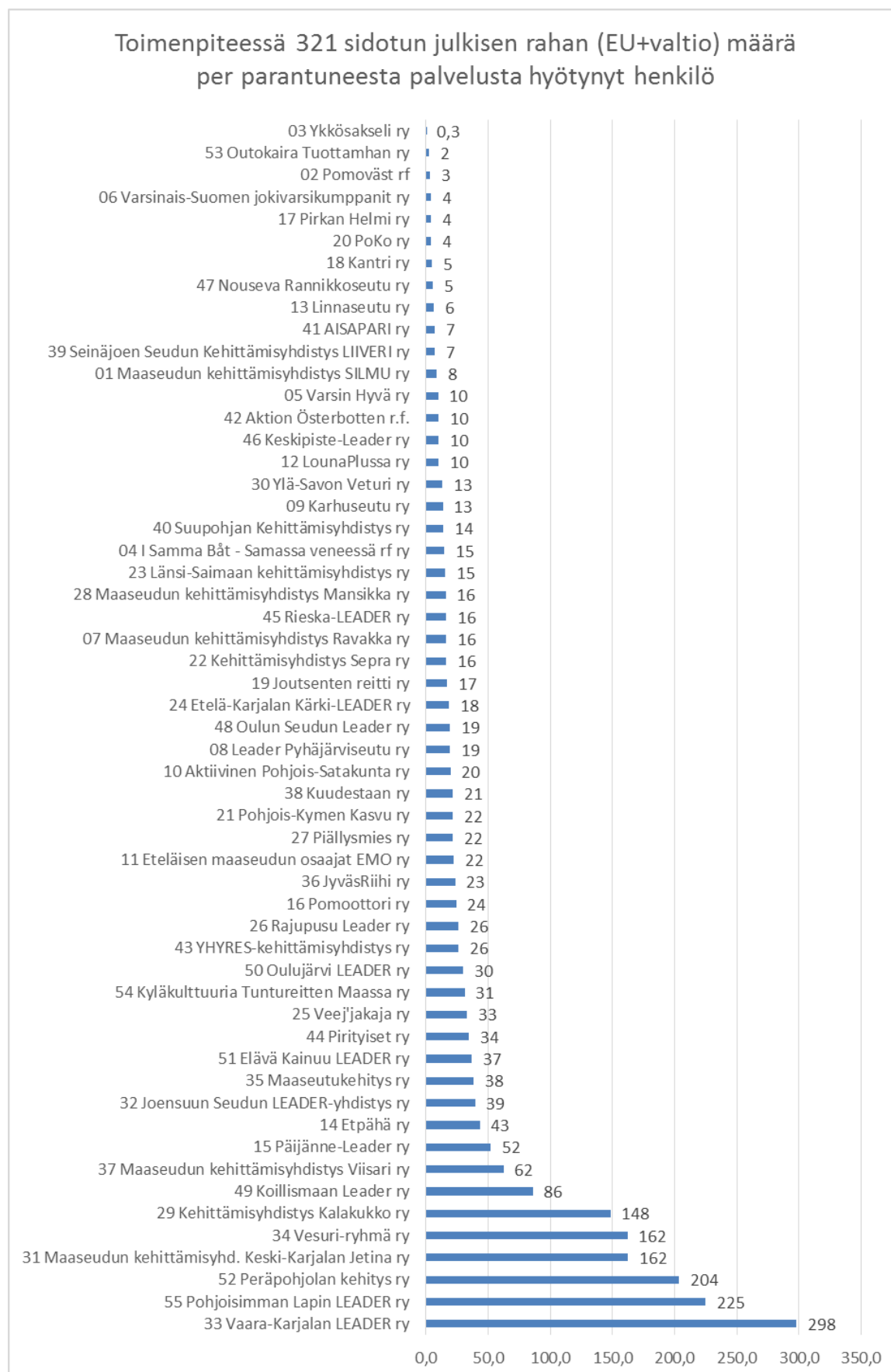
Liite 7. Kehittämishankkeiden ja yritystukien määrät toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013



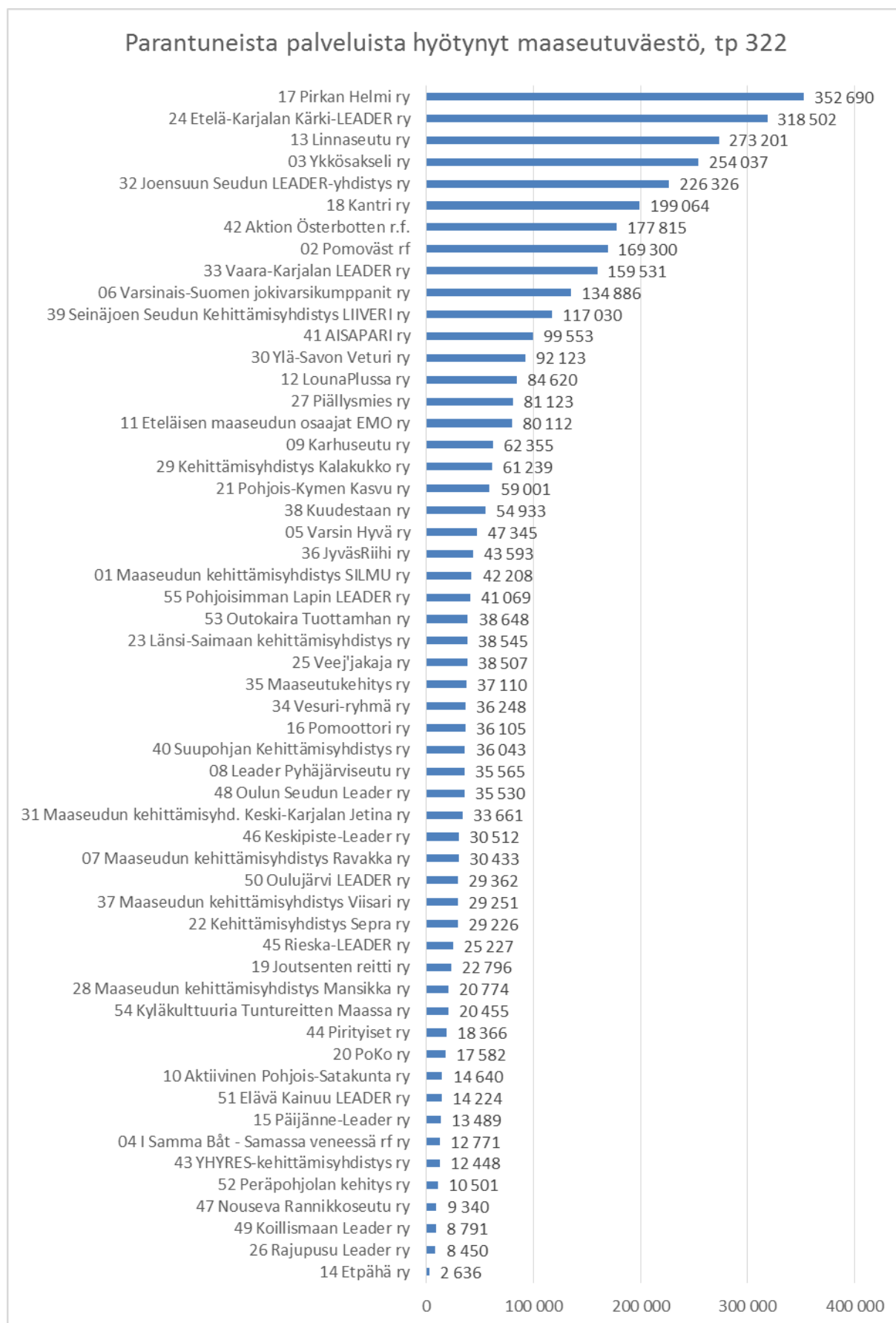
Liite 8. Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 321 kautta.



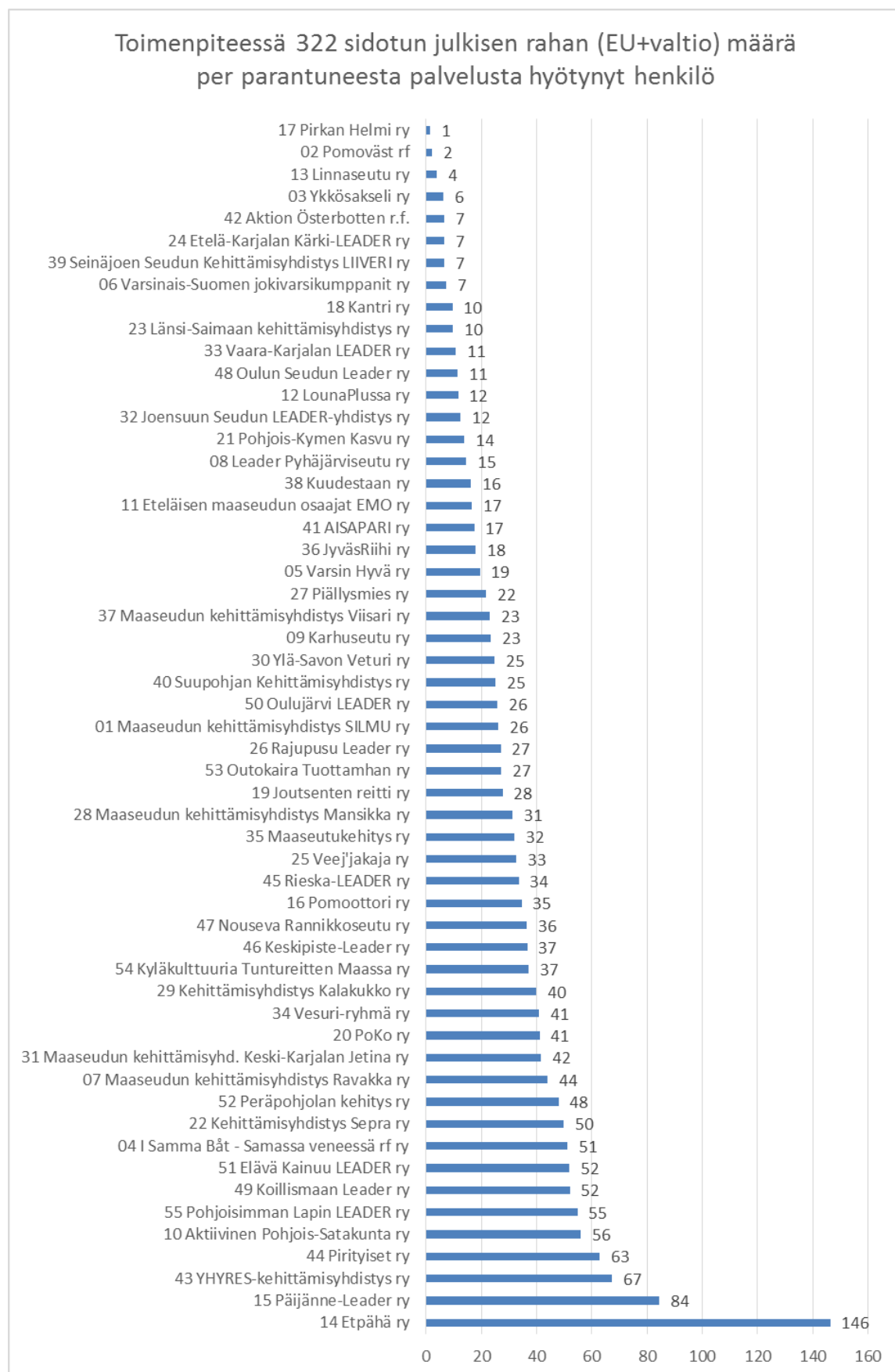
Liite 9. Toimenpiteessä 321 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä per parantuneesta palvelusta hyötynyt henkilö.



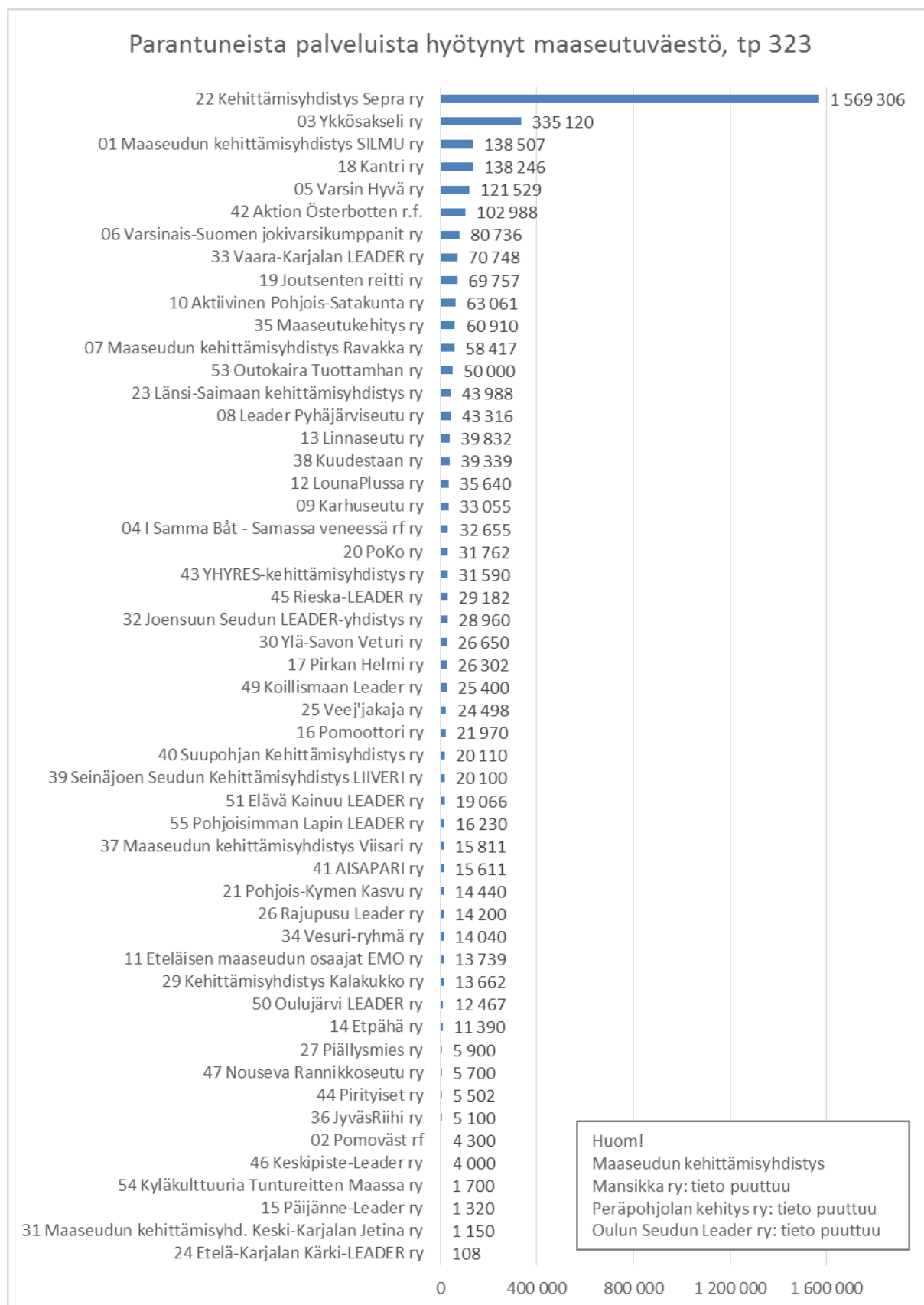
Liite 10. Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 322 kautta.



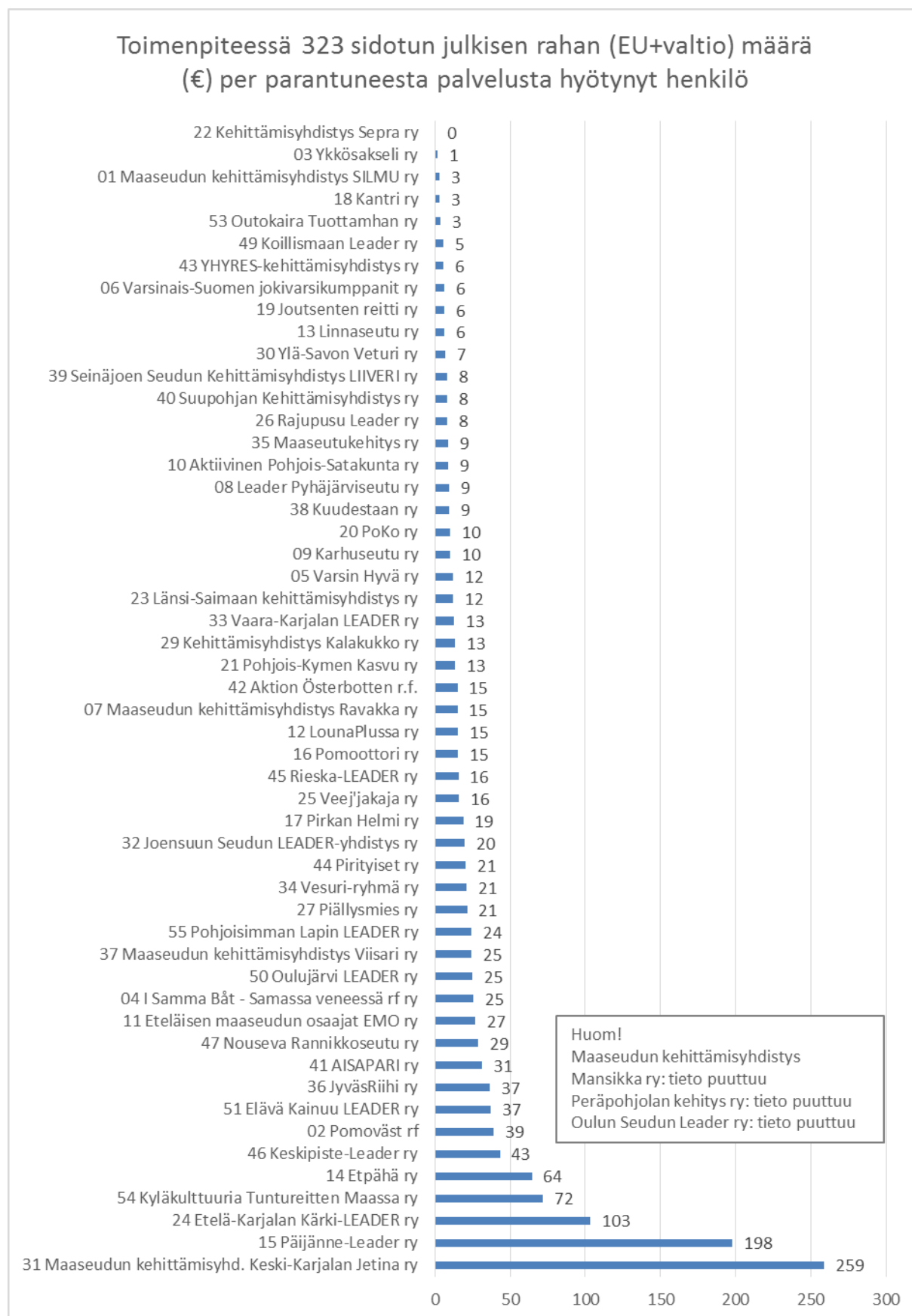
Liite 11. Toimenpiteeseen 322 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä per parantuneesta palvelusta hyötynyt henkilö



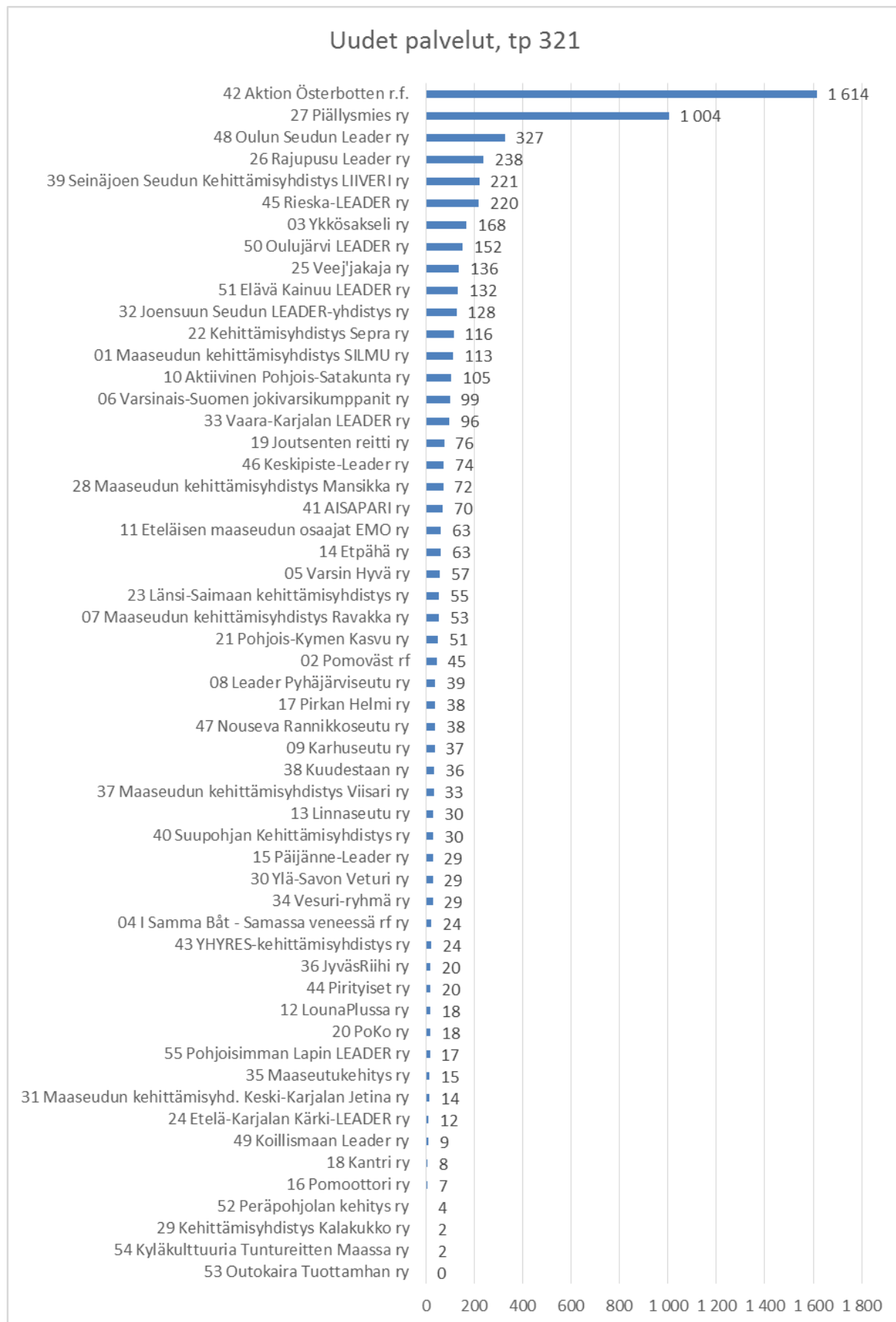
Liite 12. Parantuneista palveluista hyötynyt maaseutuväestö toimenpiteen 323 kautta.



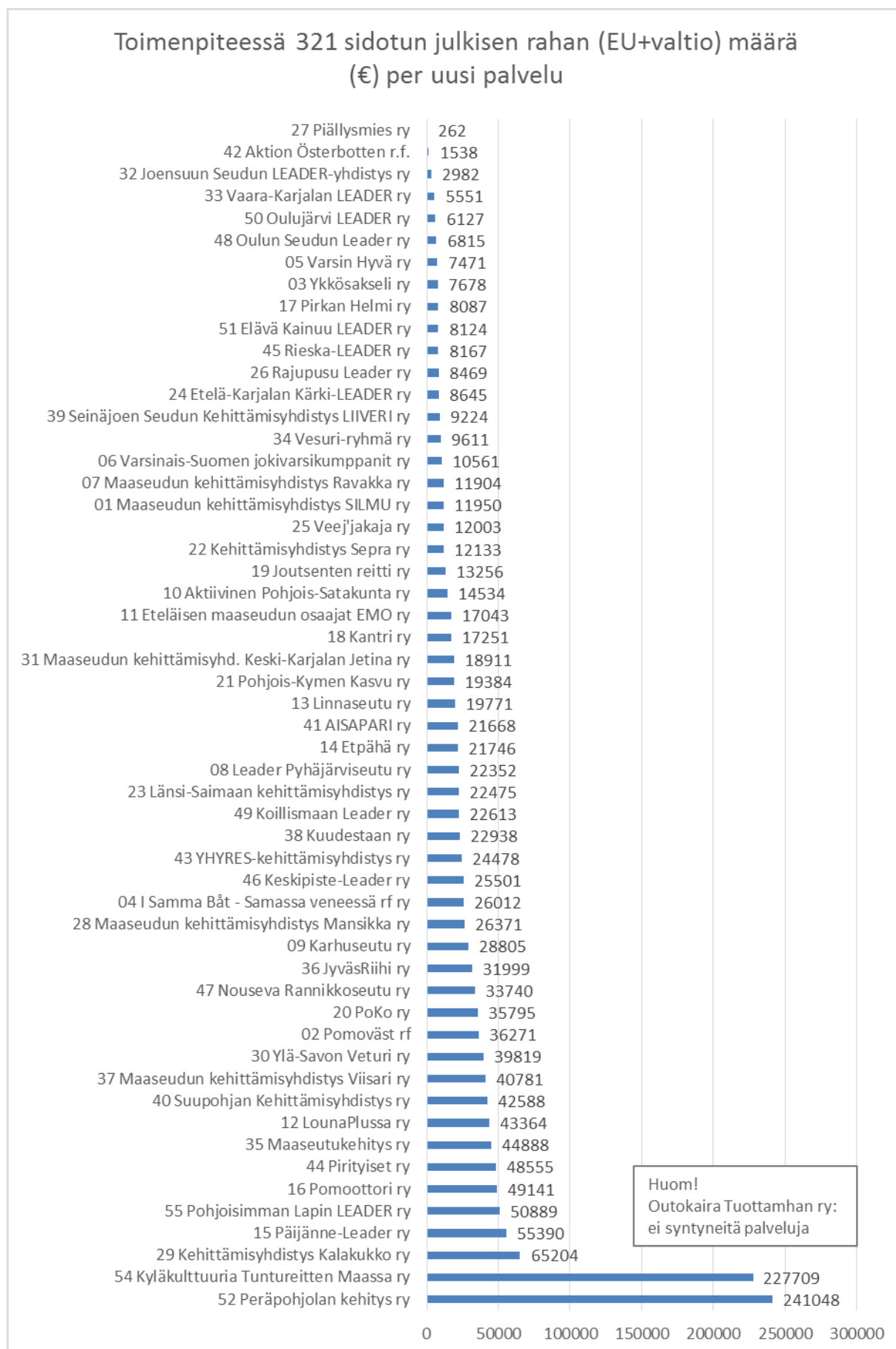
Liite 13. Toimenpiteessä 323 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per parantuneesta palvelusta hyötynyt henkilö



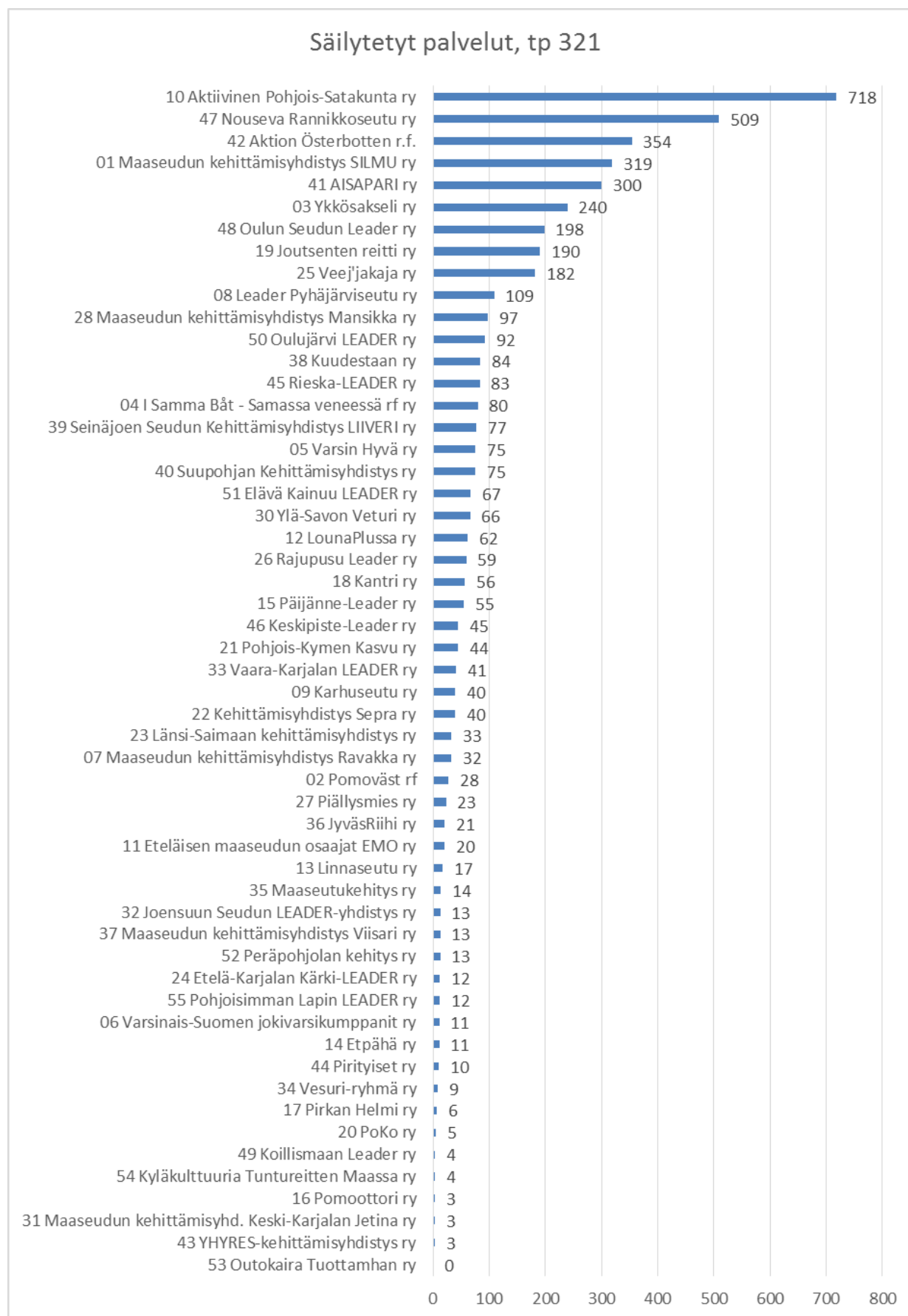
Liite 14. Hankkeissa syntyneiden uusien palveluiden lukumäärä toimenpiteen 321 kautta.



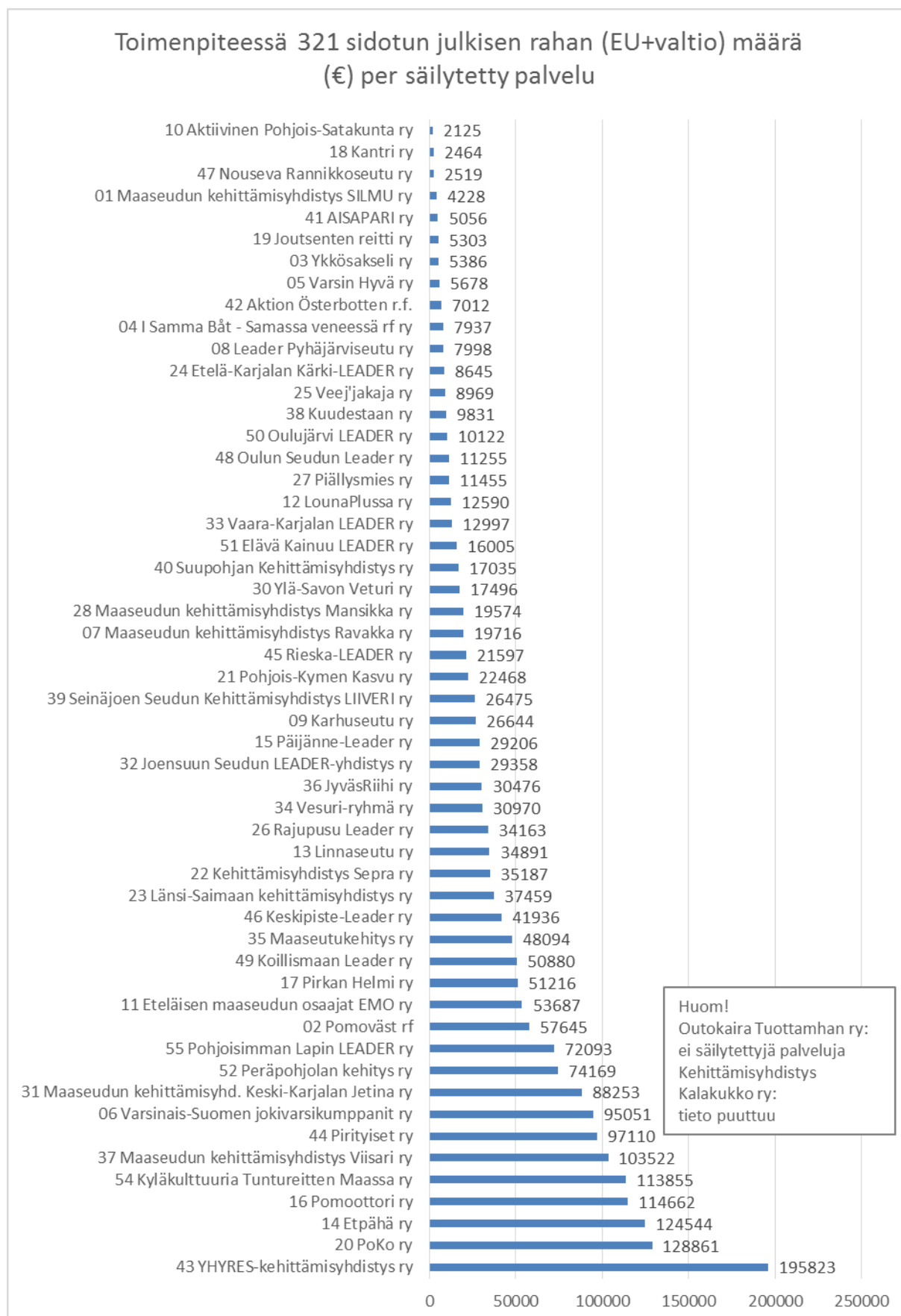
Liite 15. Toimenpiteessä 321 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per uusi palvelu



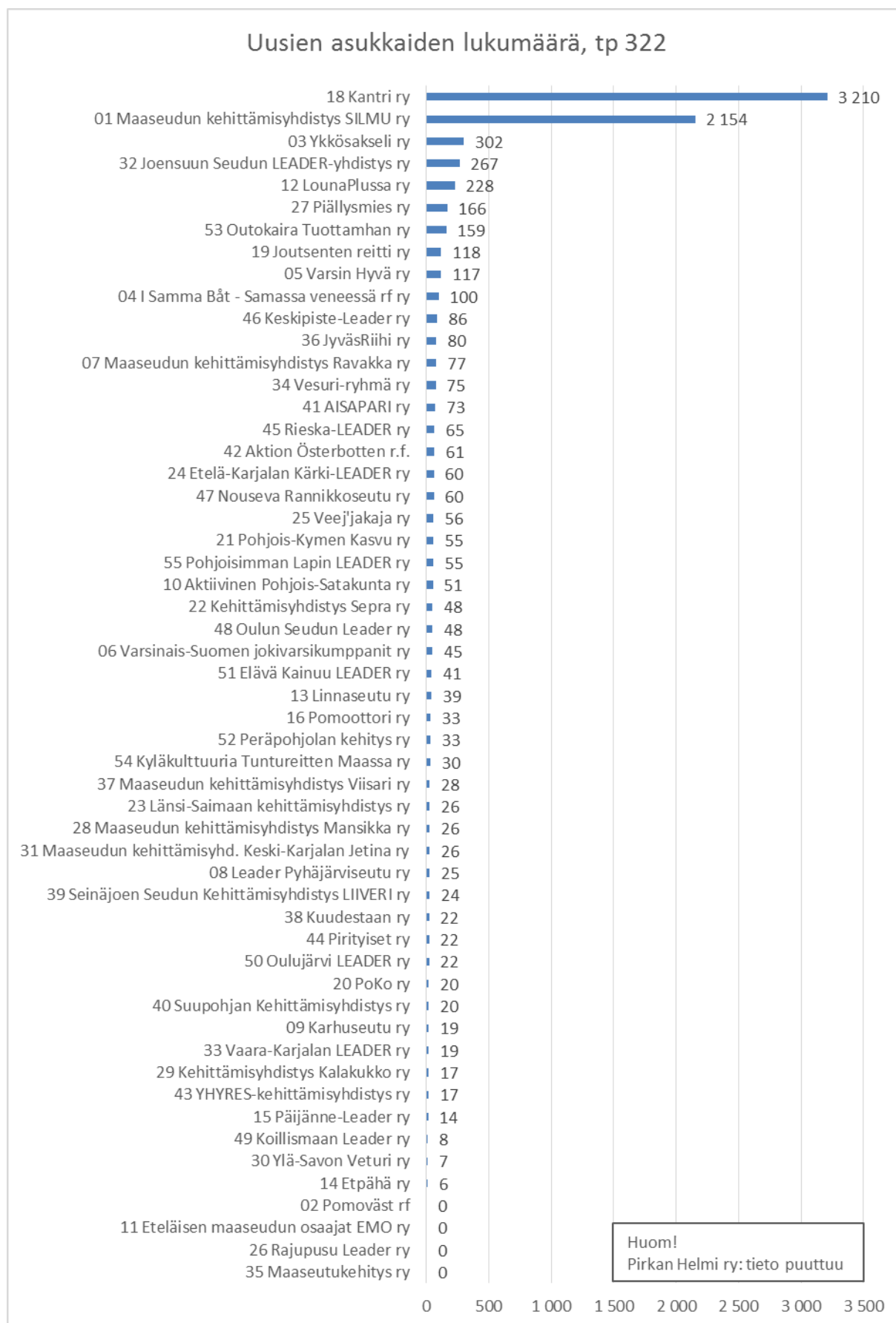
Liite 16. Säilytettyjen palveluiden lukumäärä toimenpiteen 321 kautta.



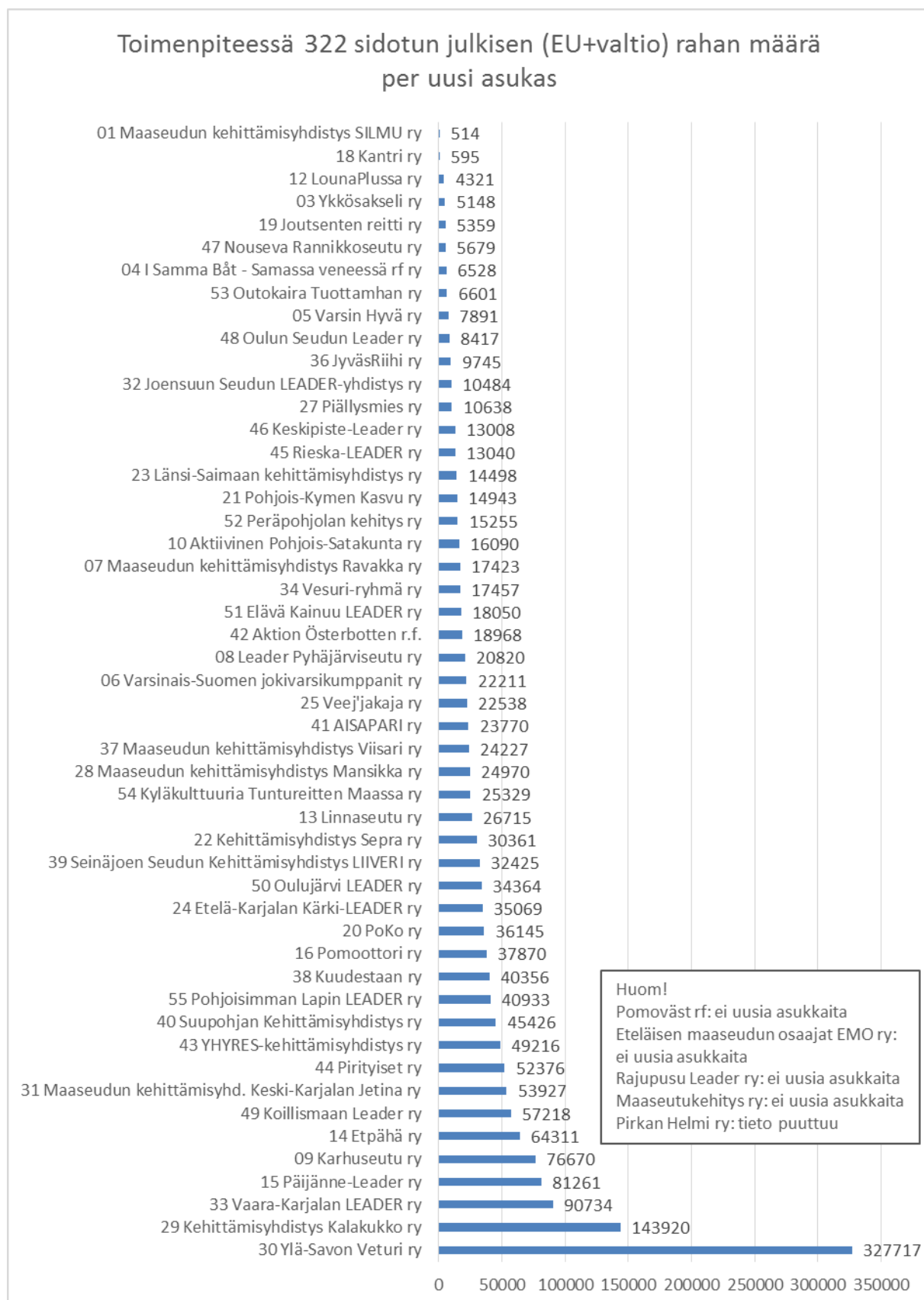
Liite 17. Toimenpiteessä 321 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per säilytetty palvelu



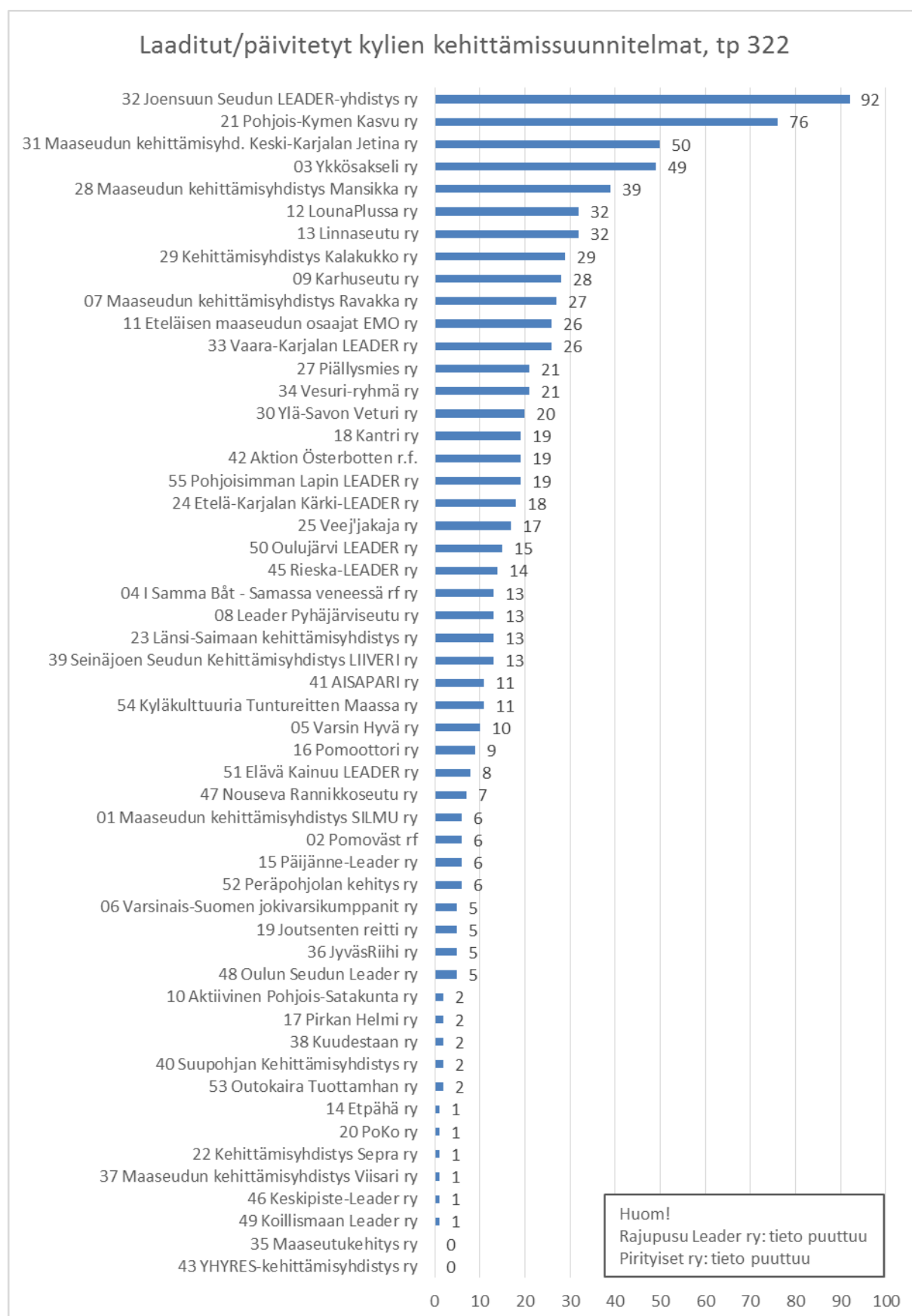
Liite 18. Uusien asukkaiden lukumäärä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013



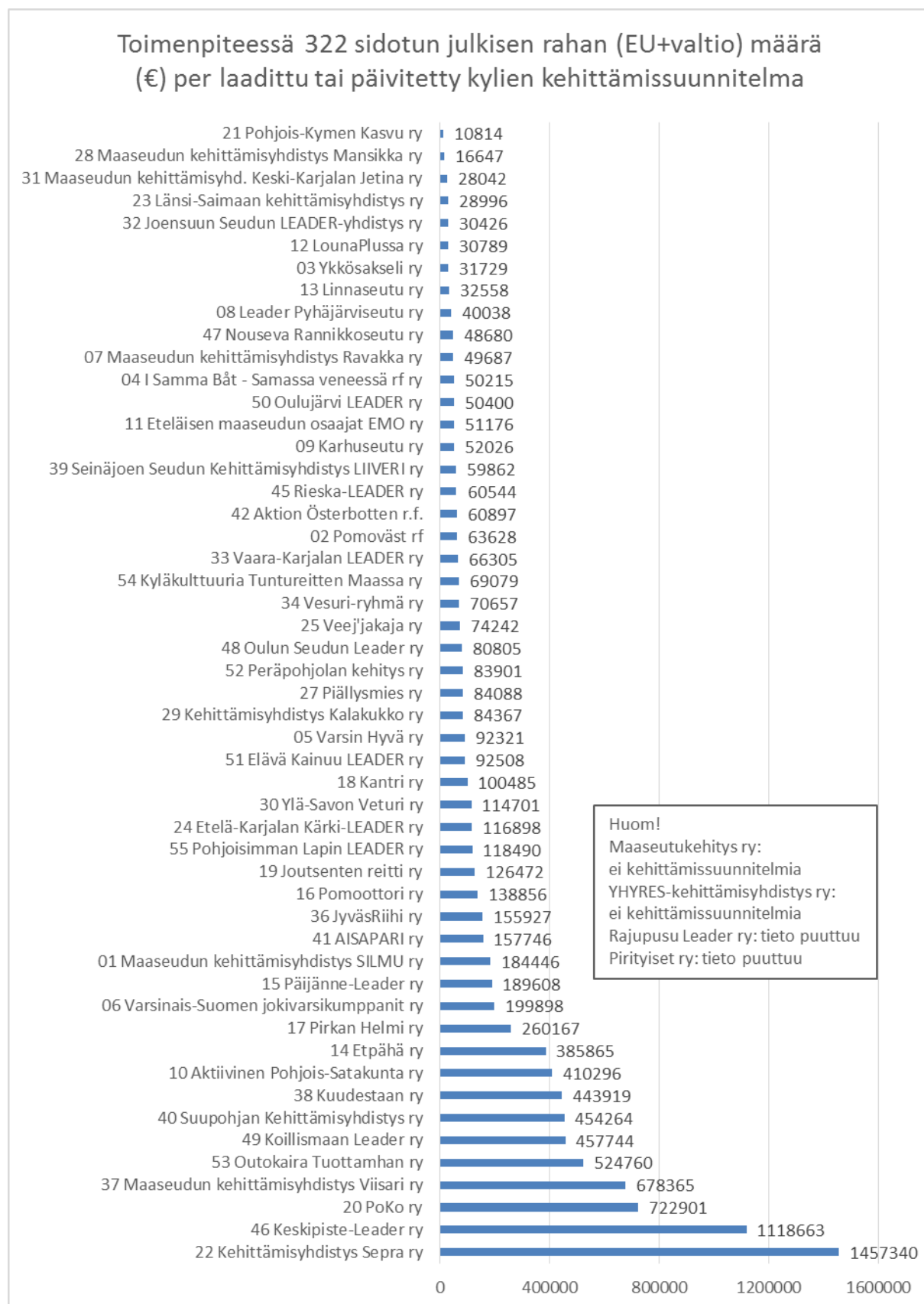
Liite 19. Toimenpiteessä 322 sidotun julkisen (EU+valtio) rahan määrä per uusi asukas



Liite 20. Laadittujen tai päivitettyjen kylien kehittämissuunnitelmien määrä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013



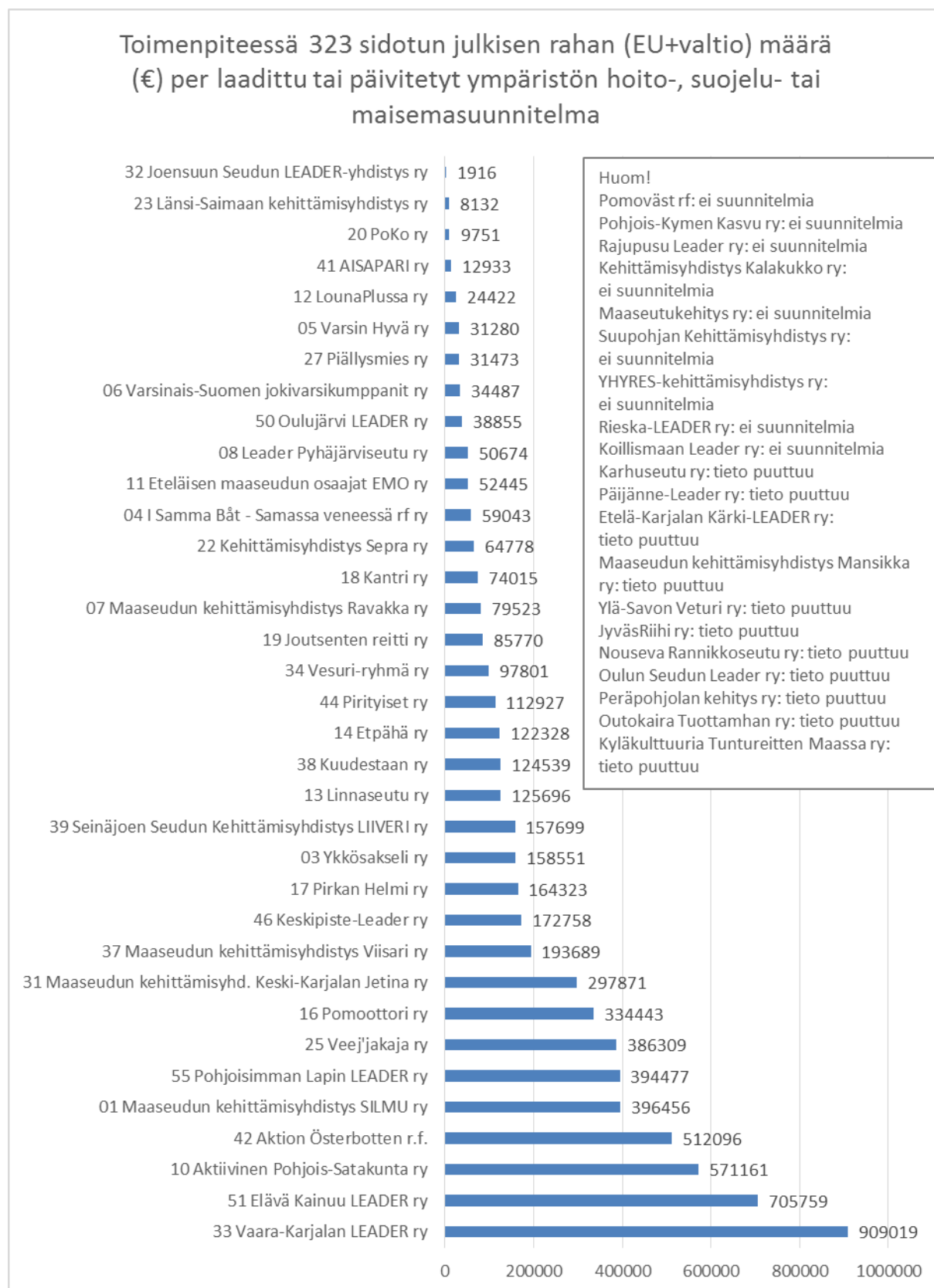
Liite 21. Toimenpiteessä 322 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per laadittu tai päivitetty kylien kehittämissuunnitelma



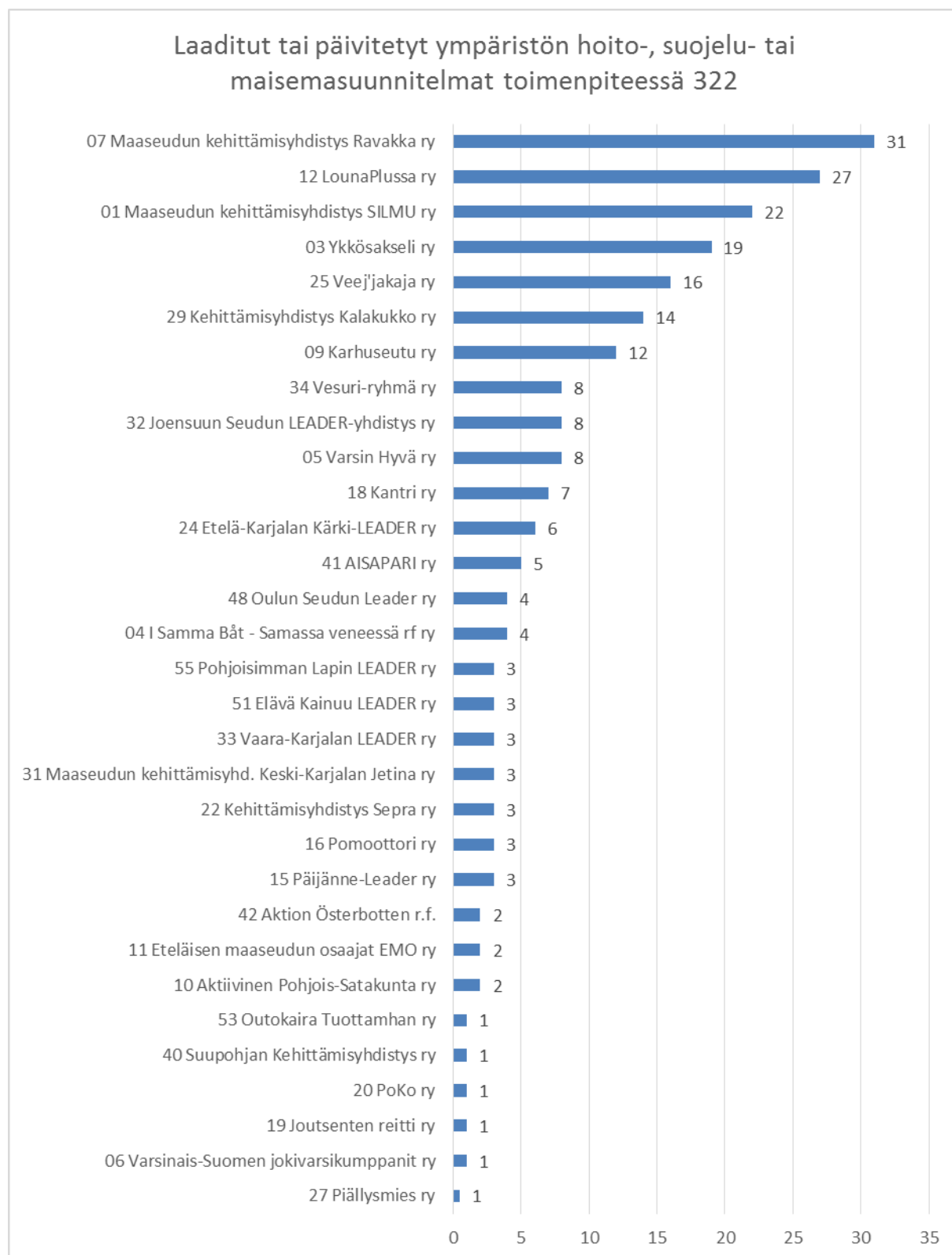
Liite 22. Laadittujen tai päivitettyjen ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmien määrä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013 toimenpiteessä 323



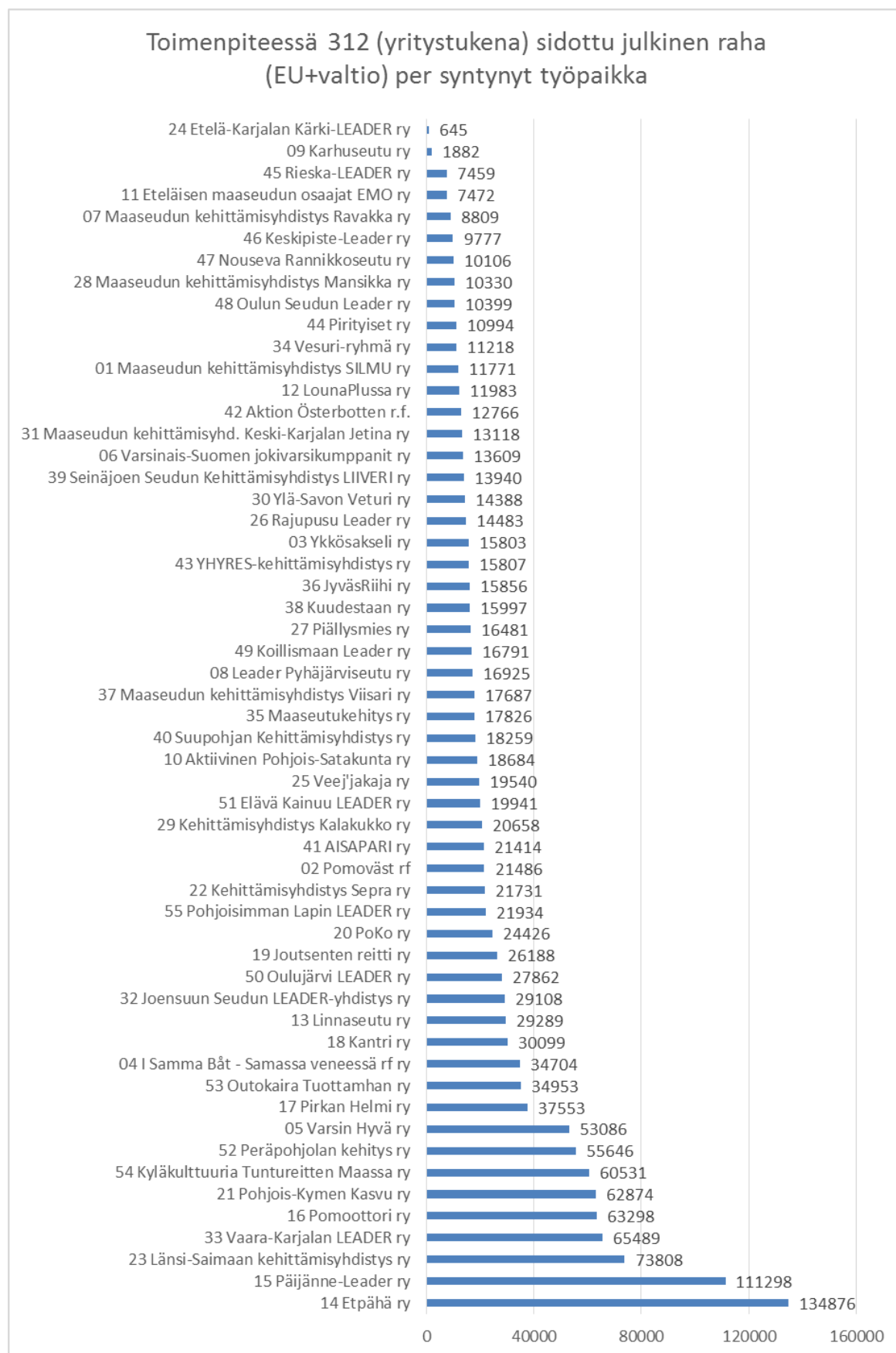
Liite 23. Toimenpiteessä 323 sidotun julkisen rahan (EU+valtio) määrä (€) per laadittu tai päivitetty ympäristön hoito-, suojele- tai maisemasuunnitelma ohjelmakaudella 2007–2013



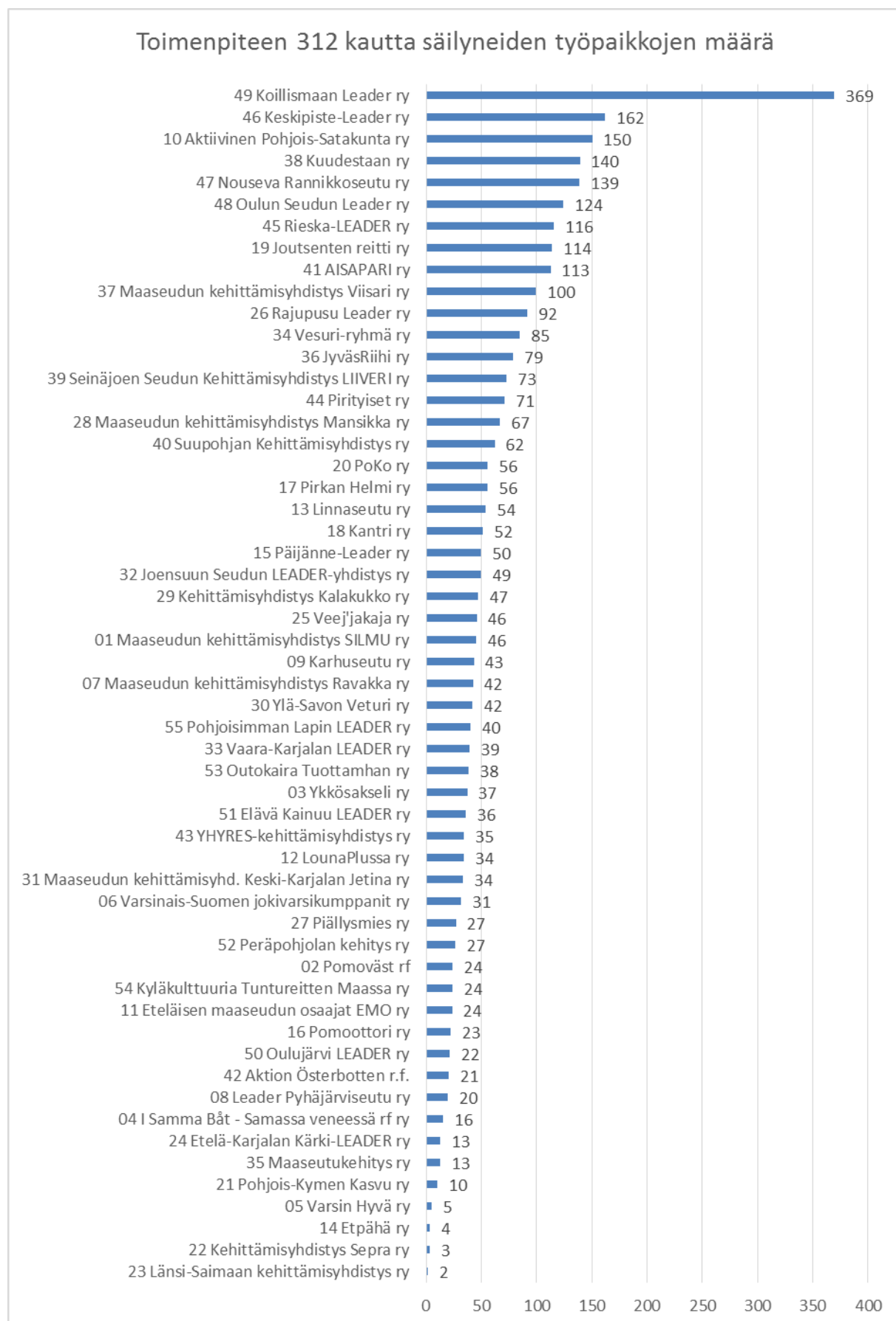
Liite 24. Laadittujen tai päivitettyjen ympäristön hoito-, suojelu- tai maisemasuunnitelmien määrä toimintaryhmittäin ohjelmakaudella 2007–2013 toimenpiteessä 322



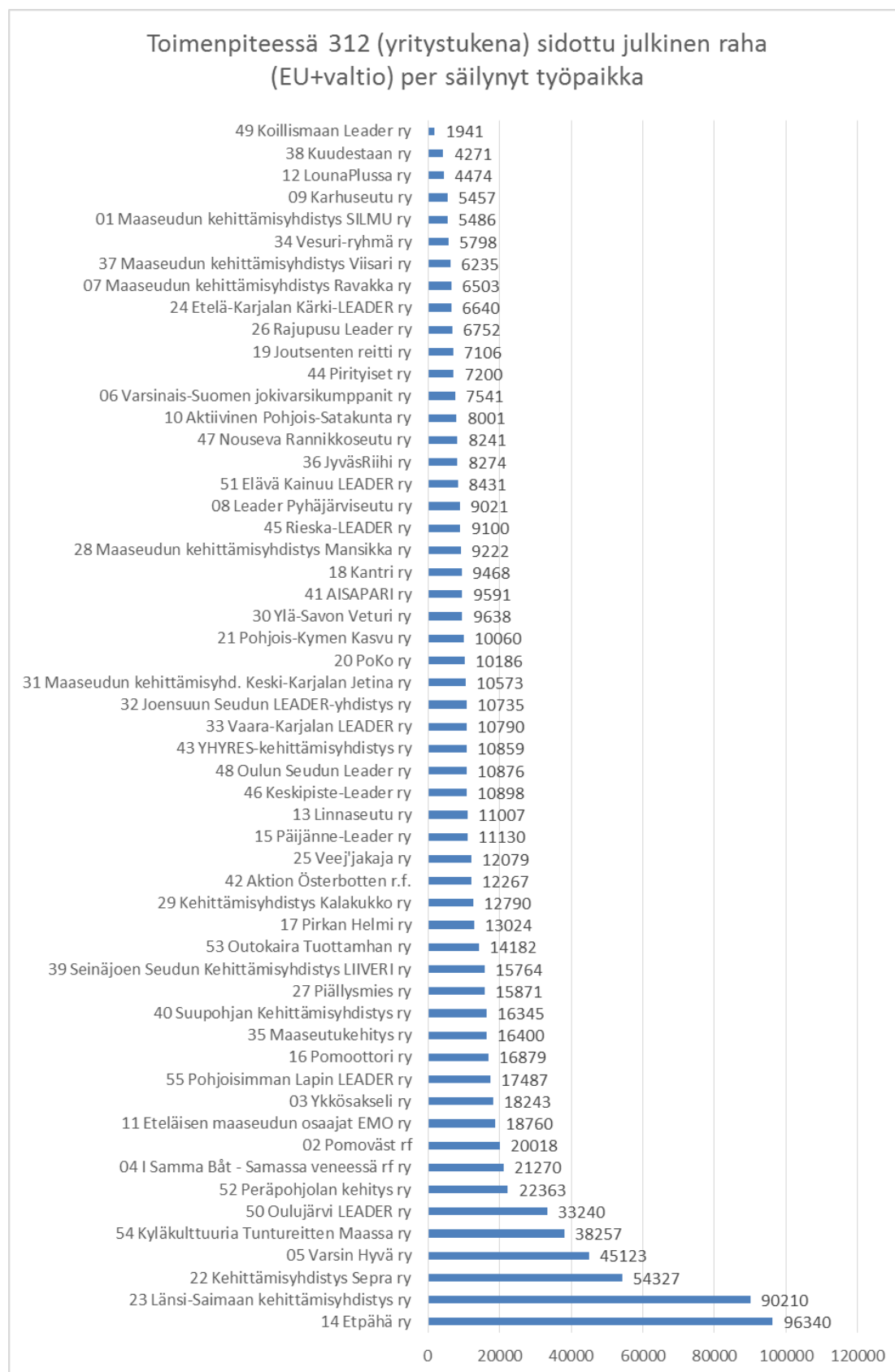
Liite 25. Toimenpiteessä 312 (yritystukena) sidottu julkinen raha (EU+valtio) per syntynyt työpaikka ohjelmakaudella 2007–2013



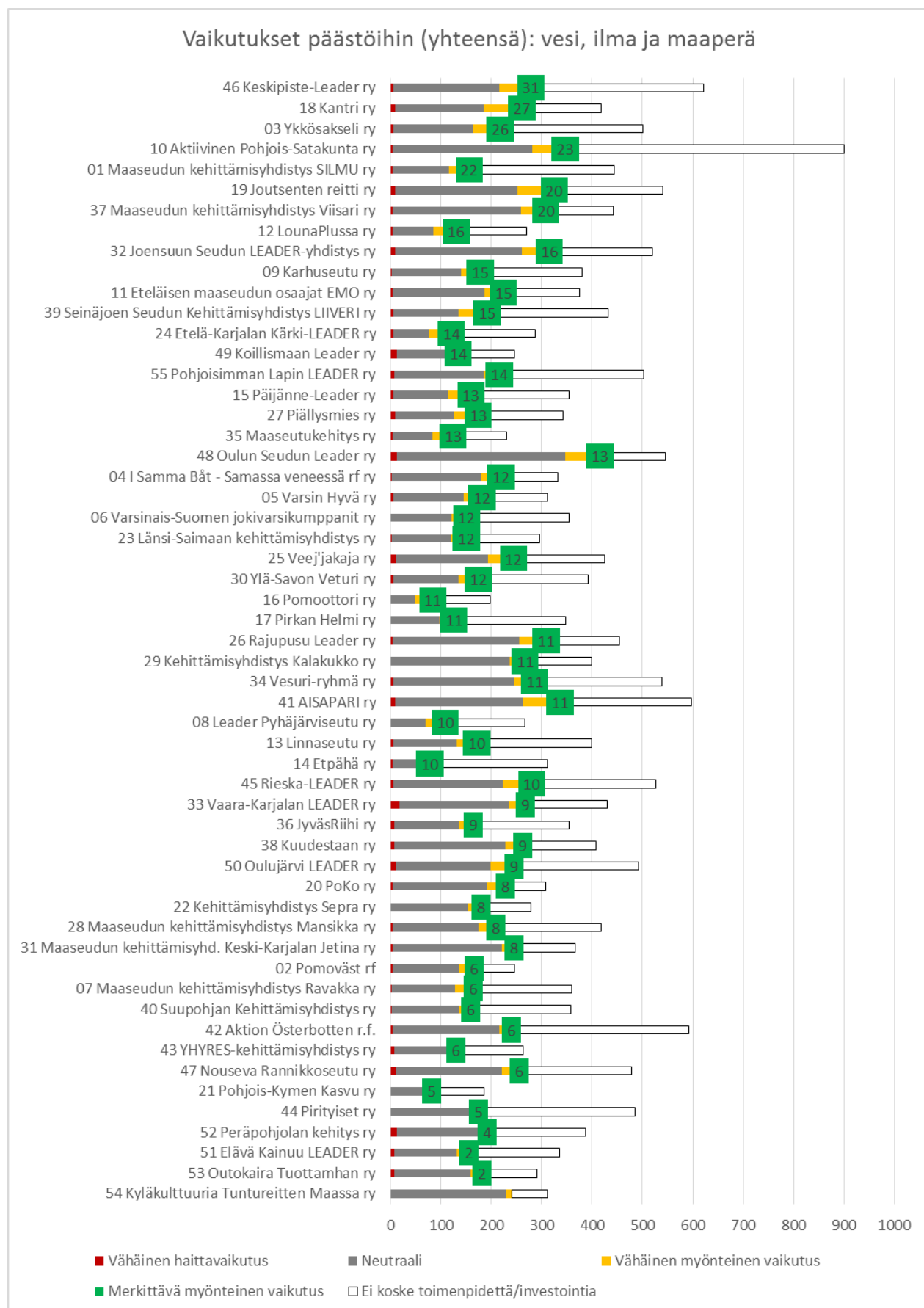
Liite 26. Toimenpiteen 312 kautta säilyneiden työpaikkojen määrä ohjelmakaudella 2007–2013



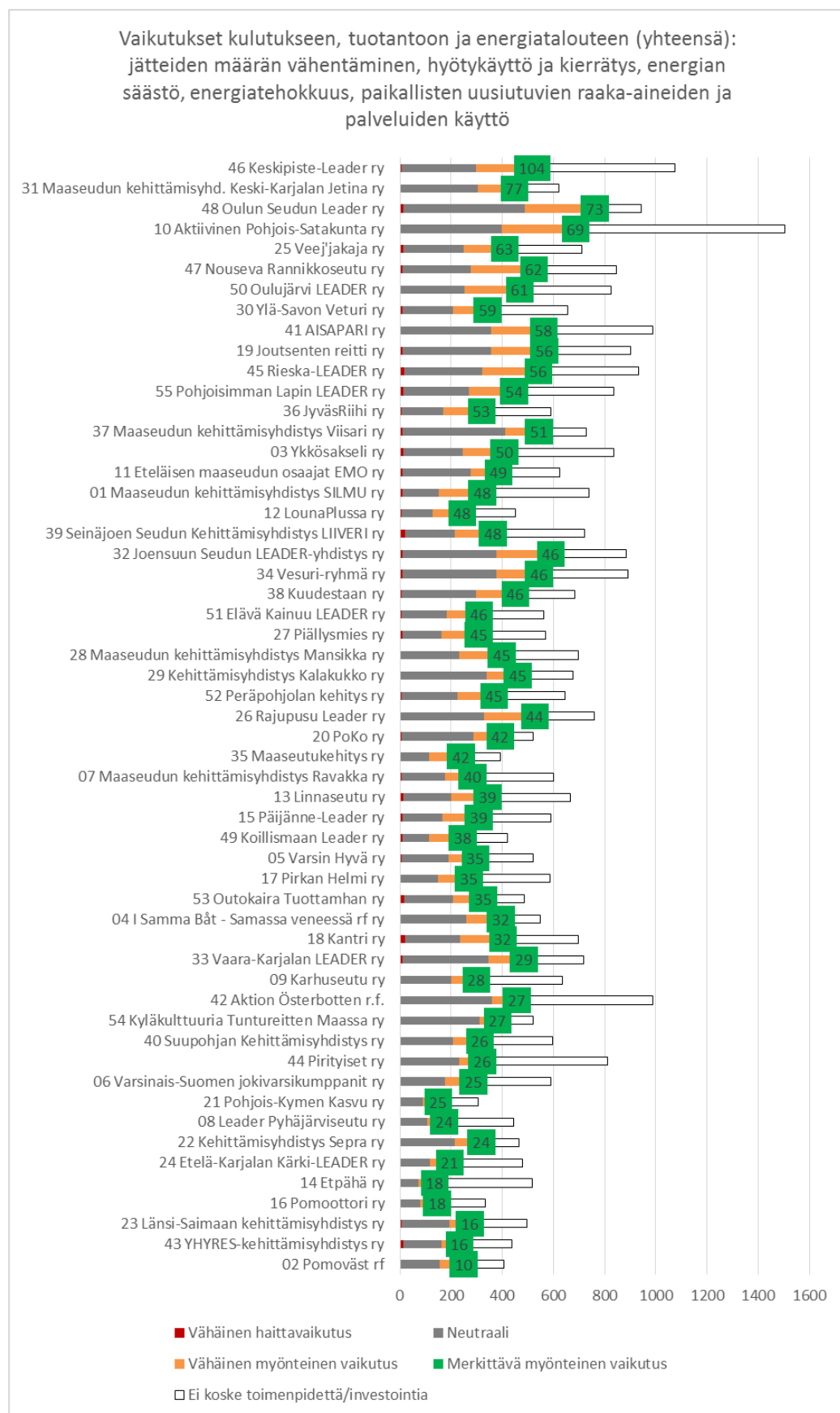
Liite 27. Toimenpiteessä 312 (yritystukena) sidottu julkinen raha (EU+valtio) per säilynyt työpaikka



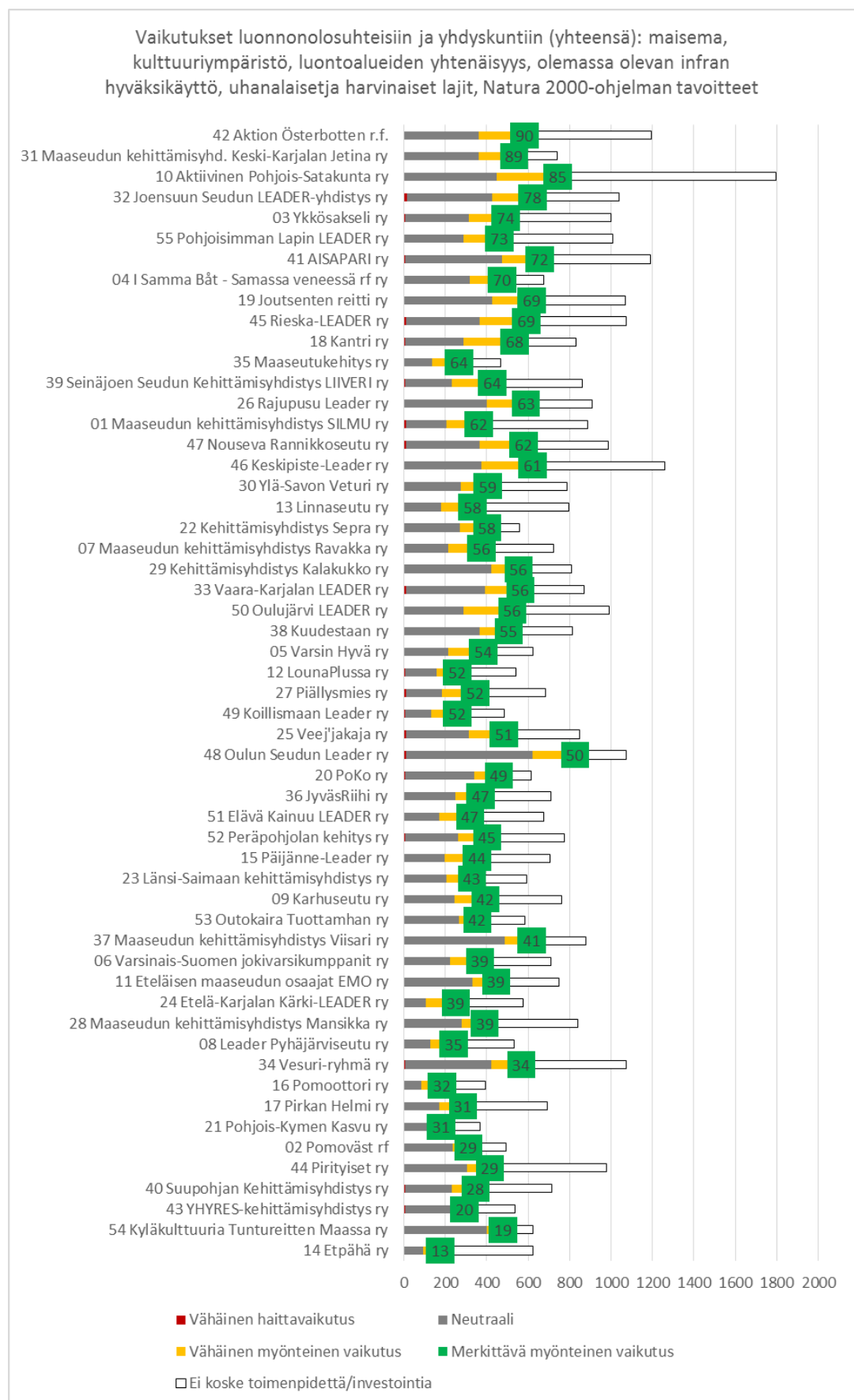
Liite 28. Vaikutukset päästöihin järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



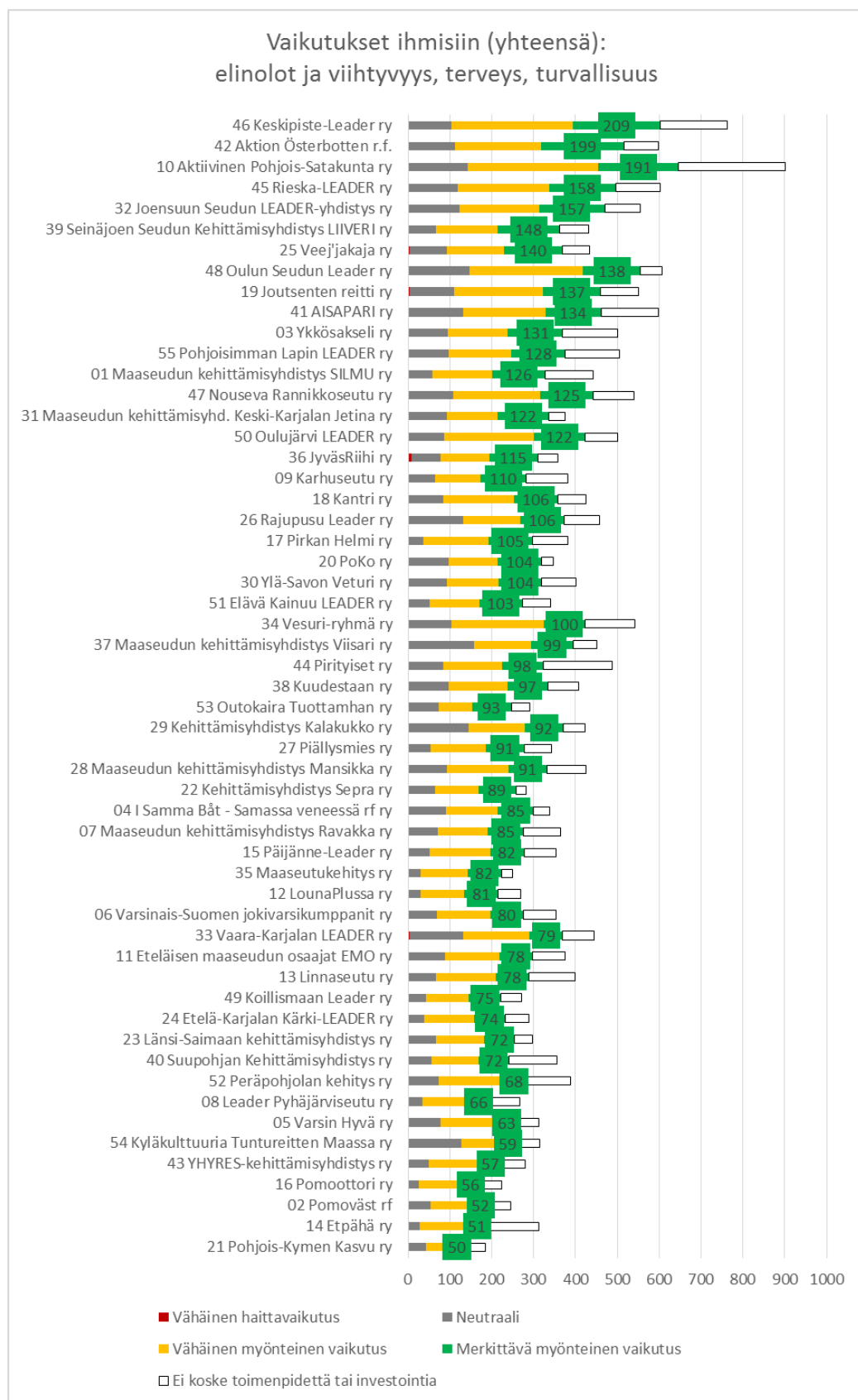
Liite 29. Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



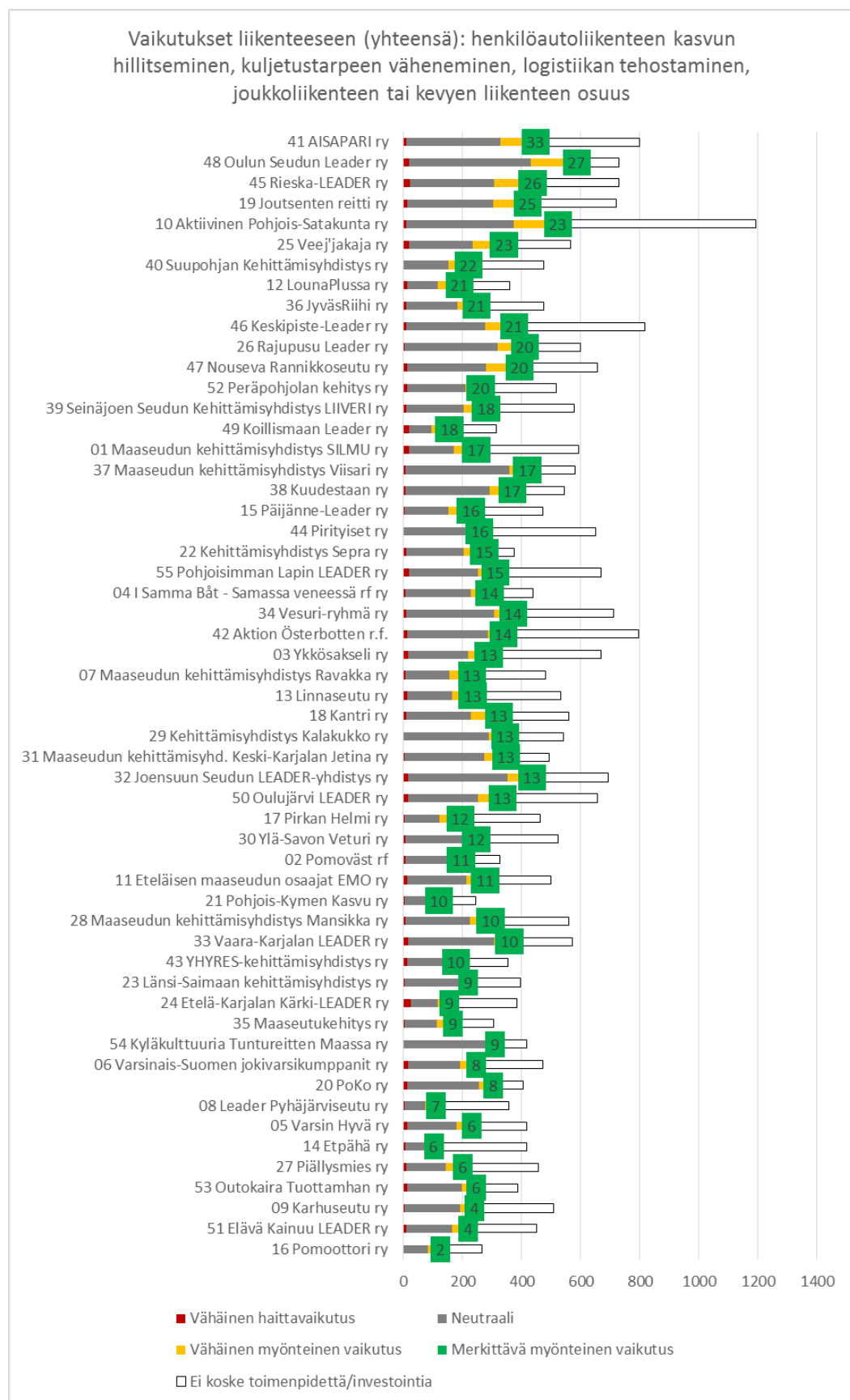
Liite 30. Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



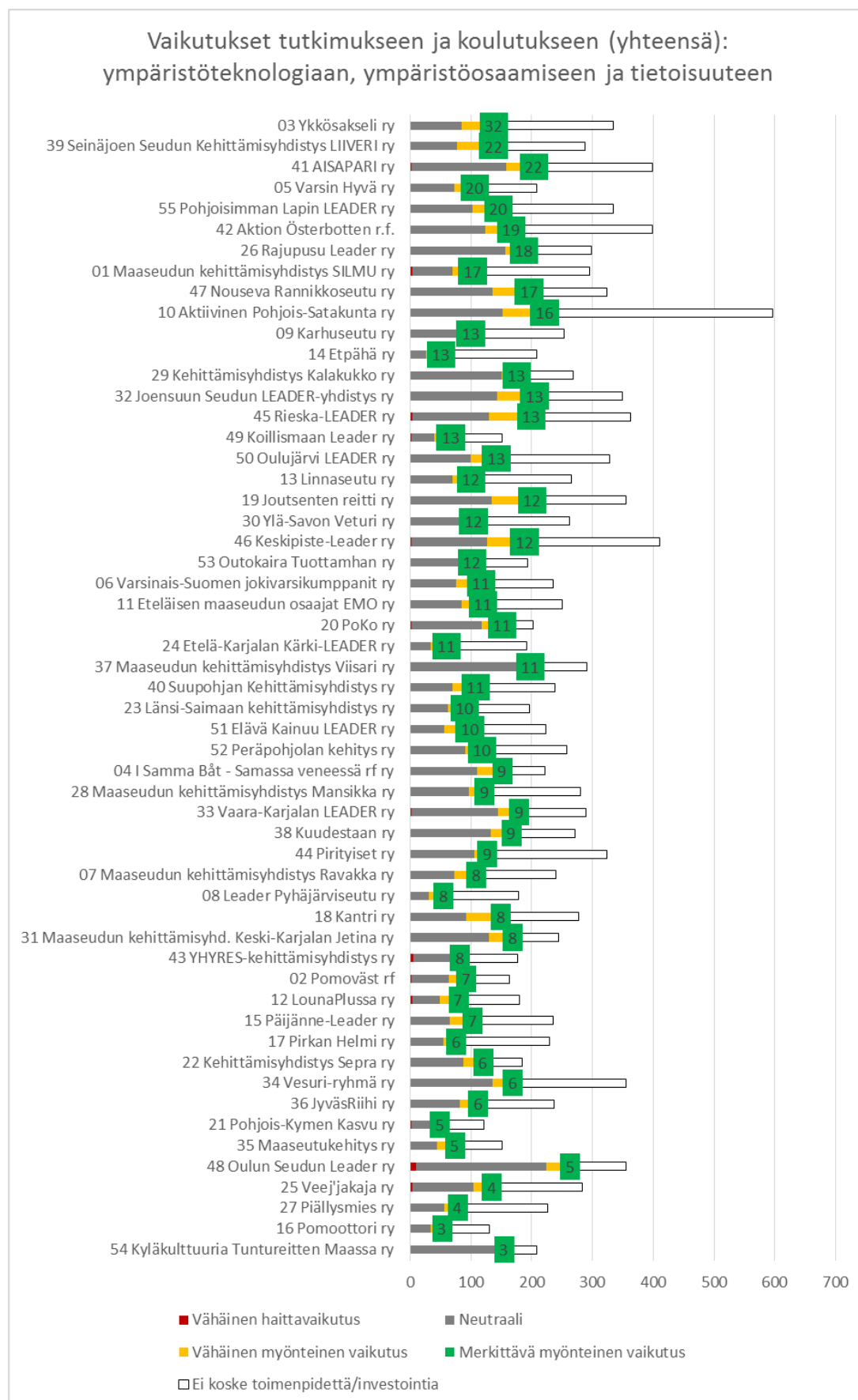
Liite 31. Vaikutukset ihmisiin järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



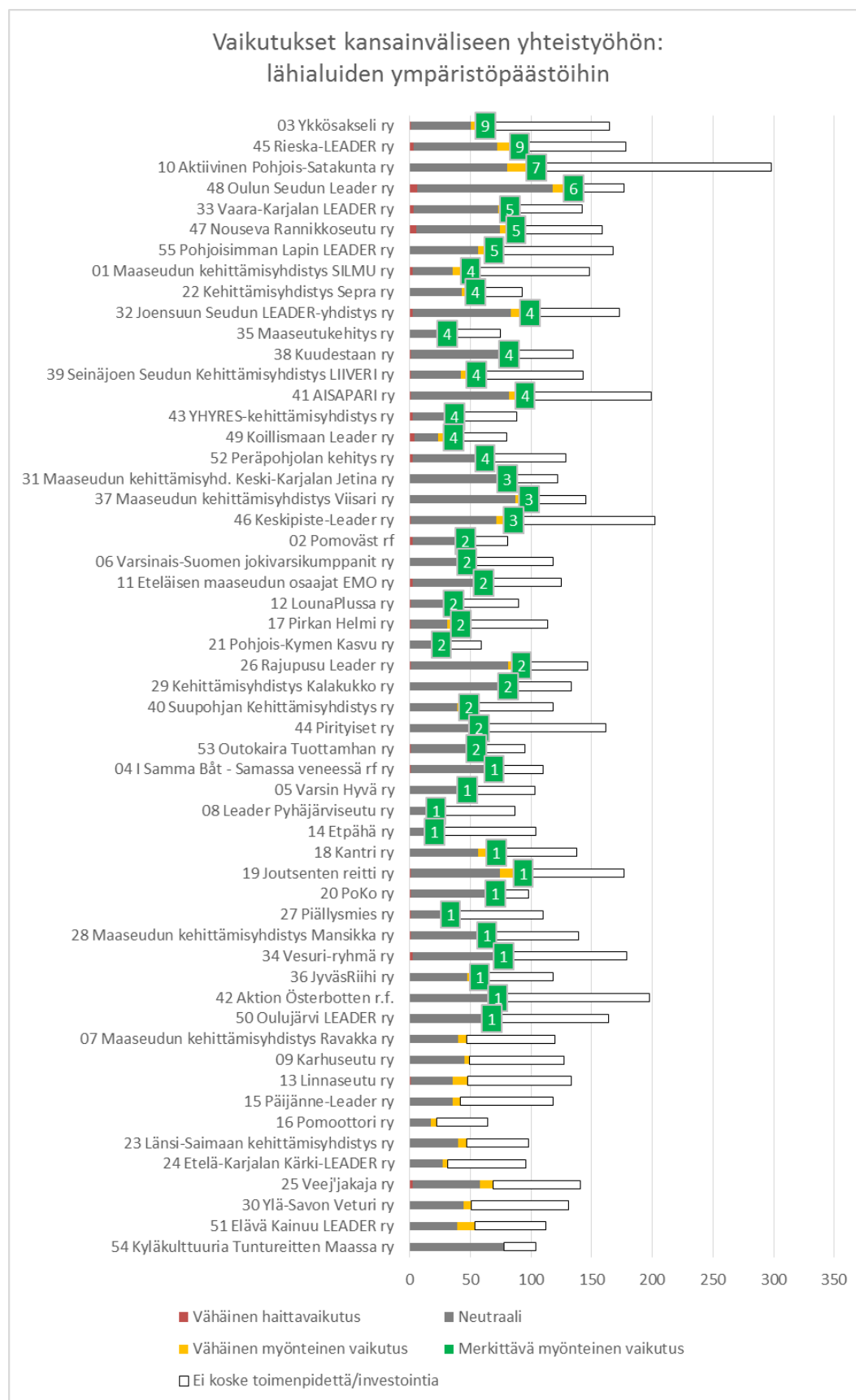
Liite 32. Vaikutukset liikenteeseen järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



Liite 33. Vaikutukset tutkimukseen ja koulutukseen järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



Liite 34. Vaikutukset kansainväliseen yhteistyöhön järjestettynä merkittävien myönteisten vaikutusten mukaisesti (vihreä palkki)



MUUT LIITTEET

Alpakka-leirit

LEIRIEN TOTEUTUS

Alueellisen, paikallisen ja kansallisen maaseudun kehittämisen Alpakka-leireillä testattiin selvityksen havaintoja ja kehittämissuosituksia sekä pohditaan tulosten mittaamista.

Leirien paikat ja ajat:

- ITÄ: 9.-10.9. Break Sokos Hotel Tahko, Tahkovuori
- LÄNSI: 15.-16.9. Kuortaneen urheiluopisto & liikuntahotelli, Kuortane
- ETELÄ: 17.9. Ravintola Töölönranta, Helsinki
- POHJOINEN: 22.-23.9. Break Sokos Hotel Eden, Oulu

Osallistujat: Leader-ryhmien ja ELY-keskusten johto, Mavi, maaseutuverkostopalvelut, MMM sekä muut mahdolliset sidosryhmät

VIESTEJA LEIREILTÄ : ONNISTUMISET JA KARIKOT 2007–2013

Jokaisella leirillä pohdittiin ohjelmakauden 2007–2013 onnistumisia ja karikoita. Seuraavassa yhteenve-
toon on koottu keskeisimpiä viestejä leireiltä:

Maaseutuohjelman keinot tukea maaseudun kehitystä keräsivät kiitosta. Ohjelma mahdollisti monenko-
koiset hankkeet (taipuisa, monipuolinen) ja toimintaryhmien keinovalikoima karttui yritystukien kautta.
Kansainvälisten hankkeiden merkitys tiedostettiin ja asenne niitä kohtaan parani. Asiantuntijavaihdosta
ja yhteistyöstä on saatu hyviä kokemuksia ja Suomi on nykyäänkin haluttu hankekumppani. Leader-työn
kannalta tärkeää oli, että kaikki toimintaryhmät saivat Leader-statusen. Verkostoyksikön työ sai myös
kiitosta, sillä verkostoyksikkö lisäsi maaseudun kehittämisen näkyvyyttä (gaala, brändityö).

Yhteistyö maaseudun kehittämisessä parani ohjelmakauden 2007–2013 aikana alueiden sisällä ja välillä.
Alueellisten verkostojen toiminta ja viestintä kehittyivät ja ELY-keskusten ja toimintaryhmien työnjako
selkiytyi. Eri aluetasoilla ymmärrettiin, että maali on yhteinen. Teemoista onnistuttiin paikoin luomaan
kokonaisuuksia sirpaleisempien hankkeiden sijaan.

Into ja usko omaan tekemiseen mainittiin myös edellisen ohjelmakauden onnistumiseksi. Tästä kertoo
myös talkootuntien määrä ja talkoiden kautta kehittämiseen sitoutuminen.

Maaseudun elinvoimaan vaikutettiin mm. yritystuilla, joilla oli suuri merkitys elinkeinojen kehittämisessä
ja työpaikkojen luomisessa. Rahaa käytettiin tehokkaasti ja monipuolisesti, mm. onnistuneita investoin-
teja tehtiin. Positiivista oli myös rakennerahastovarojen saaminen maaseudulle. Monia hankkeita, muun
muassa ELY-keskusten ja toimintaryhmien yhteisiä kehittämishankkeita pidettiin tuloksellisina.

Byrokratia ja hallintokäytännöt aiheuttivat karikoita ohjelmakauden aikana. Tiukinta kritiikkiä leiriläiset
kohdistivat Maaseutuvirastoon, jonka kanssa asiointi ei ole ollut sujuvaa. Myönnön ja maksatuksen eri-
tyttämisen nähtiin myös hankaloittaneen maaseudun kehittämistä. Yleisesti ottaen toivottiin syvempää
luottamusta toimijoihin tiukan valvonnan sijaan. Myös ohjelman monimutkaisuus sai kritiikkiä. Sisäinen ja

ulkoinen viestintä eivät myöskään toimineet parhaalla tavalla, vaikka osa näki viestinnän kehittyneen. Rahastojen välisessä yhteistyössä oli myös parannettavaa.

Raportointi- ja seurantajärjestelmän puutteellisuus häiritsivät kehittämistyötä. Toimenpiteiden tuloksellisuuden seuranta oli heikkoa ja mittareita toimimattomia. Erityisen harmillista oli, että tietoa kerättiin, mutta ELY-keskukset ja toimintaryhmät eivät saaneet sitä käyttöönsä. Myös tavoitteenasettelussa nähtiin parantamisen varaa.

Hankkeiden uutuusarvossa nähtiin myös paikoin parannettavaa. Ohjelma ei tukenut pienempien toimijoiden mukaantuloa ja työkaluja kritisoitiin innovaatioköyhiksi. Toimivan avainsanoilla varustellun tietojärjestelmän puuttuessa saatettiin rahoittaa samankaltaista hanketta, mitä oli jo rahoitettu. Kansainväliset hankkeet olivat hyvä avaus, mutta ohjelmakausi loppui kesken ja hankkeiden määrä jäi vähäiseksi.

VIESTEJA LEIREILTÄ : MITTARIT JA SEURANTA

Maaseutuohjelman mittareiden ja seurannan pohdinnoista leireillä voi nostaa esiin muutaman keskeisen havainnon:

- Yksi suurimmista ongelmista on seurantatiedon saamisen vaikeus. Tietoa kerätään, mutta ELY-keskusten virkamiehet ja Leader-toimijat eivät saa tietoa helposti käyttöönsä. Hyrrään ja tiedon analysointia tukevaan Qlikview-ohjelmaan kohdistuu suuria odotuksia, joskin tekniset alkuvaikeudet ovat jo hieman lannistaneet osaa toimijoista. Hyrrän käyttöön tarvitaan tukea.
- Käytössä olevat mittarit eivät ole kovin hyviä kuvaamaan tavoitteiden saavuttamista. Tarvittaisiin laadullisia mittareita, jotka kuvaisivat mm. yhteistyön syvenemistä ja muita ”pehmeämpiä” tuloksia. Käytännön toteuttaminen on haasteellista, mittaaminen vie resursseja.
- Barometritieto voisi olla mukana mittaristossa. Säännöllisin väliajoin toteuttavan kyselyn avulla voitaisiin kerätä tietoa esimerkiksi elämänlaadusta ja tyytyväisyydestä.
- Seurannan aikajänne puhututti, sillä esimerkiksi yritystukien vaikutus voi näkyä vasta 3-5 vuoden jälkeen. Näiden vaikutusten havaitsemiseksi tarvittaisiin pidempiaikaista seurantaa. Nykyisen kauden y-tunnusten keruu voisi ainakin teoriassa mahdollistaa tämän.

VIESTEJA LEIREILTÄ : VERKOSTOKÄYTÄNNÖT

Leireillä pohdittiin verkostoitumista ja verkostokäytäntöjä. Seuraavaan on koottu verkostokäytäntöjen parantamishdotuksia.

Koulutukset. Yhteiset koulutukset ja työpajat ovat tarpeellisia. Koulutusten koordinoitua ja yhteensovittamista toivottiin kehitettävän sekä aikataulujen että sisällön suhteen.

Tiedon virta. Tieto, ideat ja kokemukset pitää saada kulkemaan maaseudun kehittäjien välillä. ELY-keskusten ja toimintaryhmien tiedonvaihtoa on lisättävä, ettei samoja asioita selvitettäisi/rahoitettaisi useammalla alueella. Esimerkiksi Hyrrään olisi lisättävä avainsanat. Ohjelmatiedotusta on tehostettu alueellisten viestijöiden verkoston avulla. Viestintää on edelleen kehitettävä. Yksi tähän liittyvä toive oli, että ELY-keskusten muutoksista kerrotaisiin toimintaryhmille selkeämmin.

Kohtaamiset. Vaikka etäyhteydet auttavat pitkien etäisyyksien maassa, on tarvetta myös oikeille kohtaamisille. Leader-toimijoiden ja ELY-keskusten virkamiesten välisten kohtaamisten lisäksi ministeriön virkamiesten helppo lähestyttävyyssai kiitosta, vastaavaa toivotaan jatkossa Maaseutuviraston suuntaan.

Jalkautuminen. ELY-keskuksen virkamiehiä toivotaan mukaan toimintaryhmien hallitusten kokouksiin. Yksi leirillä pulpannut idea oli, että ELY-keskuksen virkamies voisi jopa jatkossa mennä toimintaryhmän tiloihin tekemään Hyrrä-järjestelmään päätöksiä. Myös Maaseutuviraston jalkautumista toivottiin, mutta käytännössä resurssien riittämättömyys voi rajoittaa tätä. Yksi idea olisi yhteinen työtila Seinäjoella Mavin tiloissa, jonne voitaisiin kokoontua pohtimaan asioita.

Työkierto, avun pyyntö ja vastaanotto. Työvaihdot hyödyttävät usein molempia organisaatioita. Myös lyhytaikaisemmin toisten organisaatioiden käytännön työhön osallistuminen helpottaa ruuhkatilanteita. Itä-Suomesta löytyi esimerkki, jossa Leader-ryhmän henkilöstö oli auttanut purkamaan ELY-keskuksen maksatuksen jonoa järjestelemällä kuitteja ELY-keskuksen tehdessä viranomaistyön.

Helpdesk. Tietojärjestelmät olivat takkuisia ohjelmakaudella 2007–2013 eikä nykyisenkään Hyrrä-tietojärjestelmän käyttö ole ongelmaton. Hyrrään toivotaan Helpdesk-toimintoa, joka tukisi tietojärjestelmän käytössä.

Teemat. Vuorovaikutusta lisättävä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla yhteisten linjauksien/teemojen suhteen. Aikaisemmin esim. lähiruoan teemassa on verkostoiduttu.

Uudet toimijat. Oppilaitokset voisivat olla maaseudun kehittämisessä aktiivisemmin mukana. Koska toimijoita maaseudulla on vähän, pitää yhteistyön tiivistyä. Myös kansalliset seuroja ja yhdistyksiä toivotaan mukaan erityisesti mikäli paikallinen tai alueellinen yhdistys lakkautetaan. Kansallisia kontakteja voitaisiin myös laajemmin kerätä tai jakaa yhdessä muiden toimintaryhmien tai Leader-asiamiehen kanssa. Myös YTR:n työryhmistä voi löytyä hyödyllisiä kontakteja.

Alhaalta ylös. Kentän toimijoiden kommenttien huomioiminen kansallisella tasolla on tärkeää. Positiivista on keskushallinnon helppo lähestyttävyyssai Suomessa ja tämä halutaan säilyttää jatkossakin.

Johtajuuden hallinta. Osa leiriläisistä kaipasi ohjelmalle toiminnan johtavaa kansliapäällikön rinnalle. Toisten mielestä tälle ei ollut tarvetta ministeriön virkamiesten hoitaessa johtajuutta.

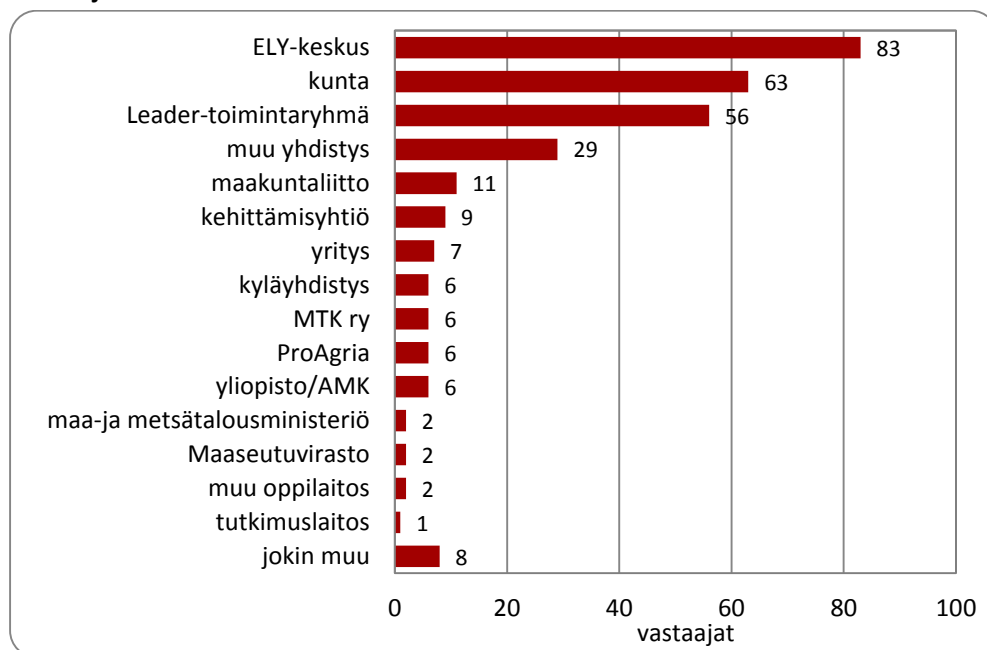
Kysely maaseudun kehittäjille

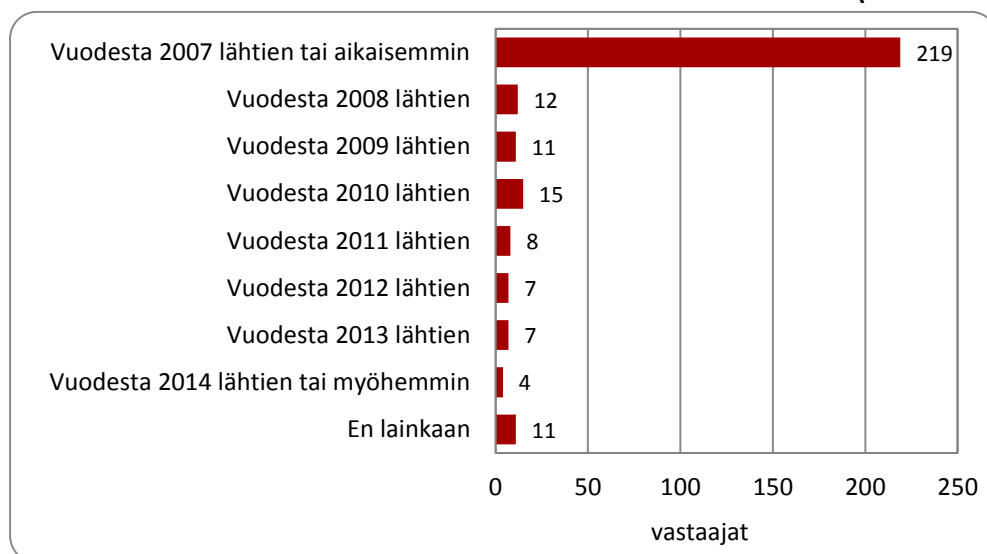
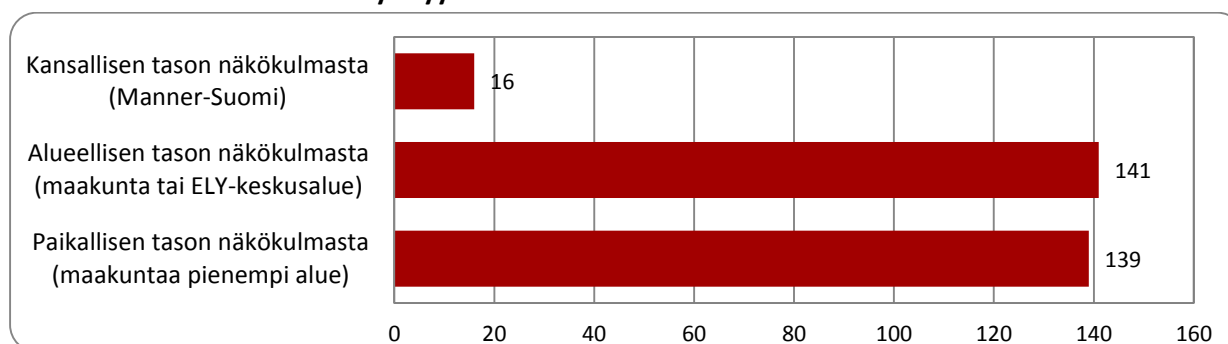
1 Kyselyn toteuttaminen

- Kysely toteutettiin SurveyPal-työkalulla.
- Kysely lähetettiin 11.6.2015 toimintaryhmien toiminnanjohtajille sekä ELY-keskusten ohjelmavastaville (96 henkeä). Vastaamatta jättäneitä muistutettiin 4.8.2015 ja 12.8.2015. Mukana oli myös avoin linkki, jota toivottiin jaettavan eteenpäin.
- Laajemmalle kehittäjäjoukolle kysely lähetettiin Mavin maaseutuverkostopalveluiden kautta 5.8.2015 (1 786 henkeä). Linkki oli avoin, ja sitä toivottiin jaettavan eteenpäin.
- Vastauksia saatiin lähes 297 hieman kysymyksestä riippuen.

2 Taustatiedot

Vastaajien tahot



Mistä vuodesta lähtien olet ollut mukana maaseudun kehittämisessä (tai alueen kehittämisessä)?

Mistä näkökulmasta vastaat kyselyyn?


Vastaaja sai itse valita vastaako kansallisesta, alueellisesta vai paikallisesta näkökulmasta. HUOM! Valinnat olivat osin yllättäviä esim. ELY-keskuksen edustajan olisi odottanut vastaavan alueellisesta näkökulmasta.

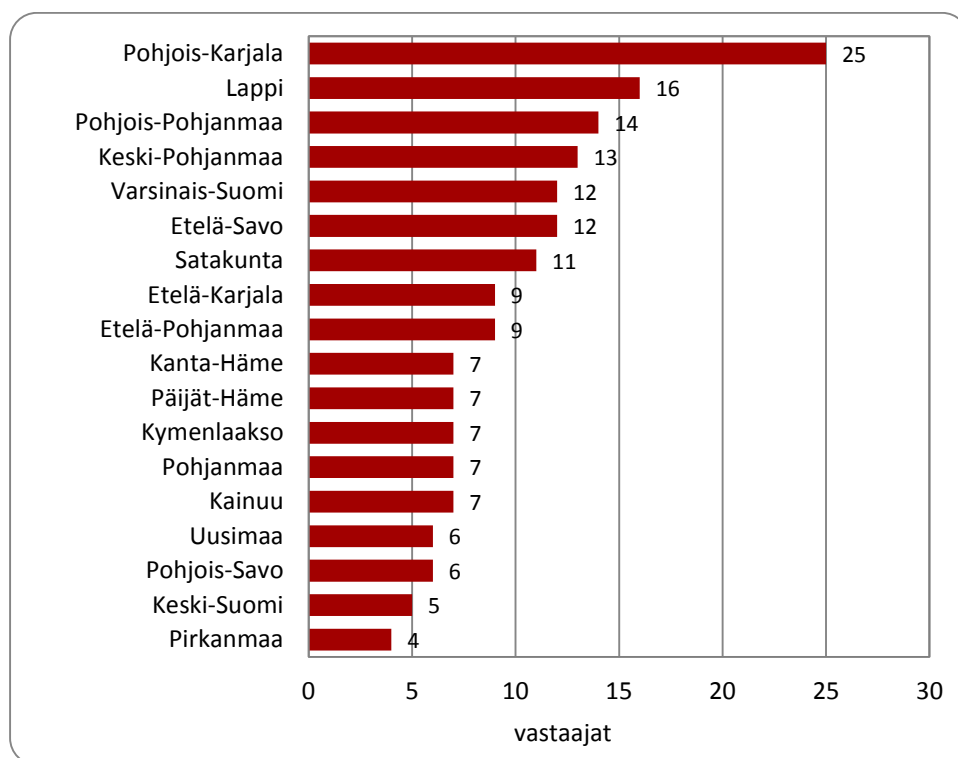
Kansallisesta näkökulmasta vastanneiden tahot	Vastaajat
ELY-keskus	3
kunta	3
Maaseutuvirasto	2
AVI	1
maa- ja metsätalousministeriö	1
maakuntaliitto	1
maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä	1
muu oppilaitos	1
tutkimuslaitos + paikallinen Leader-ryhmä	1
yliopisto/AMK	1
yrittäjä	1
Kaikki yhteensä	16

Alueellisesta näkökulmasta vastanneiden tahot	Vastaajat
ELY-keskus	78
muu yhdistys	11
maakuntaliitto	10
kunta	7
Leader-toimintaryhmä	6
ProAgria	6
kehittämisyhtiö	5
MTK ry	4
yliopisto/AMK	4
yritys	3
jokin muu, mikä	2
kyläyhdistys	2
maa- ja metsätalousministeriö	1
muu oppilaitos	1
tutkimuslaitos	1
viestintähanke - Maaseutukuriiri	1
Metsäkeskus	1
Kaikki yhteensä	141

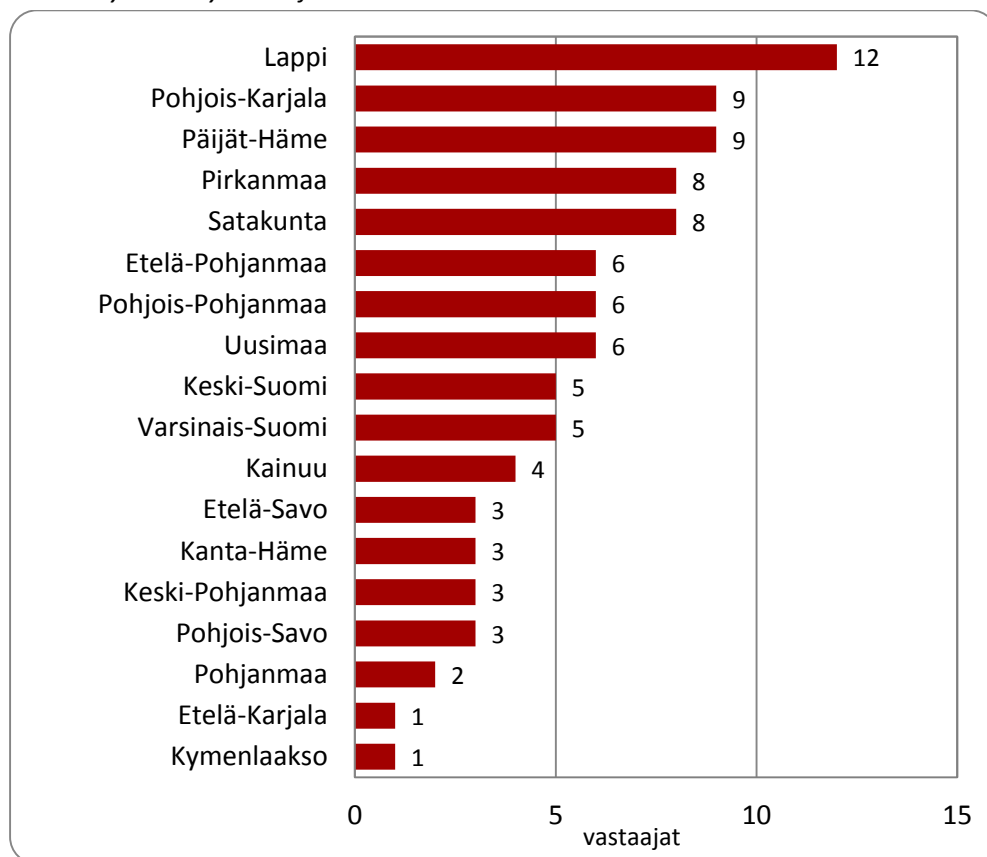
Paikallisesta näkökulmasta vastanneiden tahot	Vastaajat
kunta	52
Leader-toimintaryhmä	50
muu yhdistys	18
kehittämisyhtiö	4
kyläyhdistys	4
yritys	3
ELY-keskus, mikä?	2
MTK ry	2
Joensuun seudun maaseutupalvelut, yhteistoiminta-alue	1
sekä kunta että kyläyhdistys ja oma Galleria Navetta	1
säätiö	1
yliopisto/AMK	1
Kaikki yhteensä	139

Minkä maakunnan/maakuntien alueella olet mukana maaseudun kehittämisessä.

Huom. Vain aluenäkökulmasta vastanneet.

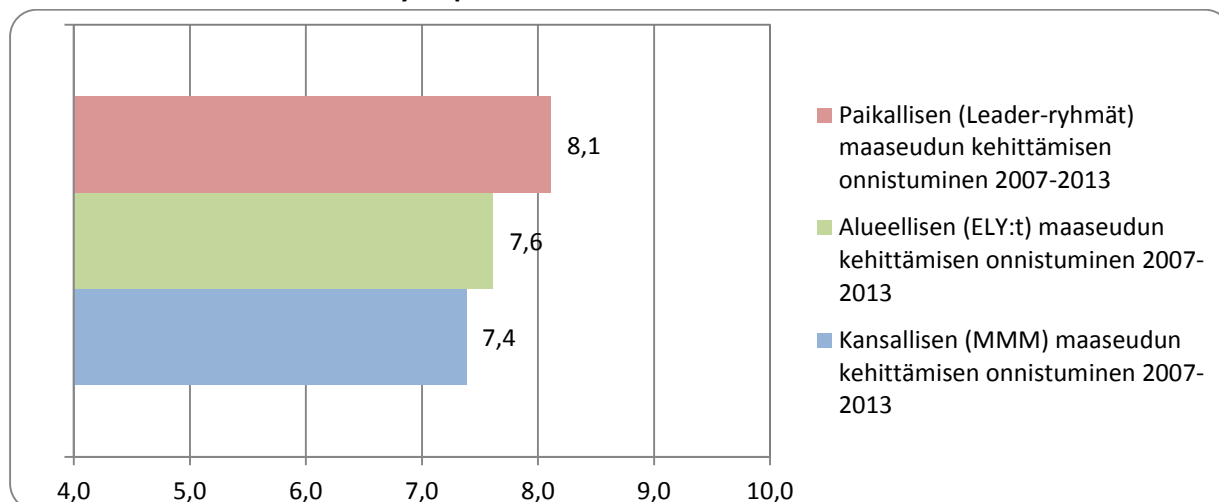

Minkä kunnan/kuntien alueella olet mukana maaseudun kehittämisessä?

kunnat ryhmitelty kuvaajassa maakuntiin

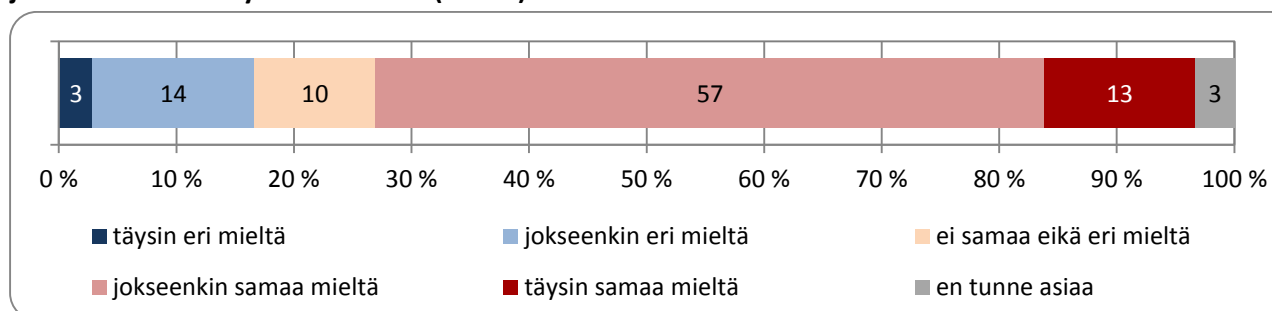


3 Maaseudun kehittämisen iso kuva 2007–2013

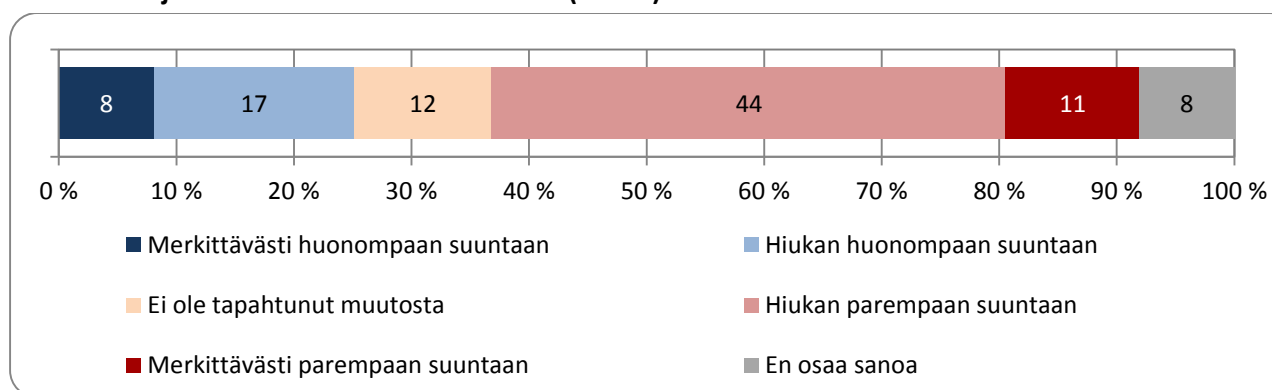
Arvioi maaseudun kehittämistä yleispiirteisesti koko maassa. Minkä kouluarvosanan antaisit?



Eri aluetasojen (kansallinen, alueellinen, paikallinen) toimet kaudella 2007–2013 tukivat hyvin toisiaan ja tavoitteet olivat yhdenmukaisia (n=241).



Arvioi yleispiirteisesti. Tapahtuiko maaseudun kehittämisessä muutos parempaan vai huonompaan suuntaan ohjelmakauden 2007–2013 aikana? (n=247)

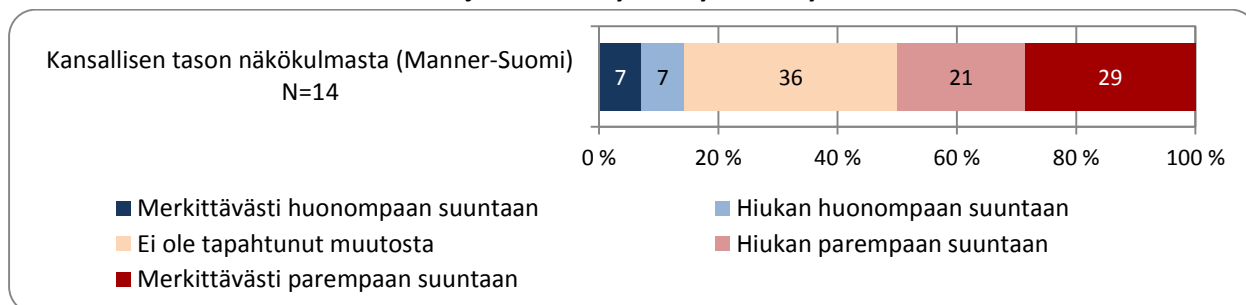


Perustele vastauksesi (viestejä avoimista vastauksista)

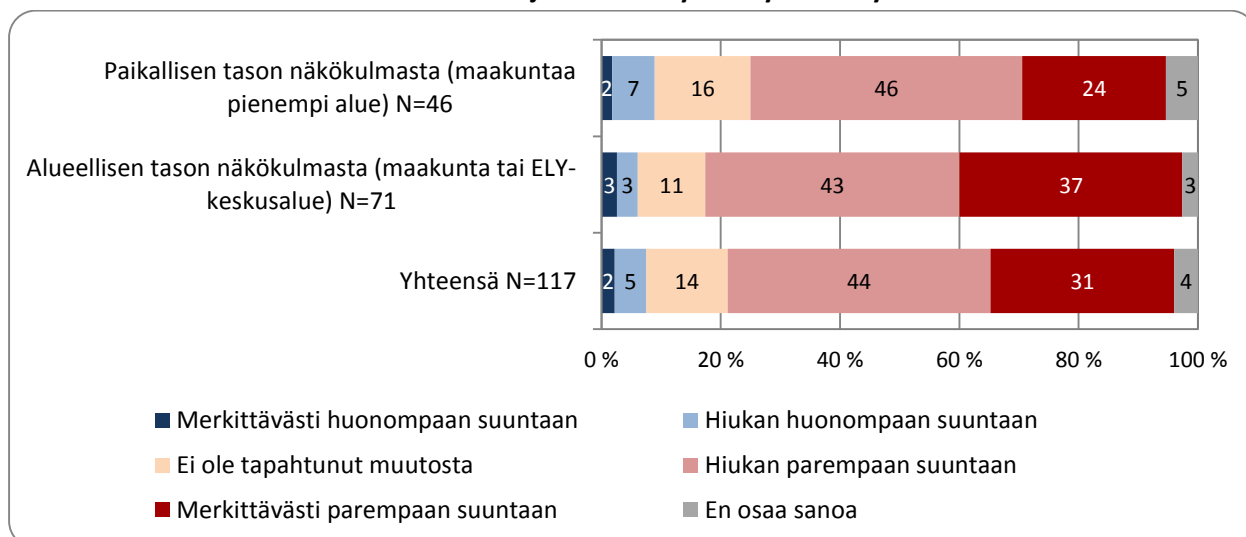
- Kokonaisuutena ottaen ohjelmakaudella 2007–2013 ei koettu tapahtuneen merkittäviä muutoksia edelliseen. Muutosten ja kehittymisen koettiin riippuneen pitkälti tarkasteltavasta osa-alueesta.
- Maaseudun ja yritysten toimintaympäristön koettiin muuttuneen haasteellisemmaksi ja vaikeammaksi taantuman vuoksi. Laajempien kehitystrendien vaikutuksen heijastuminen maaseutuun nähtiin haasteena kehittämislle.
- Maaseutuohjelman näkyvyyden koettiin lisänneen ymmärrystä ja tietoisuutta, mutta maaseutuohjelmaa ja sen mahdollisuuksia tuntemattomien tavoittamiseksi tiedottamista tarvitaan vielä paljon lisää.
- Byrokratian koettiin pääsääntöisesti lisääntyneen edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Ohjelmakauden loppua kohden oli paikoin havaittu positiivista kehitystä.
- Leader-toiminnassa päästiin isoin askelin eteenpäin. Paikallistason toiminnan koettiin saaneen parempaa tunnustusta ja toimijoiden osaamisen taso on noussut.
- Leader-toiminnan erityispiirteiden ei enää koettu tulleen huomioiduiksi osana maaseutuohjelmaa. Maaseutuohjelman ei myöskään koettu tuntevan Leader-toiminnan luonnetta eikä tukevan aidosti paikallisen tason kehittämistä.
- Hanketoimijoiden osaamisen ja työtapojen koettiin parantuneen. Hankkeiden koettiin jäsentyneen ja tarkentuneen yhä paremmin kohderyhmää hyödyttävään toimintaan. Hankkeiden koettiin olevan yhä paremmin valmisteltuja.
- Toimijoiden välinen omaehtoinen yhteistyö lisääntyi ja kokonaisuutta tarkastellen yhteen hiileen puhaltamisen katsottiin lisääntyneen. Yhteistyöhankkeiden koettiin löytäneen paikkansa kohtuullisen hyvin.

4 Maaseudun kehittämisen toimijoiden välinen yhteistyö

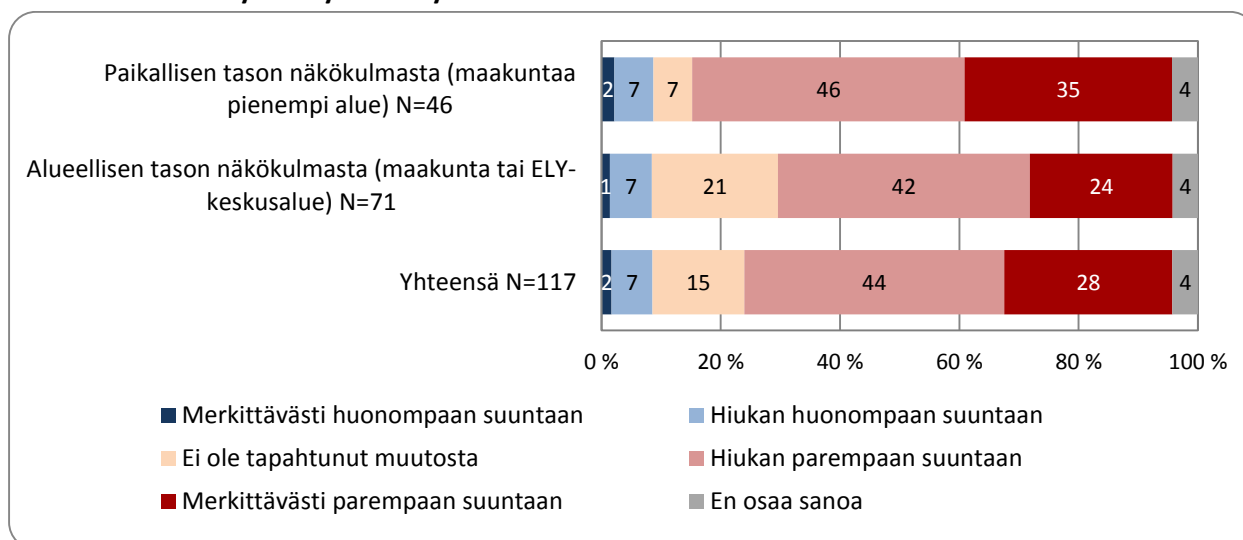
Miten koko maan maaseudun kehittäjien välinen yhteistyö kehittyi vuosien 2007–2013 aikana?



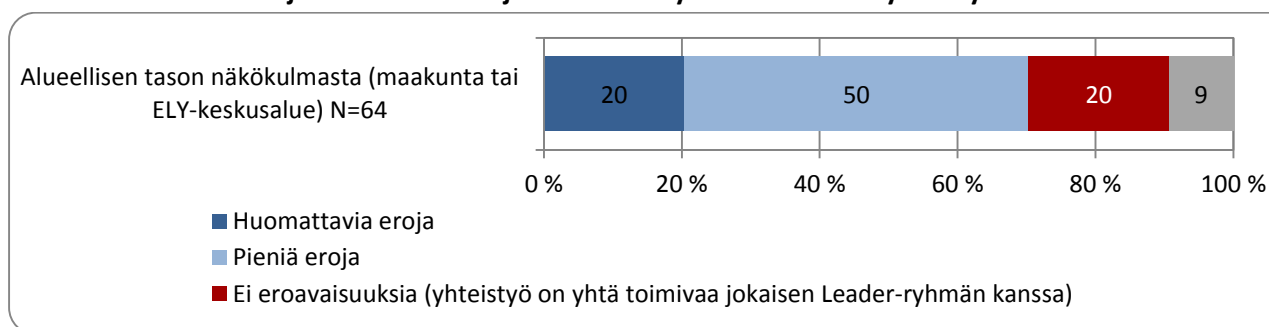
Miten toiminta-alueesi maaseudun kehittäjien välinen yhteistyö kehittyi vuosien 2007–2013 aikana?



Miten ELY-Leader -yhteistyö kehittyi toiminta-alueellasi vuosien 2007–2013 aikana?



Kuinka merkittäviä eroja ELY-keskuksesi ja eri Leader-ryhmien välisessä yhteistyössä on?

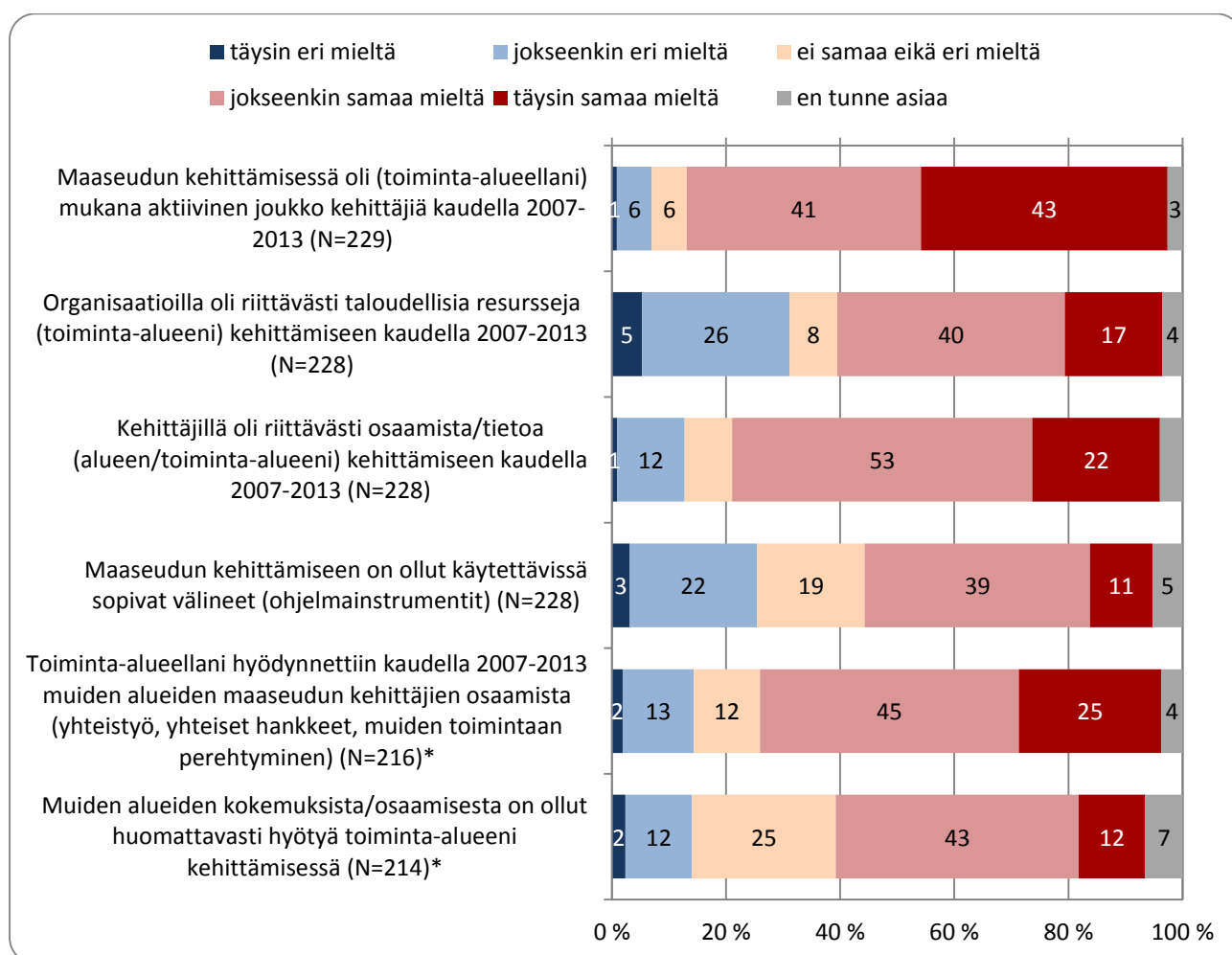


Vapaa sana maaseudun kehittäjien yhteistyöstä (viestejä avoimista vastuksista):

- Toimijoiden välisen avoimen ja tasapuolisen vuoropuhelun merkitys korostui yhteistyön edellytyksenä. Tiedon avoimuus ja tiedottaminen nousivat myös esille yhteistyön luojina.
- ELY-keskuksen ja Leader-ryhmän säännöllisiä tapaamisia pidettiin tärkeinä yhteistyön ja yhteisten pelisääntöjen luomisen kannalta. Yhteistyön eteen tehtävä jatkuva ja pitkäjänteinen työ nähtiin merkityksellisenä. Yhteistyön syvyydestä oli havaittavissa eroja. Tapaamisia organisoitiin paikoin yhdessä ja hyvin tavoitteellisesti kun taas joillain alueilla etsittiin rinnakkaiselolle sopiva joustavaa muotoa. Osa toimijoista taas toimi hyvin itsenäisesti.
- Leader-brändin kehittäminen ja lanseeraaminen sekä Leader-ryhmien laatukäsikirjan käyttöönottoa pidettiin konkreettisine esimerkkeinä parantuneesta yhteistyöstä.
- Henkilövaihdokset ELY-keskuksissa ja toimintaryhmissä koettiin ongelmallisina pitkäjänteisen kehittämistyön kannalta.
- Joissain toimintaryhmiä nähtiin esiintyneen sooloilua ja nuivaa suhtautumista viranomaisyhteistyöhön. Tämä nähtiin ELY-keskuksissa ongelmallisena kaikkien toimiessa samojen säännösten puitteissa ja toiminnan vaatiessa tiivistä yhteistyötä toimintaryhmän ja ELY-keskuksen välillä.
- Rahoituksen hakijoiden välisen kilpailun koettiin vaikeuttaneen yhteistyötä ja ideoiden jakamista alueilla.

5 Maaseudun kehittämisen resurssit ja osaaminen

Huom! Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta, paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta. Eri kysymyksenmuotoilut on merkitty suluilla. Tähdellä () merkityt kysymykset esitettiin vain alueellisen tai paikallisen tason näkökulmasta vastanneille.*



Mitä resursseja (aika, eurot, osaaminen, tieto, henkilöstö tms.) olisi tarvittu, jotta kaudella 2007–2013 olisi onnistuttu vieläkin paremmin?

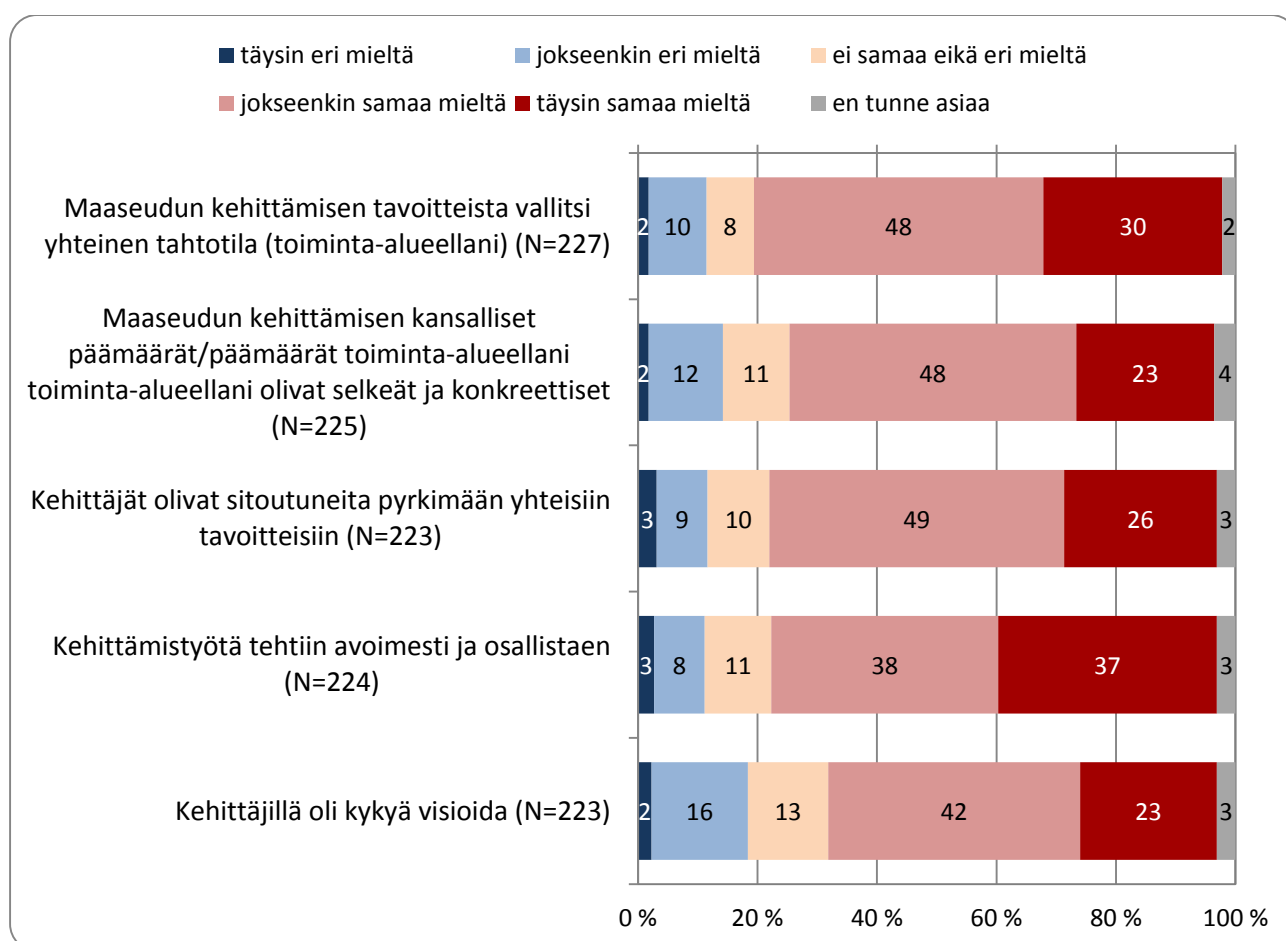
- Ohjelmakauden alkamisen viivästyminen ruuhkautti kauden loppua
- Leader-toiminnan rahoitus, erityisesti henkilöstöresurssit, olivat liian pienet
- Vaarana kehittämisen leipääntyminen: osaamisen resurssit koettiin pääosin riittäviksi, mutta osaamisen jakamista oltaisiin toivottu
- Yhteistyötä muiden alueella toteutettujen ohjelmien kanssa, resurssien kohdentaminen suurempiin ja vaikuttavampiin kokonaisuuksiin. Maaseudun kehittäminen jäi pitkälti maaseuturahaston harteille.
- Maaseudun kehittyminen muutamien aktiivien varassa, hanketoiminta keskittyy pienelle joukolle
- Toisaalta pyörä keksitään eri alueilla uudelleen viestinnän puutteen vuoksi, toisaalta tietotaito ei siirry määräaikaisten työsuhteiden takia
- Aito kehittämisote puuttui: byrokratia karsii intoa ja pieniä toimijoita, paikallistason toimintaa vahvistettava, uusia toimintatapoja kaivataan

Vapaa sana resursseista ja osaamisesta (viestejä avoimista vastuksista):

- Resursseja pääosin on, mutta hallinnon yksinkertaistaminen ja yhteensovittaminen säästäisi aikaa ja rahaa
- Maaseudun kehittämisohjelmasta suurin osa menee maatalouden tukemiseen. Pienellä Leader-toiminnan lisäpanostuksella saataisiin paljon tuloksia aikaan.
- Hanketoiminta keskittynyt harvojen toimijoiden käsiin, ”projektiluokka” osaa ohjelmatyön
- Rohkeus tekemiseen puuttuu, hankkeet ympäröivät, työllistävät oman organisaation työntekijöitä
- Hankkeiden olisi ollut tarpeen hankkia tietoa ja osaamista alueen ulkopuolelta tai ulkomailta, myös ”hankkeiden hankkeet” olisivat kiinnostaneet
- Henkilöstöresurssien vähäisyys vaikuttaa koko alueen kehittämiseen ja tuloksiin – tehdään vain välttämättömin tai tukikelpoiset toimet

6 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Yhteinen tahtotila

Huom! Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta, paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta. Eri kysymyksenmuotoilut on merkitty suluilla tai kauttaviivan avulla.



Mikäli olet havainnut ohjelmakauden aikana edellä mainittuihin kohtiin (ja siten yhteiseen tahtotilaan) liittyviä merkittäviä ristiriitoja, kuvaa niitä vapaamuotoisesti alla.

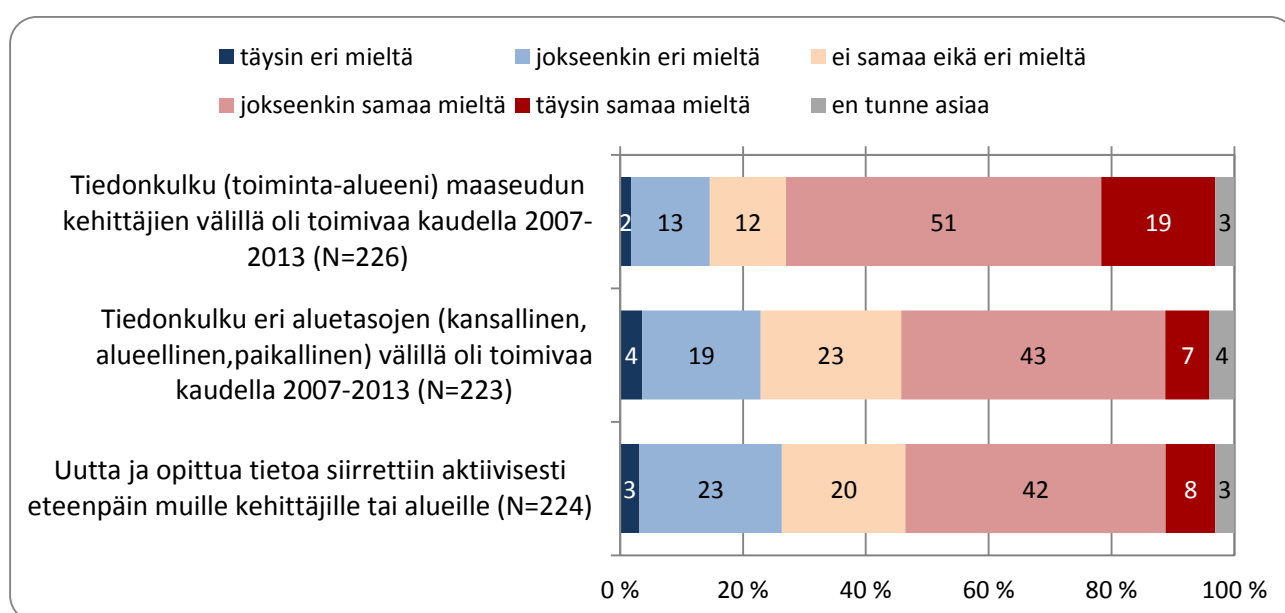
- Yhteistyön kehittyminen ollut pääosin hyvää, yhteinen päämäärä jonkin verran hukassa
 - Leader-toiminnan rooli hukassa
- Ohjelma on mahdollistava, mutta suunnitelmat eivät riittä, jos niitä ei noudateta
 - Oman edun tavoittelu ei palvele koko alueen kehittämistä: osa hankehakemuksista (hanke- ja yritystuet) palvelee liikaa hakijaorganisaatiota
- Paikallisen ja alueellisen tason tavoitteet eivät aina ole yhdensuuntaisia
 - ELY-keskuksen intressit kohdistuvat isompiin yrityksiin ja Leader-ryhmän pienempiin
 - ELY-keskuksilla kiinnostus rahoittaa akateemisia hankkeita, joilla ei koeta olevan käytännön hyötyä
- ELY-keskuksia ei nähdä kehittäjinä

Vapaa sana yhteisestä tahtotilasta (viestejä avoimista vastauksista):

- Tahtotilaa vahvistivat:
 - vuorovaikutteinen valmistelu, avoin keskustelukulttuuri
 - alueen pienuus
 - hyvät henkilösuhteet, keskinäinen tuntemus
 - yhteinen tavoite maaseudun kehittämiseksi
 - yhdessä tehdyt linjaukset
 - pitkäaikainen yhteistyö.
- Valmistelun yhteinen tahtotila ei aina jatku toimeenpanovaiheessa
- Tiettyä hajanaisuutta aiheuttaa rahoituksen jakautuminen eri instrumenttien kautta

7 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Tiedonkulku

Huom! Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta, paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta. Eri kysymyksenmuotoilut on merkitty suluilla.



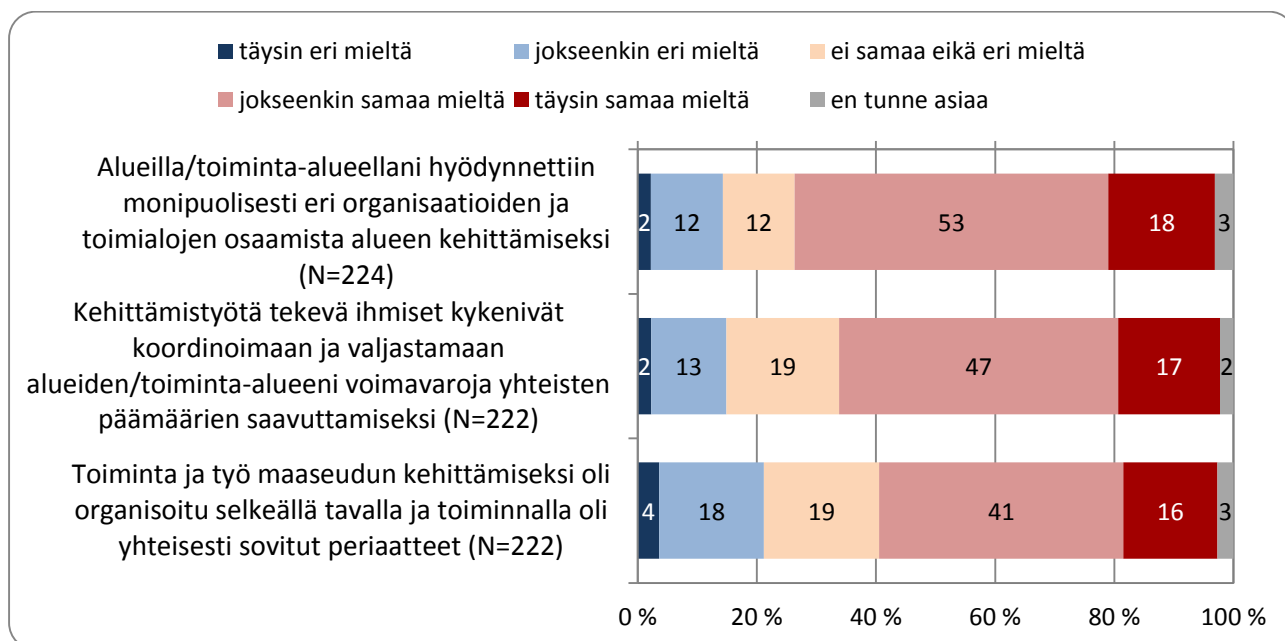
Vapaa sana tiedonkulusta (viestejä avoimista vastauksista):

- Tunnistettu mutkia tiedon virrassa ylhäältä alas (ELYi-keskuksista Leaderiin, ELY-keskuksista hanketoimijoille)
- Onnistumisina kuvattiin hyviä tilaisuuksia ja viestintähankkeita
- Resurssien puute rajoittaa tiedottamista
- Laajemman porukan tiedottaminen vaikeaa, informaatioähky uhkana.

- Oma aktiivisuus vaikuttaa tiedon saantiin.
- Maaseutuverkostoa sekä kiiteltiin että kritisoitiin. Tiedon levitystä alueiden välillä tarvitaan.
- Viestintä meni kaudella eteenpäin.

8 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Työn ja voimavarojen organisointi

Huom! Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta, paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta. Eri kysymyksenmuotoilut on merkitty kauttaviivan avulla.

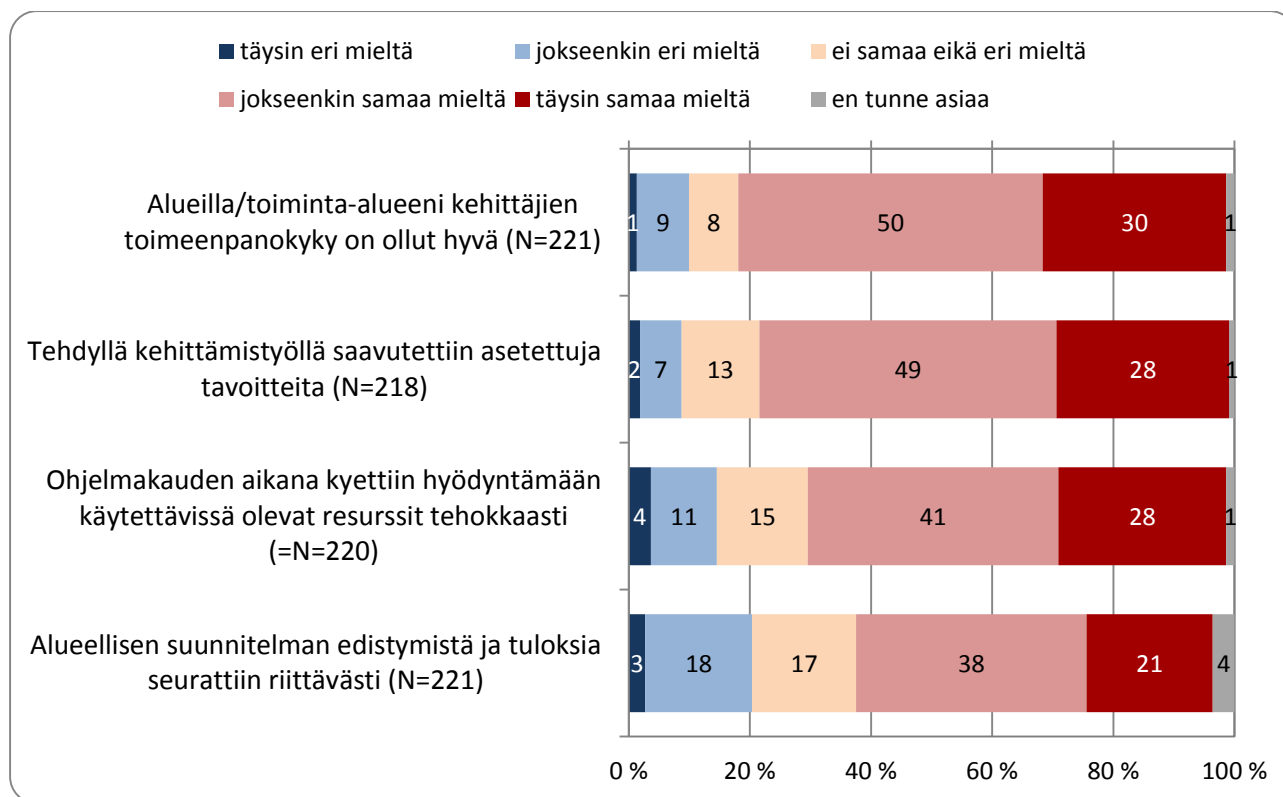


Vapaa sana työn ja voimavarojen organisoinnista (viestejä avoimista vastauksista):

- Alueiden välillä on huomattavia eroja yhteistyössä ja voimavarojen organisoinnissa
- Eri kehittämisvälineiden yhteen pelaavuudessa parannettavaa
- Ongelmana voi olla epäterve kilpailu kehittäjien välillä, reviiirajattelu ja päällekkäinen työ
- Organisaatiomuutokset vaikuttivat (ELY-keskusten rakentuminen, Mavi jne.)
- Resurssit pienehköt, viestintää ja koordinoitua tarvittaisiin
- Paikoin saavutettu hyviä tuloksia, yhteistyö pelaa
- Kehittäjäporukka vakiintunutta

9 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Tuloksellisuus

Huom! Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta, paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta. Eri kysymyksenmuotoilut on merkitty kursivoituna.



Mikäli jätite edellä mainittujen väittämien näkökulmasta selkeästi omasta tavoitetilastanne, niin missä asioissa näin tapahtui ja minkä syiden katsotte siihen vaikuttaneen?

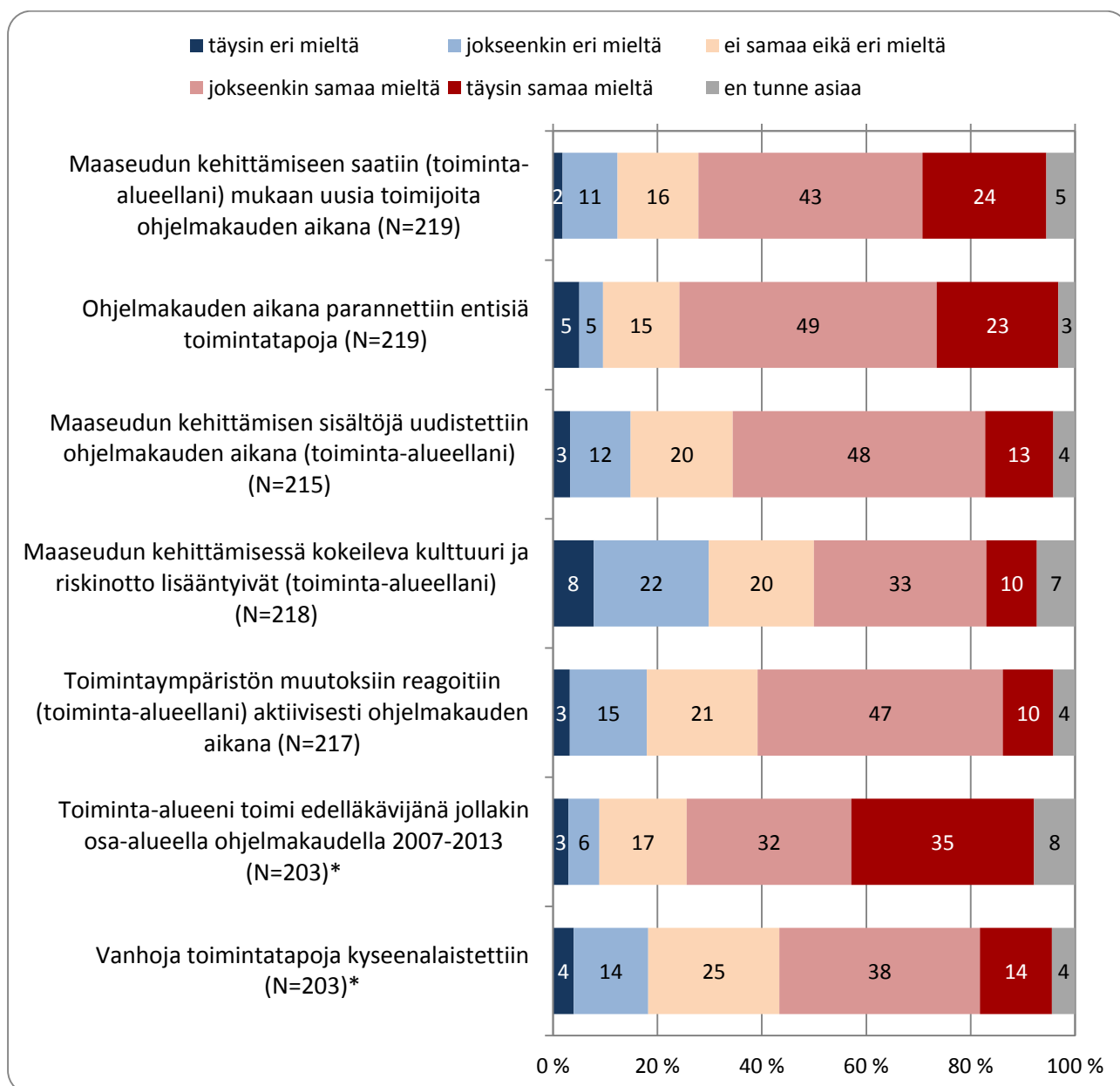
- Kysymykseen oli vaikea vastata, sillä alueen kehittäjien toimintaa ei voi niputtaa samaan ts. yhtäällä onnistuttiin, toisaalla ei
- Osa näki syitä omassa toiminnassa, osa taloudellisessa tilanteessa tai passiivisessa asenteessa kehittämistyöhön
- Vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma vähensi kiinnostusta hankkeisiin
- Seuranta ja viestintä heikkoa, työkalut olivat puutteelliset

Vapaa sana tuloksellisuudesta (viestejä avoimista vastauksista):

- Tavoitteidenasettelu hankalaa seitsemän vuoden päähän (yllättäviäkin tuloksia voi syntyä), tavoitteidenasettelusta voi puuttua kunnianhimoa
- Vaikuttavuuden ja kehittämisen arvioinnissa parannettavaa. Pelkkä valvonta ja rahakäytön seuranta ei kerro vaikutuksista. Toimivien mittarien löytäminen vaikeaa.
- Aikaa ja resursseja puuttuu, jotta tuloksellisuutta voitaisiin seurata
- Numerot eivät kerro toimenpiteen osuvuudesta – panoksia toivotaan laitettavan menestystarinoiden jakamiseen
- Seuranta- ja raportointijärjestelmä (Hanke2007) heikko
- Resurssien käytössä paikoin tehostettavaa
- Tuloksia tuli, yleinen heikko aluekehitys heikensi tilannetta

10 Maaseudun kehittämisen toimintatavat: Kyky uudistua

Huom! Kansallisen tason näkökulmasta vastaavat vastasivat koko Manner-Suomen kannalta, paikallisesta tai alueellisesta näkökulmasta vastaavat oman toiminta-alueensa kannalta. Eri kysymyksenmuotoilut on merkitty suluilla. Tähdellä () merkityt kysymykset esitettiin vain alueellisen tai paikallisen tason näkökulmasta vastanneille.*



Vapaa sana kyvystä uudistua (viestejä avoimista vastauksista):

- Maaseutuohjelma/rakenteet/normit/säädökset/byrokratia eivät tukeneet tai jopa estivät uudistumista. Muutamia viestejä valon pilkahtelusta – uusi ohjelma tukee uudistumista aikaisempaa paremmin.
- Ihmisistä (ja organisaatioista) kiinni – halutaanko uudistua. Uudet toimijat tuovat uusia ajatuksia ja toimintatapoja.
- Uudistumista tapahtui erityisesti onnistuneiden hankkeiden kautta
- Hyvää ei kannata muuttaa – eli kaikkea ei edes kannata uudistaa

11 Tulosten mittaaminen

Huom! Kysymykset eivät koske vain kautta 2007–2013. Mittareiden sijaan vastaajat voivat myös kertoa minkälaisien ominaisuuksien tai tulosten suhteen toimintaryhmätyön onnistumista olisi hyvä tarkastella.

Mitkä ovat parhaat numeeriset mittarit kertomaan maaseudun kehittämisen vaikuttavuudesta paikallisella tasolla?

OSALLISUUS

- Eri tahojen mukanaolo, osallistujien lukumäärä, uusien toimijoiden aktiivisuus, uudet toimijat, perustetut yhteisöt, konkreettinen yhteistyö, uudenlaisten yhteistyösuhteiden määrä

YRITYKSET

- Uudet yritykset, kehittyminen, työpaikat, kasvu, investoinnit, monialayritysten lukumäärä, pienyritysten liikevaihdon muutos, toiminnan jatkuminen seurantavuosina

HANKKEET

- Hakemusten ja kohtaamisten määrä, hankkeiden jälkivaikutukset, syntyneet käytännöt, käynnistetyin toiminnan jatkuvuus, talkootyön määrä tunteina (ml hankkeeseen mahtumattomat talkoot), hanketoiminnan tilaisuuksiin osallistuneet, erilaisten sidosryhmien määrä ja yhteistyö, ihmisten kokemukset, toimenpiteiden laajuus
- Uusien toimijoiden määrä toteuttajista, avainrooleissa olevien naisten määrä hankkeiden toteutuksessa, vastikkeettoman työn määrä

MITTARIT

- Neuvonta- / koordinoititapaamisten lukumäärä toimintaryhmissä
- Järjestettyjen tapahtumien määrät (kyläkokouksia, tiedotustilaisuuksia, kursseja, seminaareja, festivaaleja jne.) ja tilaisuuksien osallistujamäärät, jäsenmaksun maksavat yhdistyksen jäsenet, palveluiden säilyminen ja uudistuminen
- Kiinteistöjen arvon kehitys, haluttavuus, rakennuslupien määrä, muuttovirrat
- Yrityshankkeet: Liikevaihdon kehitys, yritysten määrä, työpaikkojen määrä; Kehittämishankkeet: Tuotteet, tuotokset, uudet metodit, uudet palvelut; Koulutushankkeet: Oppimistulokset, koulutuksen vaikutus yritystoiminnan kehittymiseen, liikevaihdon kehitys, koulutettavien oma palaute.

Mitkä ovat parhaat laadulliset mittarit kertomaan maaseudun kehittämisen vaikuttavuudesta paikallisella tasolla?

AKTIIVISUUS JA ELINVOIMA

- Osallistujien tyytyväisyys yhteistyön parantuminen, osaamisen kehittyminen, talkootyö (yhteisöllisyys), toimeliaisuuden ja aktiivisuuden lisääntyminen, alueen elinvoima, viihtyvyys, houkuttelevuus, hyvinvointi, uusien innovaatioiden löytyminen

VIESTINTÄ JA NÄKYVYYS

- Onnistumisten esiin nosto ja näkyvyys, lehtijutut, some, tiedottaminen, näkyminen mediassa, Leader-toiminnan tunnettuus, uudet yhteistyökumppanit

TOIMINTARYHMÄTYÖ

- Toimenpiteisiin osallistuneiden (tai kohderyhmän) kokemus kehityksestä lähtötilanteeseen nähden, toiminnan aktiivisuuden muutos
- Tyytyväisyys toimintaryhmiin, hallituksen sitoutuneisuus toimintaryhmätyöhön, kokemus vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisestä, Palaute onnistumisesta tai epäonnistumisesta alueen asukkailta ja yrityksiltä

- Toimintaryhmän onnistuminen matalan kynnyksen neuvonantajana ja kumppanina, luotettavuus, johtokunnan jäsenten vaihtuvuus ja alueellinen edustavuus, nuorten mukaan saaminen toimintaan, kuntien sitoutuminen
- Yhteisöllisyyden lisääntyminen, uusien ajatusten esiin pääsy ja alueen toimijoiden yhdessä oppiminen.

HANKKEET

- Monipuolisuus, halukkuus hanketyön tekemiseen ja toimintaan osallistumishalukkuus, oppimisprosessit, tavoitteiden täyttyminen, kokemukset toiminnasta (miten toiminta on kehittynyt ja laatu parantunut)

MITTARIT

- Kehittämishankkeet: Tyytyväisyysindeksi, Koulutushankkeet: Omakehtainen palaute vaikuttavuudesta
- Yrittäjien kokemus toimintaedellytysten kehittymisestä
- Rahoitetun hanketoiminnan laajuus ja jatkuvuus sen päättymisen jälkeen

Mitkä ovat parhaat numeeriset mittarit kertomaan maaseudun kehittämisen vaikuttavuudesta alueellisella tasolla?

ELINKEINOTOIMINNAN KEHITTYMINEN ALUEELLA

- Tuotantomäärät ja –arvot tuotannonaloittain (esim. peltoalan pitäminen viljelyssä/tukikelpoisena, marja-alan kasvu, maitomäärä, luomuala, energiankäyttö)
- Uusien yritysten ja yrittäjien määrä suhteessa lopettajiin
- Uudet tuotteet ja palvelut
- Kannattavuus, liikevaihdon kasvu, viennin kehitys, tilojen tulot, arvonnäkö, omavaraisuus, investoinnit, sukupolvenvaihdokset, yritysyhteistyön tapaamiskerrat
- Investoinnit: yritysinvestoinnit ja yleishyödylliset investoinnit
- Uudet ja säilytetyt työpaikat, työllisyysprosentti
- Tukiprosentti, julkisen ja yksityisen rahoituksen suhde, käsittelyajat

HANKETOIMINTA

- Tapahtumien määrä, osallistuneiden (myös talkootyöt) määrä (tätä pidettiin myös huonona mittarina), uusien määrä, kustannukset/osallistuja
- Hankkeiden määrä/asukas

ALUEEN KILPAILUKYKY

- Asukkaiden määrä (tätä pidettiin myös huonona mittarina), syntyvyys, muuttoliike, BKT:n kasvu

MEDIA

- Näkymiset mediassa

Mitkä ovat parhaat laadulliset mittarit kertomaan maaseudun kehittämisen vaikuttavuudesta alueellisella tasolla?

YRITYKSET

- Yritysmyyntitehokkuus, yrityksen elinkaari, yritysten verkostoituminen
- Palveluiden laatu, asiakastyytyväisyys
- Saavutettavuus

OSAAMINEN JA KOULUTUS

- Tieto- ja koulutustason nostaminen

YHTEISÖLLISYYS JA ELINVOIMAISUUS

- Yhteisöllisyyden kehittyminen, talkootöihin osallistuneiden määrä, kylätalojen käyttö
- Arvostuksen lisääntyminen, hyvinvointi-indikaattorit
- Mielekäs elämä, tyytyväisyys asuinympäristöön, ympäristön huomioiminen

TOIMINTATAVAT

- Uudet innovaatiot / niiden käyttöönotto
- Kokeilukulttuurin omaksuminen toiminnassa
- Tulosten hyödyntäminen muualla
- Alueellinen maaseutubarometri

MEDIA

- Positiivinen julkisuus
- Maaseudun kehittämisrahoituksen näkyvyys

Mitkä ovat parhaat numeeriset mittarit kertomaan maaseudun kehittämisen tuloksellisuudesta kansallisella tasolla?

IHMISET

- Maaseudun asukkaiden määrä (ml. osa-aikaiset asukkaat), myös suhteessa kaupungissa asuviin
- Arkea tukevien (uusien) palvelujen (uusien palvelupisteiden esim. kylätalojen, sekä liikkuvien palvelujen) määrä
- Fyysiset tulokset (laajakaistat, innovaatiot, infrastruktuurin parannukset ym. näkyvät muutokset maaseutuympäristössä)
- Naisten ja nuorten osallistumisprosentti

YRITYKSET

- Maaseudulla toimivien yritysten määrä ja liikevaihto
- Uudet yritykset, uudet työpaikat

MEDIA

- Tiedon levittäminen

Mitkä ovat parhaat laadulliset mittarit kertomaan maaseudun kehittämisen tuloksellisuudesta kansallisella tasolla?

VIREYS JA JATKUVUUS

- Tyytyväisyys ja tulevaisuudenusko
- Mielikuva maaseudusta, halukkuus asua maaseudulla
- Kylien toiminnallisuus, vireys ja yhteistyö
- Projektien jatkotoimet ja pysyvyys
- Osaamisen lisääminen
- Mittariehdotus: Story telling

HYVINVOINTI

- Hyvinvoivat tilat ja tilalliset
- Puhtaat elintarvikkeet

HALLINTO

- Toimivat ja sujuvat lupa- ja rahoitusjärjestelmät