

**MANNER-SUOMEN MAASEUDUN
KEHITTÄMISOHJELMA 2007-2013
ARVIOINTIRAPORTTI VUODELTA 2008**

Tuomas Kuhmonen, Reijo Keränen, Liisa Kytölä,
Hannu Salo, Kyösti Arovuori, Perttu Pyykkönen,
Verna Mustonen, Jouni Ponnikas

HYVÄKSYTTY OHJAUSRYHMÄN KOKOUKSESSA 4.-6.5.2009

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	1
2	Ohjelman tavoitteet, painotukset, strategia ja toimintaympäristön kehitys	3
2.1	Ohjelman vaikuttavuuslogiikka ja –tavoitteet	4
2.2	Toimintaympäristön kehitys	8
2.2.1	Markkinat.....	9
2.2.2	Politiikka.....	11
2.2.3	Ympäristö.....	12
2.2.4	Demografia ja aluekehitys	14
2.3	Ohjelman strategian käyttökelpoisuus suhteessa toimintaympäristön kehitykseen	16
3	Ohjelman käynnistyminen	19
3.1	Ohjelmakauden vaihdos sekä ohjelman toimeenpanon ja teknisen toteutuksen tarkoituksenmukaisuus	19
3.2	Tiedotus	24
3.3	Seurantajärjestelmä.....	24
4	Ohjelman vaikuttavuus	26
4.1	Yritysten rakenne- ja kilpailukykyvaikutukset.....	26
4.2	Tulovaikutukset	27
4.3	Markkina- ja tuotantovaikutukset.....	28
4.4	Ympäristövaikutukset.....	29
4.5	Väestö- ja yhdyskuntarakennevaikutukset	30
4.6	Työllisyysvaikutukset.....	30
5	Johtopäätökset ja esitykset	31
	Lähteet	34
	Liitteet	35

1 Johdanto

Suomen kolmas ohjelmakausi EU:n jäsenvaltiona käynnistyi vuonna 2007 ja päättyi vuonna 2013. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma kokoaa yhteen ensimmäistä kertaa lähes kaikki maatiloja ja osin myös muuta maaseutua koskevat kehittämistoimenpiteet, joita aiempina kausina on toteutettu useiden erillisten ohjelmien puitteissa. Ohjelma tähtää Suomen maaseudun kehittämisstrategian mukaisesti ”elinvoimaisen ja toimivan maaseudun säilymiseen, ympäristön tilan parantamiseen ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käyttöön” (s. 53). Tämän pohjalta ohjelmalle on asetettu kolme painopistettä:

- 1) maa- ja metsätalouden harjoittaminen taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä 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.

Paikallisuus, yhteistyö ja tasa-arvo, osaaminen ja kestävä kehitys toimivat ”läpäisyperiaatteina” kaikissa painopisteissä. Näiden rinnalla ohjelmassa on 25 eri toimenpidettä, jotka on koottu neljään toimintalinjaan. Toimintalinja 1 tähtää maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn parantamiseen, toimintalinja 2 ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen, toimintalinja 3 maaseutualueiden elämänlaatuun ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen ja toimintalinja 4 maaseudun paikalliseen kehittämiseen Leader-toimintatavan ja toimintaryhmien kautta. Toimenpiteiden jäsentyminen toimintalinjoihin on kuvattu liitteessä 1. Ohjelmaan käytetään julkisia varoja noin 6,6 mrd. euroa, minkä lisäksi toimenpiteisiin arvioidaan sitoutuvan yksityistä rahoitusta noin 0,8 mrd. euroa.

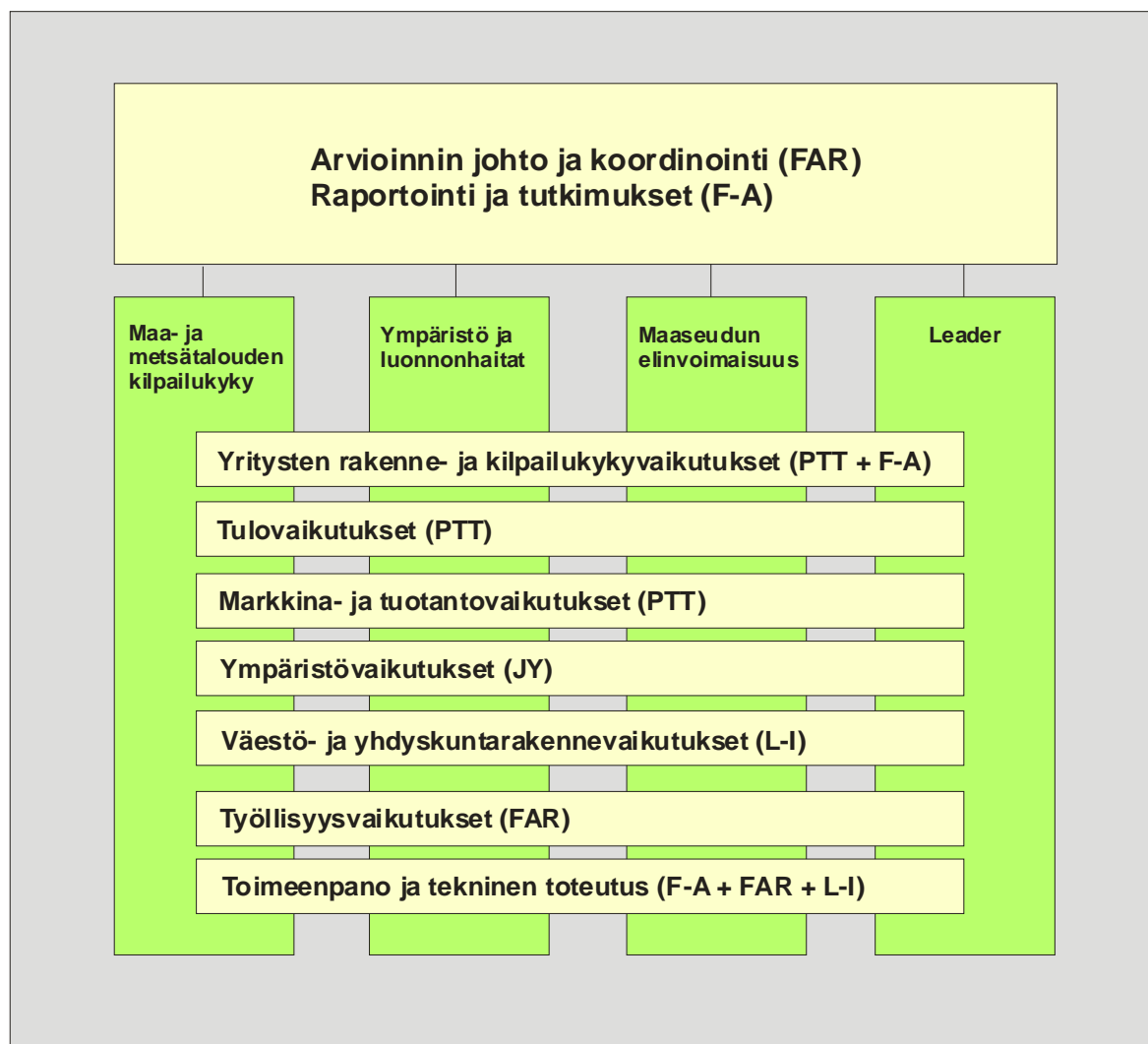
Ohjelmaa arvioidaan ensimmäistä kertaa jatkuvan arvioinnin menetelmällä erillisten väli- ja jälkiarviointien sijaan. Arvioinnissa tuotetaan suppeiden vuosiraporttien lisäksi laajempi väliarviointiraportti vuonna 2010 ja jälkiarviointiraportti vuonna 2015. Tämä ensimmäinen vuosiraportti kokoaa yhteen keskeiset havainnot ohjelmakauden käynnistymisestä vuosina 2007 ja 2008. Ohjelmakauden vaihdosta ja ohjelman käynnistymistä on syytä tarkastella juuri nyt, kun se on toisaalta tuoreena kokemuksena olemassa ja toisaalta taas edessä nykyisen ohjelmakauden päättyessä. Arviointikonsortion muodostavat Suomen Aluetutkimus FAR (koordinaattori), Fin-Auguuri Oy, Jyväskylän yliopiston ympäristöntutkimuskeskus, Oulun yliopiston Lönnrot-instituutti ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT. Arvioinnin tilaajana on maa- ja metsätalousministeriö, joka on asettanut arviointityölle myös ohjausryhmän.

Laaja-alaisen, monivuotisen ohjelman arviointi on haasteellinen tehtävä. Arviointityö on jäsennetty seitsemään teemaan, joiden kautta ohjelman vaikuttavuutta ja toimeenpanoa seurataan systemaattisesti koko ohjelmakauden ajan ulkopuolisten arvioitsijoiden toimesta (kuvio 1)¹. Strategiasta, painopisteistä, toimenpiteistä sekä komission ja kotimaisen hallinnon asettamista arviointikysymyksestä hieman irrallaan olevalla teemoituksella on pyritty loogisempaan ja kattavampaan otteeseen kuin suoraan ohjelman puitteisiin tai muotomääräyksiin rakennetulla arviointikehikolla². Arviointi-

¹ FAR = Suomen Aluetutkimus FAR, F-A = Fin-Auguuri Oy, PTT = Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, JY = Jyväskylän yliopiston ympäristöntutkimuskeskus, L-I = Oulun yliopiston Lönnrot-instituutti.

² Esimerkiksi 103:sta komission ja 49 kotimaisesta arviointikysymyksestä vain kolme liittyy jotenkin tulovaikutuksiin (vaikka koko ohjelma perustuu tulonsiirtoihin) ja kuusi työllisyysvaikutuksiin (vaikka ne ovat ohjelman vaikuttavuustavoitteiden ytimessä). Tarkkoihin arviointikysymyksiin vastataan ohjelman väli- ja jälkiarvioinneissa, kun taas jatkuvan

tehtävä on sitä koskevien sopimusten ja ohjeiden puitteissa jäsennetty sellaiseksi, että havaintojen ja analyysien pohjalta tehdyillä suosituksilla voitaisiin *parantaa ohjelman tavoitteiden saavuttamista*. Käsittelyote on syntetisoiva ja toistoa välttävä (yksityiskohdat löytyvät ohjelma-asiakirjoista). Arviointi ei ole tilintarkastus eikä tekninen ”katsastus”, vaan tilaajan hankkima lisäarvopalvelu, joka tuottaa sovitusta asioista uusia ajatuksia, punnittuja ja perusteltuja näkemyksiä sekä ehdotuksia ohjelman parantamiseksi. Ensimmäistä vuosiraporttia laadittaessa ei ole juurikaan käytettävissä uutta ohjelmakautta koskevia tilastotietoja, joten aineistot perustuvat pääasiassa ohjelma-asiakirjoihin, raportteihin, lainsäädäntöön ja haastatteluihin (liite 2). Ohjelman vaikutuksia on vielä vaikea todentaa, koska ohjelma on edelleen ”käynnistymisvaiheessa”³, minkä vuoksi arvioinnissa on keskitytty toimeenpanon tarkoituksenmukaisuuden arviointiin ja vaikuttavuutta on tarkasteltu ennakoivasti ohjelman strategisen kehittämisotteen näkökulmasta. Ohjelmakauden vaihdosta on arvioitu tuoreeltaan, jotta siitä saatavat opetukset voidaan ottaa ajoissa huomioon seuraavaan vaihdokseen valmistauduttaessa.



Kuvio 1. Arviointiasetusdiagrammi.

arviointin vuosiraportit keskittyvät ajankohtaistarkastukseen ja valikoitujen näkökohtien esille nostamiseen.

³ Esimerkiksi vuonna 2007 uuden maaseutuohjelman varoista maksettiin vain luonnonhaittakorvausta ja ympäristötukea ja tätä kirjoitettaessa vuoden 2008 (jo hieman lukuisampien) toimenpiteiden rahoitustietojakaan ei ollut vielä käytettävissä.

2 Ohjelman tavoitteet, painotukset, strategia ja toimintaympäristön kehitys

Ohjelmapohjaisen kehittämisen keskeinen ajatus on voimavarojen pitkäkestoinen suuntaaminen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. *Ohjelmalle asetetut tavoitteet ovat kaiken lähtökohta.* Eri keinojen rooli niiden saavuttamisessa voi vaihdella ja keinoja on mahdollista muuttaa kesken ohjelmakauden, mikäli se havaitaan tarkoituksenmukaiseksi. Tällainen tarve voi syntyä esimerkiksi toimintaympäristön muuttuessa tai kun keino muusta syystä osoittautuu sellaiseksi, että se ei edistä ohjelman tavoitteiden saavuttamista yhtä hyvin kuin jokin toinen ratkaisu. Tästä syystä arvioinnissa on jatkuvasti tarpeen seurata toimintaympäristön muutosta ja ohjelman toimenpiteiden käyttökelpoisuutta suhteessa siihen sekä kohderyhmien tarpeisiin. Pohjimmiltaan ohjelmatyössä on kyse Suomen maaseudun kehityksen *strategisesta johtamisesta. Ohjelman suunnittelua, tavoitteiden ja politiikka-keinojen muotoilua ja toimeenpanoa tarkastellaankin tästä näkökulmasta läpi koko arviointiprosessin.* Ensimmäistä kertaa yhteen ohjelmaan on koottu niin merkittävä resurssimäärä ja toimenpidevalikoima, että tällainen tarkastelutapa on relevantti. *Arviointitehtävä kiteytyy Suomen maaseudun kehittämisen strategisen johtamisen arvioinniksi ohjelman voimavarojen puitteissa.*

Strategia ja strateginen johtaminen

Strategia ymmärretään yleensä pitkän aikavälin päämäärien ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen määrittämiseksi yrityksen, muun organisaation tai toimintakokonaisuuden näkökulmasta. **Strateginen johtaminen** voidaan jäsentää toimintamahdollisuuksien punnitsemiseen, valintojen tekemiseen ja strategian toimeenpanoon. Kysymys on lopulta siitä, mitä tehdään sekä miten.

Jotta strategia voisi onnistua, sen täytyy kyetä tuottamaan tietty **yhteensopivuus** ("fit") toiminnan ja toimintaympäristön välille. Toimintaympäristö voi rajoittaa ja mahdollistaa toimintoja monia kanavia pitkin: teknologia, lainsäädäntö, politiikka, talous, demografia, ympäristö, kulttuuri, vuorovaikutussuhteet. Strategiaa voidaan jäsentää esimerkiksi tunnistamalla, arvioimalla ja hyödyntämällä (*liike*)toimintamahdollisuuksia tai arvioimalla olemassa olevien resurssien määrää ja käyttökelpoisuutta suhteessa erilaisiin (*liike*)toiminnan mahdollisuuksiin.

Analyysin perusteella voidaan tehdä *strategisia valintoja*, joiden "vaatimustaso" voi vaihdella olemassaolon tai toiminnan mahdollistamisesta eritasoiseen kilpailuetuun. Liike-elämässä kilpailuetu voi perustua joko alhaisiin kustannuksiin tai erilaistamiseen, joita voidaan tavoitella kolmen perusstrategian kautta: kustannusjohtajuuden, erilaistamisen ja kohdentamisen. Strateginen johtaminen on runsaan käsitteistön saastuttama (PESTEL-analyysi, BCG-matriisi, arvoketjut, ydinkyvykkyydet ym.), mutta sen ytimessä on riittävän *yhteensopivuuden tunnistaminen, saavuttaminen ja ylläpitäminen* tiettyyn toimintaan liittyvien osatekijöiden välillä.

Kirjallisuutta:

- Andrews, K. R. 1971. The Concept of Corporate Strategy. Dow Jones-Irwin, Homewood, Illinois.
Ansoff, H. I. 1979. Strategic Management. MacMillan, London.
Barney, J. B. 1991. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. Journal of Management 17 (1), 99-120.
Child, J. 1997. Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. Organization Studies 18 (1), 43-76.
Hofer, C. W. & Schendel, D. 1978. Strategy Formulation: Analytical Concepts. West, St. Paul, Minnesota.
Johnson, G, Scholes, K. & Whittington, R. 2005. Exploring Corporate Strategy. Seventh Edition. Prentice Hall, Essex.
Laukkanen, M. 2006. Yritykset tervetuloa! Kehittämistoimi seututalouden käynnistäjänä. Talentum, Tampere.
Porter, M. E. 1996. What Is Strategy? Harvard Business Review 74 (6), 61-78.
Venkatraman, N. & Camillus, J. C. 1984. Exploring the Concept of "Fit" in Strategic Management. Academy of Management Review 9 (3), 513-525.

Tästä näkökulmasta maaseutuohjelma on laadittu nurinkurisella tekniikalla. Ensin Euroopan komissio laati koko unionille maaseutustrategian, jossa oli kolme avainaluetta (painopistettä): maa-, metsä- ja elintarviketalouden kilpailukyky, ympäristö ja maankäyttö sekä maaseudun "elinvoimai-

suus”, minkä lisäksi Leader-toiminta eriytettiin vielä omaksi kokonaisuudekseen (Np 2006/144/EY, kohta 2.3). Painopisteiden taustalla oli tietenkin ajatus siitä, kuinka jo käytössä olevat tukikeinot ryhmittyvät sopivasti neljään koriin (”toimintalinjaan”)⁴ ja kuinka varoja kohdennetaan niiden kesken (asetus 1698/2005, artikla 17). Tämän jälkeen Suomenkin tuli laatia oma maaseudun kehittämisstrategia ”tulkiten monistamalla” samat painopisteet – jotka tosin esitettiin eri järjestyksessä - ja keinot rahoitusraameissa pysyen⁵ (Suomen maaseudun kehittämisstrategia 2007-2013, s. 13). Tämän jälkeen laadittiin varsinainen maaseutuohjelma, johon samat painopisteet ja toimenpiteet on yksityiskohtaisesti kirjattu toimeenpano-ohjeineen. *Maaseutuohjelma on siis Euroopan komission tiukassa ohjauksessa annetuista palikoista koottu hallinnollinen ohjelma*, jossa kansallista liikkumavaraa on vain toimenpiteiden rahoitusosuuksissa ja joidenkin tukikeinojen muotoilussa. Vaikka sana ”strategia” esiintyy ohjelmassa usein, vaikka ohjelma on Suomen maaseudun strategisen kehittämisen tärkein työkalu ja vaikka ohjelman toteutus ja seuranta edellyttävät strategisen johtamisen otetta, ohjelma ei ole aidossa mielessä strategialähtöinen. Byrokratialähtöisyys, jota ohjelman laatijoiden on ollut pakko noudattaa, aiheuttaa epäloogisuuksia ja epätasapainoisuuksia läpi koko ohjelman sen sisällöstä aina toteutukseen, vaikuttavuuteen ja seurantaan saakka. Jos strategia ja ohjelma olisi laadittu aitona strategiana ja strategisen johtamisen välineeksi, sekä tavoitteet, keinot, toteutus että seuranta *saattaisivat* olla hyvinkin toisenlaisia. Tällöin otettaisiin toiseen käteen ohjelman resurssit ja toiseen käteen Suomen maaseutu ja pohdittaisiin, mitä resursseilla tehdään. Nyt Manner-Suomen maaseutuohjelma näyttäytyy *resurssinjako-ohjelmalla annetuille toimenpiteille*. Samat ongelmat toistuvat muissakin EU-ohjelmissa ja niiden korjaaminen vaatisi unionitason muutoksia toimivallassa ja käytänteissä; tässä suhteessa EU on päätöksillään ohjannut jäsenvaltiot toteuttamaan ohjelmaprosessia, joka ei noudata sen omia prosessiohjeita (ks. esim. MEANS-käsikirja, vol. 1, s. 71). Tästä menettelytavasta johtuen monet tärkeät avainprosessit voivat jäädä tunnistamatta ja käynnistämättä.

2.1 Ohjelman vaikuttavuuslogiikka ja –tavoitteet

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman vaikutukset syntyvät *ehdollisten tulonsiirtojen* kautta. Kannustimena tai korvauksena toimivan tuen saamiseksi vaaditaan eri toimenpiteissä erilaisten ehtojen noudattamista: lisärahoituksen hankkimista, tietynlaisten viljelymenetelmien noudattamista, investointeja, valvontatietojen dokumentointia jne. Ohjelman tavoitellut vaikutukset – esimerkiksi uudet työpaikat, arvonlisäys, ympäristömuutokset, sosiaalisen pääoman vahvistuminen - syntyvät näiden tulonsiirtoja saavien kohderyhmien toiminnan tuloksena. Ohjelman keskeiset vaikuttavuustavoitteet ovat seuraavat⁶:

⁴ Tämä on muotoiltu kauniisti: ”Kunkin ensisijaisten tavoitteiden ryhmän osalta esitetään ohjeellisia avaintoimia” (Np 2006/144/EY, kohta 3).

⁵ ”Kukin jäsenvaltio laatii näiden strategisten suuntaviivojen perusteella maaseudun kehittämistä koskevat kansalliset strategiansa viitekehykseksi maaseudun kehittämisohjelmien laatimiselle” (Np 2006/144/EY, kohta 3); ”Jäsenvaltioiden olisi kansallisia strategioita laatiessaan varmistettava, että toimintalinjojen väliset ja sisäiset synergiat maksimoidaan ja mahdolliset ristiriitaisuudet vältetään” (Np 2006/144/EY, kohta 3.5); ”varmistettava, että ... tuki on yhteisön strategisten suuntaviivojen mukaista” (asetus 1698/2005, artikla 11.1); ”Jos komissio katsoo, että maaseudun kehittämisohjelma ei ole yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strategiasuunnitelman tai tämän asetuksen mukainen, se kehottaa jäsenvaltioita tarkistamaan ehdotettua ohjelmaa vastaavasti” (asetus 1698/2005, artikla 18.3).

⁶ Se, että ohjelman vaikuttavuustavoitteet ovat juuri nämä, on yhteydessä komission yksityiskohtaisia säännöksiä sisältävän asetuksen 1974/2006 artiklan 62 ja liitteen VIII ”yleisiin vaikuttavuusindikaattoreihin”, jotka ovat talouskasvu, työpaikkojen luominen, työn tuottavuus, luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen vähentäminen [s.o. monimuotoisuuden lisääntyminen], luonnonarvoltaan merkittävien maa- ja metsätalousmaiden säilyttäminen, veden laadun paraneminen ja ilmastonmuutoksen torjunnan edistäminen. Näiden lisäksi komissio on määritellyt 59 ”perusindikaattoria”, 83 tuotosindikaattoria, 12 (+alakohdat) tulosindikaattoria ja 7 vaikutusindikaattoria, joita jäsenvaltioiden tulee käyttää, mutta lisäksi saa toki keksiä.

- nettoarvonlisäys kasvaa kaikilla tuetuilla toimialoilla,
- 10.000 uutta työpaikka (näistä 6.500 kokoaikaisia),
- työn tuottavuus maataloudessa, metsätaloudessa ja elintarvikealalla kasvaa 1-1,5 % vuodessa,
- luonnon monimuotoisuus lisääntyy lintupopulaatioindeksillä mitattuna noin 2 %,
- luontoarvoiltaan merkittävät maa- ja metsätalousmaat säilyvät (mittari myöhemmin),
- vesien laatu paranee ravinnetaseiden alentuessa (typpitase alenee 21 %),
- ilmastonmuutosta saadaan torjuttua uusiutuvan energian tuotannon 16 % kasvun kautta,
- avoin maatalousmaisema säilyy peltojen, niittyjen ja luonnonlaitumien pysyessä viljeltyinä,
- maaseudun sosiaalinen pääoma (yhteistyö, yhteenkuuluvuus, omatoimisuus, osallisuus⁷) vahvistuu hankkeiden ja toimintaryhmien kautta.

Näiden ”mittareiden” tulisi siis poimia tulokset toiminnasta, jolla tähdätään ”*elinvoimaisen ja toimivan maaseudun säilymiseen, ympäristön tilan parantamiseen ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käyttöön*” Manner-Suomessa vuosina 2007-2013.

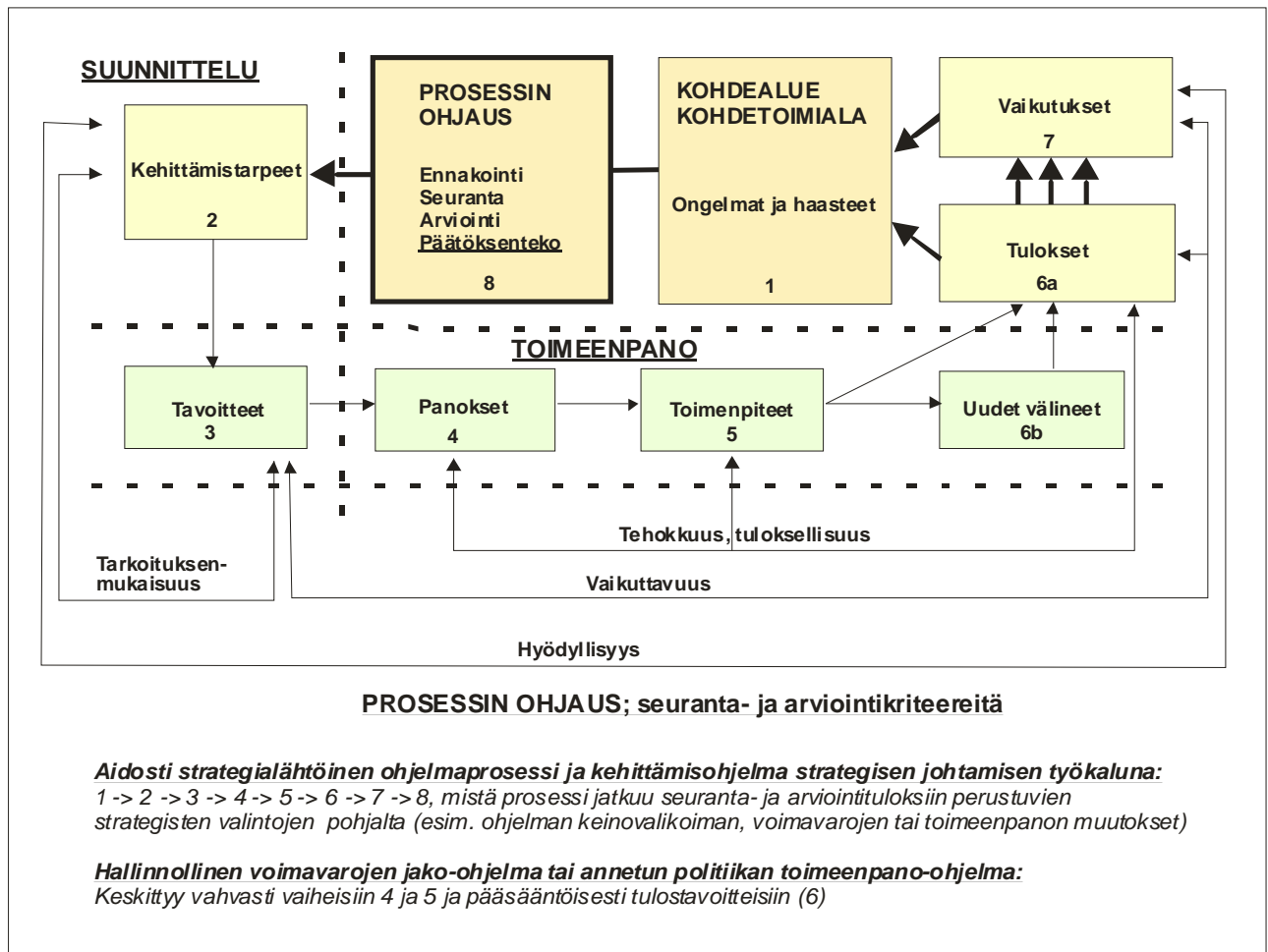
Ohjelmaproessi, vaikuttavuus ja sen toteaminen

Ohjelma on yritetty rakentaa perinteisen, Euroopan komission hyväksymän kehittämisen vaikuttavuuskaavion mukaan (kuviot 2; ks. esim. MEANS-käsikirja, vol. 1, s. 71). Mutta kuten todettu, ohjelma on lähtökohtaisesti politiikan toteutusohjelma, ei kehittämisen strateginen ohjausväline. Tästä seuraa se, että esimerkiksi sen vaikuttavuuden osatekijät on kuvattu erittäin puutteellisesti. Tästä taas seuraa se, että indikaattorit ovat puutteellisia ja epäloogisia. Kun ohjelmaa ei ole saatu kansallisesti rakentaa aidosti tarpeista lähtien, siitä on tullut ohjelmana hutera kokoelma toimenpiteitä, joita ei ole jäsennetty tarpeista ja vaikuttavuustavoitteista lähtien. Kyseessä on enemmän Euroopan komission antamista tai hyväksymistä osasista rakennettu hallinnollinen toimenpidekokoelma kuin aidoista tarpeista ja vaikuttavuustavoitteista analyttisesti johdettu *ohjelmakokonaisuus*. Kun ajatellaan Suomen maaseudun tilannetta, kehitystarpeita ja -mahdollisuuksia, mihin olisi tarpeen vaikuttaa? Mihin olisi mahdollista vaikuttaa? Minkä ”tarttumapintojen” ja kanavien kautta vaikutuksia voisi parhaiten syntyä?

Onko esimerkiksi työn tuottavuuden kasvu tällaisen politiikkakeinojen käytön ydintavoite? Työn tuottavuuden kasvua on ohjelmassa tarkoitettu mitata arvonlisäyksen ja työpanoksen (kokoaikaiset työpaikat) suhteella. Toisaalta ohjelman useilla toimenpiteillä tavoitellaan samalla arvonlisäyksen kasvua ja osalla vielä yhtä aikaa työpaikkojen määrän lisääntymistä. Melkoisia yhtälöitä - varsinkin tuensaajan tasolla seurattaviksi! Koska on ilmeistä, että yksittäisen kohteen tai hankkeen osalta mittausta ei voida tehdä (mikrotaso), miten kokonaisuus voidaan summata makrotasolle? Ainoa keino lienee käyttää yleisempiä aluetalouden mittareita, jolloin taas on äärimmäisen haastavaa erottaa ohjelman vaikutus muusta talouden reunaehtojen muutoksesta ja talouden omaehtoisesta kehityksestä. Suuressa osassa toimenpiteitä vaikuttavuusindikaattori on lisäksi sama ja tavoitetaso on sama, vaikka toimenpiteet kohdentuvat hyvin erilaisiin kohteisiin (esim. koulutukseen ja investointeihin tai tuotekehitykseen). Se, kasvaako työn tuottavuus ohjelman toimenpiteistä hyötyvässä osassa maa-, metsä- ja elintarviketaloutta 1-1,5 % vuodessa, riippuu kohtalaisen paljon myös suhdannekehityksestä. *Yleisesti ottaen ohjelman kokonaisformaatti on sellainen, että sen seuranta tulee olemaan hyvin haasteellista sekä mittaamisen ja todentamisen että loogisuuden*

⁷ Tämä on ohjelmassa ilmaistu negaationa eli syrjäytymisen vähentymisenä. Pääomakäsitteistön kanssa paremmin linjassa olisi sen vastakohta eli osallisuus.

osalta. Mutta kuten todettua, merkittävä osa ohjelman tämänkaltaisista puutteista johtuu EU:n vahvasta ohjauksesta ja sen epäloogisuuksista ja puutteista sekä siitä, että aidosti strategialähtöistä kehittämistä ei voida ohjata keskusjohtoisesti näin yksityiskohtaisella tasolla.



Kuvio 2. Strategialähtöisen ja hallinnollisen ohjelmatyön prosessinohjaus ja logiikka.

Ohjelmapohjaisen kehittämisen strateginen johtaminen ja Suomen maaseutu

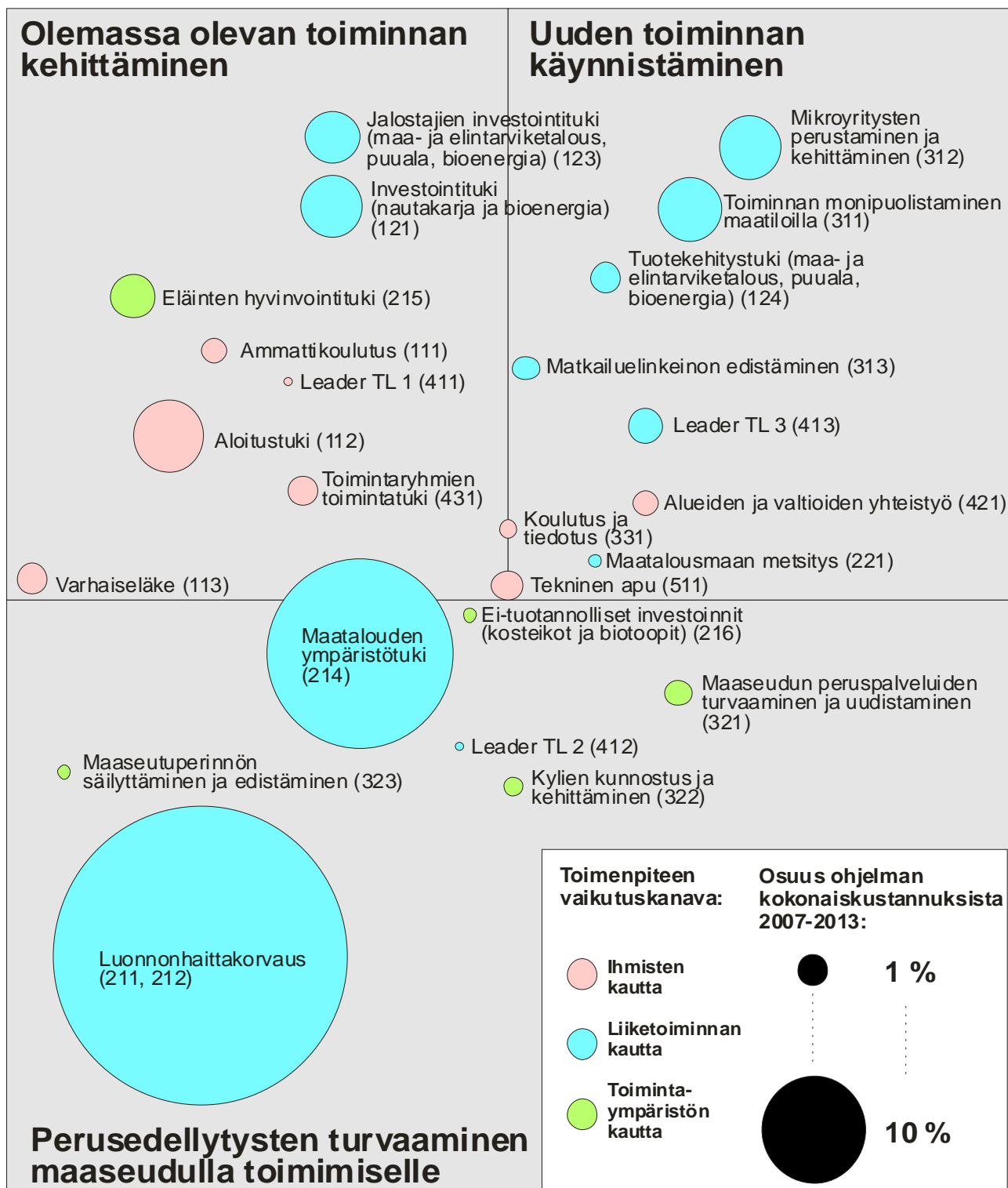
Ohjelma – tai mikä tahansa politiikkakeino - voi saada aikaan tavoiteltuja vaikutuksia useiden ”tarttumapintojen” kautta: 1) ihmisten kautta, 2) liiketoiminnan kautta ja/tai 3) toimintaympäristön kautta. Muutosta voidaan saada aikaan **ihmisten kautta** esimerkiksi kannustamalla, tekemällä mahdollisuuksia ”näkyviksi” malleilla, kouluttamalla ja neuvomalla. **Liiketoiminnan kautta** toteutuvia muutoksia voidaan edistää esimerkiksi suuntaamalla investointitukea juuri tietynlaisen liiketoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen.⁸ **Toimintaympäristön kautta** voidaan vaikuttaa esimerkiksi muuttamalla toimintamahdollisuuksia edistäviä tai rajoittavia fyysisiä, sosiaalisia, taloudellisia ja institutionaalisia tekijöitä (esim. liikenneyhteydet, ihmisten vaikutusmahdollisuudet, riskipääoman saatavuus, lainsäädäntö).

⁸ Toki myös liiketoimintaa harjoittavat ihmiset, mutta on eri asia suunnata tukea esimerkiksi osaamiseen (jotta ihmiset kykenevät harjoittamaan *jotakin* liiketoimintaa) tai juuri *tietyn* toimialan investointeihin tai tietyt ehdot täyttävään liiketoimintaan.

Manner-Suomen maaseutuohjelman vaikuttavuuslogiikka perustuu ensisijaisesti liiketoiminnan kautta syntyviin vaikutuksiin. Toimenpiteiden luokittelu on toki tulkinnanvaraista, mutta noin 84 % ohjelman voimavaroista kohdennetaan tiettyyn liiketoimintaan. Ihmisten kautta tapahtuviin muutoksiin on kohdennettu noin 14 % voimavaroista ja ensisijaisesti toimintaympäristön kautta syntyvien vaikutusten edistämiseen noin 2 % voimavaroista (kuvio 3). Ohjelman ”ote” on siis vahvin siellä, missä tuen ehdot täyttävää liiketoimintaa on tai syntyy eniten. *Kohderyhmien tarpeet ja mahdollisuudet sekä toimintaympäristön kehitysnäkymät on siis tulkittu keinoja suunniteltaessa niin, että tavoitteet saavutetaan parhaiten hyödyntämällä juuri ko. tavalla erilaisia ”tarttumapintoja” ja vaikutusten syntykanavia.*

Politiikkakeinojen vaikuttavuutta voidaan tarkastella myös niiden ajallisen ulottuvuuden perusteella. Vaikutuksia voidaan tavoitella 1) olemassa olevan toiminnan vahvistamisessa ja kehittämisessä, 2) uuden toiminnan käynnistämiseksi ja/tai 3) toiminnan perusedellytysten turvaamisessa. Kaikki ovat tärkeitä näkökulmia ja mahdollisia strategisia valintoja politiikkakeinojen käytölle. **Olemassa olevan** toiminnan kehittämisellä voidaan saavuttaa merkittäviä kilpailuetuja hyvällä panos-tuotos -suhteella. Mikäli toimintaympäristö muuttuu, **uusiutumisen** on välttämätöntä, jotta voimavarojen käyttökelpoisuus säilyisi. Mikäli tietyt maaseutualueella toimimiselle välttämättömät **perusedellytykset** eivät täyty, toiminta voi tästä syystä menettää kilpailukykyänsä, hiipua tai loppua. Myös maaseutualueella toimimisen perusedellytysten eli toimintaympäristön radikaalisti muuttuessa tuettukin toiminta voi hiipua.

Vaikka myös tällainen luokittelu on tulkinnanvaraista, maaseutuohjelman voimavaroista noin 74 % on suunnattu (pääsääntöisesti jo olemassa olevan) toiminnan perusedellytysten turvaamiseen, noin 14 % olemassa olevan toiminnan edelleen kehittämiseen ja noin 13 % uuden toiminnan käynnistämiseen (kuvio 3). Ohjelma on yleisesti enemmän ”säilyttävä” kuin ”kehittävä”. *Kokonaisuutena ohjelman vaikuttavuuslogiikka perustuu siten ensisijaisesti siihen, että se turvaa (erityisesti olemassa olevan liiketoiminnan) perustaa ja maaseudun rakenteiden ja prosessien varsinainen uudistuminen jää maaseudun toimijoiden omien valintojen, ratkaisujen, osaamisen ja riskinoton varaan. Ohjelma ei ota juuri minkäänlaisia riskejä uusien avausten ja innovatiivisten toimintatapojen tai riskirahoituksen muodossa. Tämän kaltaisia viestejä on saatu myös ”kentältä” ohjelman toteuttajilta ja asiakkailta.*



Kuvio 3. Ohjelman ”tarttumapinnat” ja panostukset vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

2.2 Toimintaympäristön kehitys

Seuraavassa on tarkasteltu lyhyesti toimintaympäristön kehitystä ohjelmakauden alkuvaiheessa. Samalla on pohdittu, kuinka käyttökelpoisilta ohjelman vaikuttavuuslogiikka, strategia ja keinovalikoima vaikuttavat tässä vaiheessa ohjelmakautta 1) suhteessa ohjelman tavoitteisiin sekä 2) kohderyhmien tarpeisiin ja mahdollisuuksiin siinä tarjolla olevien keinojen hyödyntämiseksi.

2.2.1 Markkinat

Useat maaseudun toimijoille tärkeiden markkinoiden muutokset ovat vaikuttaneet ohjelmakauden alussa maaseutuohjelman keinojen tarpeellisuuteen, käyttökelpoisuuteen ja hyödyntämismahdollisuuksiin.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ylivoimaisesti merkittävin kohderyhmä koostuu maataloista, joihin on vahvasti vaikuttanut maailman elintarvikemarkkinoiden voimakas muutos ohjelmakauden alussa. Markkinamyllerrysten taustalla on kysynnän kasvu yhtäältä kehittyvien talouksien talouskasvun ja toisaalta bioenergian kautta. Kun samaan aikaan huonot sääolot rajoittivat tarjontaa, hintamuutokset elintarvikemarkkinoilla ovat olleet rajuja. Markkinoiden muutokset ovat samalla hyvin selvästi osoittaneet sen, kuinka tiiviisti Suomen markkinat ovat kytköksissä Euroopan ja koko maailman markkinoihin. Hintavaihtelun kasvu yhdessä tuen tuotannosta irrottamisen kanssa tarkoittaa myös sitä, että viljelijät joutuvat entistä tarkemmin ottamaan huomioon tuotantopäätöksissään sen, mitä markkinoilla tapahtuu.

Ohjelmakauden alussa maataloustuotteiden markkinanäkymät vaihtuivat vuoden 2007 syksyn voimakkaasti nousseista hinnoista syksyn 2008 hintaromahdukseen lähes ennen näkemättömällä vauhdilla. Suomeen markkinamyllerrys tuli kuitenkin pienellä viiveellä. Vuoden 2007 viljelypäätökset tehtiin odottavissa tunnelmissa. Viljan hinnat olivat maailmalla jo nousseet, mutta meillä hintojen nousu alkoi voimakkaammin syksyllä 2007 ja varsinainen hintapiikki ajoittui keväälle 2008. Vaikka viljan hintojen nousu oli viljatilojen tuloskehityksen kannalta toivottavaa, niin maitotiloilla ja etenkin sikatiloilla korkeammat viljan hinnat tarkoittivat tuotantokustannusten huomattavaa nousua. Lihamarkkinoiden maitomarkkinoita selvästi kireämpi tilanne näkyi siinä, että tuottajahintoja ei pystytty nostamaan kustannusten nousua vastaavasti. Keskimäärin maatalouden markkinatuotot kasvoivat MTT Taloustutkimuksen kirjanpitoaineiston mukaan noin 20 % vuonna 2007 ja 12 % vuonna 2008. Viljan hinnan heilahtelusta huolimatta maatalousmarkkinoilla vuonna 2008 eniten heilahtivat tuotantopanosten hinnat. Viljan hinnan nousu kasvatti erityisesti lannoitteiden kysyntää maailmalla. Tämä kysynnän kasvu heijastui myös Suomeen. Syksyllä 2008 lannoitteiden hinnat olivat meillä kaksinkertaiset verrattuna vuotta aiempaan. Samaan aikaan energia- ja rehukustannukset pysyivät edelleen korkealla tasolla. Nopeat käännteet jatkuivat kuitenkin myös loppuvuonna, kun raaka-aineiden hinnat maailmanmarkkinoilla romahtivat muutaman kuukauden aikana. Tästä seurasi, että myös lannoiteraaka-aineiden hinnat ja sitä kautta lannoitteiden hinnat lähtivät laskuun. Voimakkaat heilahtelut ovat vaikeuttaneet viljelyn suunnittelua ja esimerkiksi ympäristötuen ehtojen täyttämistä. Puumarkkinoilla on eletty yhtä lailla suurten vaihteluiden aikaa: puupulasta edettiin muutamassa kuukaudessa kysynnän voimakkaaseen hyytymiseen loppuvuonna 2008. Lama alkoi hiipiä myös maaseudulle eri markkinakanavia pitkin. *Maatilat olivat siis vuosina 2007-2008 tuotantosuunnasta ja ajankohdasta riippuen hyvin erilaisessa asemassa sen suhteen, millaisia kehittämistavoitteita niillä oli ja millaisia edellytyksiä niillä oli toteuttaa merkittäviä muutoksia tai maaseutuohjelman toimenpiteitä. Markkinoiden kehityspiirteet korostavat myös liiketoimintaosaamisen, ennakoinnin ja riskiajattelun kasvavaa merkitystä Suomen maataloudessa.*

Kansainvälisten lannoitemarkkinoiden myllerrys

Lannoitemarkkinoilla koettiin satovuonna 2007/2008 ennen näkemättömän nopeita muutoksia. Kansainvälisten raaka-ainemarkkinoiden muutokset näkyivät suoraan Suomen lannoitemarkkinoilla. Lannoiteraaka-aineiden hintojen nousun sekä voimakkaasti kasvaneen kysynnän seurauksena lannoitteiden hinnat nousivat Suomessa 80 % syksystä 2007 syksyyn 2008. Pääsääntöisesti Suomessa toteutunut lannoitehintojen nousu oli suoraan seurausta maailmanmarkkinoiden kehityksestä. Lannoiteraaka-aineista suurin vaikutus lannoitteen hintaan on ammoniakilla, jonka osuus typpilannoitteiden valmistuskustannuksista on 80 %. Ammoniakin hinta nousi maailmanmarkkinoilla 220 % tammikuusta 2007 syyskuuhun 2008, jolloin hinta oli huipussaan. Samaan aikaan myös kahden muun pääravinteeseen, fosforin ja kaliumin, hinnoissa tapahtuneet muutokset mitattiin totuttujen yksinumeroisten prosenttien sijaan sadoissa prosenteissa.

Nopeaa nousua seurasi hintojen romahdus. Ammoniakin hinta alentui lokakuussa 2008 vain kolmen viikon aikana lähes 80 %. Myös fosforin ja kaliumin hinnat lähtivät laskuun, mutta selvästi typpiraaka-aineiden hintoja hitaammin. Tämä selittyy osaltaan tuotantoprosessien erilaisuudella. Typpilannoitteiden valmistus ja raaka-aineet kuuluvat kemianteollisuuden piiriin, fosforin ja kaliumin raaka-aineet puolestaan kaivosteollisuudelta. Kemianteollisuudessa raaka-aineissa tapahtuvat muutokset siirtyvät nopeammin lopputuotteiden hintoihin ja tuotantoa voidaan sopeuttaa nopeammin markkinoilla tapahtuviin muutoksiin. Raaka-aineiden hintojen nousun lisäksi lannoitteiden hintaa nosti maailmanlaajuinen kysynnän kasvu. Syksyllä 2007 alkanut erittäin voimakas viljan hinnannousu mahdollisti lannoitteiden käyttämisen myös sellaisilla alueilla, joilla niitä ei aikaisemmin ollut kannattavaa käyttää. Lannoiteteollisuudella ei ollut mahdollisuuksia kasvattaa tuotantoa kysynnän kasvua vastaavasti. Viljan hintojen kääntyminen laskuun samaan aikaan edelleen nousseiden lannoitehintojen kanssa johti varsin nopeasti kysynnän hiipumiseen.

Kansainvälinen finanssikriisi vaikuttaa lannoiteraaka-aineiden hintojen lisäksi suoraan myös lannoitteiden kysyntään. Useissa maissa lannoitteiden hankintaan on jouduttu käyttämään lainarahoitusta. Rahoituksen saannin vaikeutuminen johtaa lannoitteiden käytön vähentymiseen alueilla, joilla ruuan kulutuksen kasvu on väestön kasvun seurauksena kaikkein nopeinta, erityisesti Aasiassa.

Suomen markkinoilla hinnoissa tapahtuvat muutokset eivät näy aivan näin jyrkkinä. Suomessa eniten käytettävissä NPK-lannoitteissa typen osuus lannoitteiden hinnasta on keskimäärin noin 60 % ja fosforin sekä kaliumin kummankin noin 20 %. Näin ollen typpilannoitteiden nopeat ja rajut hinnannuutokset muodostavat NPK-lannoitteiden hintavaikutuksista vain noin puolet. Näin ollen myös kulutusvaiikutukset jäävät meillä pienemmiksi kuin monissa muissa maissa. Lannoitemarkkinoiden myllerrys on hyvä esimerkki siitä, millaisia yllättäviä ja voimakkaita ”reunaehtoja” ja muutostarpeita täysin ulkopuoliset tekijät voivat asettaa vaikkapa viljelysuunnitelmiin ja lannoitehankintoihin, joita joudutaan peilaamaan näiden markkinatekijöiden ohella myös ympäristötuen ehtojen vaatimuksiin.

Maaseudun toimijoille tärkeitä markkinoita on toki muitakin. Bioenergiamarckinat ovat nopeassa kehitysvaiheessa, jonka tulevaa hallitsevaa teknologiamuotoa (”dominant design”) ei vielä monessakaan tapauksessa ole saavutettu. Maaseudun toimijan kannalta markkinat avaavat kolmenlaisia mahdollisuuksia: raaka-aineen toimittajan rooli, paikallisen energiantuottajan rooli (esim. lämpöyrittäjä) ja energiantuottajan rooli kansallisiin jakelujärjestelmiin. Raaka-aineen tuottajan rooli (esim. ruokohelpi) tarjoaa lähinnä lisää tuotantovaihtoehtoja. Paikallisen energiantuottajan roolissa onnistuminen vaatii markkinoille pääsyä ja kilpailukykyä, kun kilpailijoina on usein suuria toimijoita ja hankintapäätöksen tekijöinä kuntia ja kuntayhtymiä. *Kansallisiin jakelujärjestelmiin pääsy ja sellaisten kehitys (esim. sähkö, biokaasu) on vielä monen mutkan takana, vaikka vasta se voisi luoda maaseudun voimavaraille elintarviketalouteen verrattavissa olevia uusia markkinoita. Maatilojen ja maaseudun energiaomavaraisuuden parantuminen ja uusiutuvien energialähteiden käyttö on toki kaikki edistystä, myös maaseudun näkökulmasta.*

Maaseudun terveys- ja hoivapalveluiden markkinat ovat suuret. Maaseutukunnilla on kaupunkikeskuksille kasvatetun nuorison ”ihmishautomotoiminnan” jälkiseurauksena erittäin vanhusvoittoinen väestö, joka tarvitsee runsaasti terveys- ja hoivapalveluita. Maaseutukunnat ovat tässä suhteessa rakenteellisessa rahoitusloukussa, kun niiden verotuloista yhä suurempi osa koostuu tämän kasvavan vanhusväestön (aina työtuloja alhaisemmista) eläketuloista. Valtion rooli ihmisten elinkaarelle eri vaiheisiin ajoittuvien julkisten tulojen ja menojen alueellisten erojen tasaajana on epäselvä ja joka tapauksessa vaikeutuu laman kiristäessä julkista taloutta. Maaseudun omille toimijoille asetelma näyttäytyy suurena palveluiden rahoitus- ja järjestämisongelmana – monille ulkopuolisille yrityksille (mm. maanlaajuisille suuryrityksille ja kansainvälisille pääomansijoittajille) suurena liiketoimintamahdollisuutena. Maaseudun terveys- ja hoivapalveluiden markkinat kehittyvät nopeasti, ja elleivät maaseudun omat toimijat pääse tähän liiketoimintaan käsiksi, maaseudun osaksi jää maksajan osa. *Palvelualueiden liiketoiminta eri muodoissaan ja myös maaseudun ulkopuolisille asiakkaille suunnattuna on maaseudun kehityspotentiaalin kannalta ohjelmakaudella erittäin merkittävä mahdollisuus, joka voidaan toisaalta menettää lähes kokonaan, ellei organisoitumis- ja kehittämistyössä onnistuta.*

Näkymä

Raaka-aineen tuottaminen pelloilta, metsästä ja muista uusiutuvista lähteistä on maaseudun ”ikuinen rooli”, josta voidaan ammentaa markkinoilta merkittäviä tuottoja. Maaseudun rooli työvoiman tuottajana kasvaville kaupunkikeskuksille sen sijaan alkaa olla ohi, ja kansakunnan kaupunkiseuduilla asuvalle enemmistölle maaseutu voi muuttua pikemminkin energia- ja hyvinvointilähteeksi. Maaseudullakin olisi päästävä vahvasti kiinni palvelualueiden kasvuun, koska palvelualueet ovat ainoa lähitulevaisuudessa työllisyyttään lisäävä päätoimiala. Lama heikentää ohjelmakauden alkuvaiheessa mahdollisuuksia esimerkiksi maatalojen toimintojen monipuolistamiseen. *Ohjelmakauden haasteena markkinoiden suhteen onkin se, kuinka Manner-Suomen maaseutuohjelma tunnistaa tämän muutoksen ja 1) edistää maaseudun toimijoiden pääsyä uusille markkinoille ja 2) edistää olemassa olevan toiminnan uudelleenorganisointia siten, että se on markkinoilla kilpailukykyistä.*

2.2.2 Poliitiikka

Kansakunnan voimavararakentäessä maaseutu kuuluu vähemmistöön. Maaseutu on enemmän ”politiikan kohde” kuin ”politiikan tekijä”. Tämä elinkeino-, väestö- ja aluerakenteen muutoksesta johtuva asetelma edellyttää sitä, että politiikkakeinojen maaseutuvaikutuksia tarkastellaan huolella ja politiikkakeinojen tavoitteiden täytyy tunnistaa maaseudun nykyinen asema.

Näkymä

Ohjelmakauden alkuvuosina 2007–2008 ei ole toteutettu maaseutuohjelman ulkopuolella sellaisia kansallisia politiikkakeinoja, joilla olisi erityisen merkittäviä vaikutuksia ohjelman kohderyhmien haluun tai kykyyn käyttää siinä tarjolla olevia toimenpiteitä. Monia sellaisia politiikkamuutoksia on kuitenkin vireillä tai toteutumassa (esim. EU:n maatalouspolitiikan terveystarkastus, valtion toimenpiteet laman torjumiseksi). Käynnissä oleva PARAS-hanke tähtää peruspalveluiden järjestämiseen nykyistä suurempien toiminta-alueiden puitteissa. Esimerkiksi yksittäisen maaseutukunnan kannalta se ei kuitenkaan poista rakenteellisia ongelmia, sillä köyhä ja syrjäinen maaseutukunta on köyhä ja syrjäinen minkä tahansa aluekokonaisuuden osana. Hallitus valmistele keväällä 2009 eduskunnalle annettavaa maaseutupoliittista selontekoa, joka voisi sisältää myös uusia avauksia politiikkakeinoina. SITRA:n maaseutuohjelma käynnistyy loppuvuonna 2009. Maaseudun AMO-ohjelmat muuntuvat KOKO-ohjelmiksi, joiden puitteissa voidaan jatkaa kokeilevaa ja

käynnistävää toimintaa pienessä mittakaavassa. Erityisesti eri hallinnonalojen maaseutuun liittyvän toiminnan koordinointiin ja kehittämis ehdotusten tekemiseen keskittyvä uusi maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on niin ikään valmistumassa, joka sekin sisältää ehdotuksia uusista politiikkakeinoista. *Mikäli Manner-Suomen maaseutuohjelman rooli painottuu ennen kaikkea olemassa olevan toiminnan perustan turvaamiseen ja edelleen kehittämiseen, muiden politiikkakeinojen osalle jää erittäin suuria odotuksia uusien avausten, riskirahoituksen ja prosessilähtöisen kehittämisen vahvistamiseksi muuttuvien markkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Haasteena on myös tukiajattelun institutionalisoitumisen vaarojen tunnistaminen (kun ensimmäinen ajatus uudesta asiasta on: ”saako tähän tukea”) ja markkinalähtöisten prosessien painoarvon lisääminen maaseutua koskevissa politiikkakeinoissa.*

2.2.3 Ympäristö

Suomen ympäristöpolitiikkaa ohjaavat lukuisat päätökset, säädökset ja ohjelmat. Näitä ovat esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015, Itämeren suojeluohjelma ja siihen liittyvä Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma sekä Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia 2006–2016 sekä kasvihuonekaasujen päästöjen rajoitustavoitteet. Ohjelman kohderyhmät toimivat ja asuvat pääosin maaseudulla ja ovat siten moniulotteisessa vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa, joka on monella tavalla merkittävä myös muille kuin ohjelman kohderyhmille.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan 2007 -2013 kaikilla neljällä toimintalinjalla on vaikutuksia ympäristöön. Suurimmat vaikutukset ovat maatalouteen liittyvillä ympäristötoimilla. Ympäristövaikutuksia on myös mm. toimilla, joilla tavoitellaan maatalouden nykyaikaistamista, matkailuelinkeinon edistämistä ja elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden kehittämistä. Toimenpiteillä voi olla myönteisiä vaikutuksia, jotka samalla kun ne lisäävät maaseutuväestön oman elämän hallintaa ja vähentävät syrjäyttämistä, vähentävät ympäristökuormitusta. Mutta toimilla saattaa olla myös kielteisiä ympäristövaikutuksia, joita voivat olla luonnonvarojen kestämatön käyttö tai lisääntyvä ympäristökuormitus. Arvioinnin lähtökohtana on tarkastella koko ohjelman vaikutuksia vaikka painopiste onkin maatalouden ympäristövaikutusten arvioinnissa ja seurannassa.

Vesistöt. Muutokset sisävesien tilanteessa ovat olleet viimeisten 10–15 vuoden aikana vähäisiä. Suurimmat järvet ovat melko hyvässä kunnossa. Teollisuuden ja taajamien jätevesikuormitus on vähentynyt, mikä on näkynyt järvien toipumisena. Jokivesistöjen tilanne on heikompi ja merialueella rannikolla tilanne on jopa heikentynyt. Järvien ja jokivesien samoin kuin rannikkovesien käyttökelpoisuus on heikentynyt erityisesti vahvoilla maatalousalueilla.

Vuonna 2000 voimaan astunut Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi on uudistanut vesiensuojelun toimintatapoja ja suunnittelua. Puitedirektiivin keskeinen tavoite on, että pinta- ja pohjavesien ekologisen ja kemiallisen tilan tulisi olla hyvä vuoteen 2015 mennessä. Jos vesien tilan parantaminen on teknisesti tai taloudellisesti kohtuutonta tai luonnonolojen vuoksi ylivoimaista, tavoitetila on mahdollista saavuttaa vaiheittain vuoteen 2021 tai 2027 mennessä. Suomen järvistä ja joista suurin osa kuuluu ekologiselta tilaltaan luokkaan hyvä tai erinomainen. Näitä heikommassa tilassa on noin kolmannes järvistämme, puolet jokivesistämme ja yli puolet rannikkovesiemme pinta-alasta. Tyydyttävässä tilassa olevia jätevesien ja maatalouden kuormittamia suuria järviä ovat esimerkiksi Vanajavesi ja Lappajärvi. Välttävissä tai huonossa tilassa olevia jokivesiä on erityisesti Etelä-, Länsi- ja Lounais-Suomen rannikolla.

Vesipuidedirektiivin tavoitteena oleva pintavesien hyvän ekologisen tilan saavuttaminen erityisesti maatalousvaltaisilla Itämereen laskevilla jokialueilla on haastava tehtävä ja asettaa maataloudelle suuren haasteen. Edellisellä ohjelmakaudella toteutettujen ympäristötukitoimenpiteiden vaikutukset eivät vielä näkyneet vesistöjen tilan paranemisena, vaikka esimerkiksi peltomaan ravinnekuormituspotentiaali pieneni. Tällä ohjelmakaudella maatalouden ympäristötukiin liittyvien toimenpiteiden vaikutukset saattavat vähentää maatalouden kuormitusta niin, että maatalouden kuormittamien vesistöjen tilan heikentyminen pysähtyy tai jopa tila paranee.

Vesistöjen tila muuttuu hitaasti ja muutoksiin vaikuttavat voimakkaasti myös luonnon omat prosessit (esim. sääolot), minkä vuoksi vesistöjen tilan parantaminen on pitkäjänteinen tehtävä.

Monimuotoisuus ja maisema. Maatalouden luomassa ympäristössä elää suuri määrä eläin- ja kasvilajeja, joita ei tavata muissa ympäristöissä. Maatalousympäristön muuttuminen, joka on seurausta maanviljelyn tehostumisesta ja maatalouden alueellinen erilaistumisesta ja keskittymisestä, on aiheuttanut maatalousympäristön luonnonvaraisten lajien määrä vähentymistä ja osa lajeista on uhanalaistunut. Viime ohjelmakaudella luonnon monimuotoisuustoimenpiteiden ongelma oli niiden alueellinen kohdentuminen. Eteläisessä Suomessa maatalousluonnon monimuotoisuutta edistäviä toimenpiteitä tehtiin suhteellisen vähän. Tukien kohdistamisessa merkittävimmille alueille auttavat ympäristökeskusten tekemät Lumo- ja kosteikkoyleissuunnitelmat, joissa on kuvattu maatalousympäristön luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä kohteita. Selvitystyö luonnoltaan arvokkaista maatalousalueista antaa perusteita HNV-indikaattoreiden (High Natural Value Farmland) luomiselle. Tutkimus ja siihen liittyvä suunnittelu auttavat toimenpiteiden suuntaamisessa oikeille alueille. *Monimuotoisuuden ja maiseman osalta haasteet liittyvät siis erityisesti tunnistamiseen ja arvottamiseen.*

Ilma. Maatalouden kasvihuonekaasuja ovat hiilidioksidi, metaani ja dityppioksidi. Maatalous oli vuonna 2005 kolmanneksi suurin kasvihuonekaasujen tuottaja Suomessa ja sen kokonaispäästöt olivat 5,6 miljoonaa hiilidioksiditonnia (CO₂-ekv.). Näiden kasvihuonekaasupäästöjen odotetaan vähitellen pienenevän. Maatalous aiheuttaa myös ammoniakkipäästöjä, jotka vaikuttavat ilman laatuun paikallisesti. Päästöt ovat vähentyneet eläinmäärien vähenemisen ja lannan käsittelymenetelmien kehittymisen vuoksi. Suomen ammoniakkipäästöt olivat vuonna 2004 noin 33 kt. Göteborgin pöytäkirjan mukaan Suomen päästökatto vuonna 2010 on 31 kt. Maatalouden ilmapäästöjä koskevia linjauksia on esitetty useissa ohjelmissa ja kansainvälisissä sopimuksissa, mm. kansallisessa ilmastostrategiassa ja EU:n puhdasta ilmaa Euroopalle –strategiassa. Maatalouden ilmapäästöjä kuten muutakin ympäristökuormitusta voidaan rajoittaa ympäristöluvassa annettavilla määräyksillä. Maataloustuotannossa ympäristöluva tarvitaan määrätyn eläinmäärän ylittävälle eläinsuojille ja turkistarhoille. *Ilmansuojelu liittyy siis ensisijaisesti kotieläintalouteen ja peltoviljelymenetelmiin.*

Seuranta. Maatalouden ympäristötukitoimien vaikutuksia ympäristöön seurataan MYTVAS 3 – tutkimuksella. Sen päätarkoituksena on arvioida vuosina 2008–2013 nykyisen maatalouden ympäristötukijärjestelmän vaikutuksia ympäristöön ja maatalojen talouteen. Ympäristövaikutusten arvioinnissa ovat avainasemassa vaikutukset vesien ravinnekuormitukseen ja maatalousluonnon monimuotoisuuteen. Ohjelman ympäristövaikutusten seurannassa voidaan hyödyntää myös muita tutkimuksia ja selvityksiä, kuten vesistöalueiden integroidun tutkimusohjelman tutkimushankkeet.

Näkymä

Maaseutuympäristö voidaan nähdä joko itseisarvona tai kilpailuetuna tai jonakin niiden välimuotona. Se mahdollistaa ja rajoittaa toimintaa maaseudulla monia kanavia pitkin. Merkittävä osa

maaseudun toiminnasta nojaa jollakin tavalla ympäristöön ja sen tuottokyvyn säilymiseen. Toisaalta maaseudulla toimiminen edellyttää muun muassa tuotteiden kuljettamista kaupungeissa asuvalle kansakunnan enemmistölle ja ”kaupunkilaisten tuloa maalle” hyödyntämään alueiden matkailu- ja muita palveluja. Myös ilmastomuutos aiheuttaa muutospaineita tällaiselle eriytettylle tuotannolle (esim. päästöt), jalostukselle (esim. säilytys ja pakkaus), kuljetukselle (esim. kuljetusten määrä, polttoaine) ja kulutukselle (esim. tuotetietous, valintaperusteet). *Omavaraistalouden mallista poikkeava tuotannon ja kulutuksen eriytyminen aiheuttaa aina kielteisiä ympäristövaikutuksia, minkä vuoksi eriytymisestä koituvien etujen (esim. alhaiset kuluttajahinnat) ja haittojen (esim. ympäristökuormitus) tunnistaminen ja kohdentaminen säilyvät ”ikuisina haasteina”, myös tällä ohjelmakaudella. Ympäristön tilan varjelemiseen ja parantamiseen on tehty arviointien perusteella edellisen kauden maaseutuohjelmissa tuloksetyötä, jota tulee jatkaa myös tällä ohjelmakaudella. Toinen ohjelmakautta koskeva merkittävä haaste on ympäristölähtöisen liiketoiminnan edelleen kehittäminen maaseudulla. Samoin ohjelman monipuolisten ympäristövaikutusten ja kestävä kehityksen (myös sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys) vaikutusten seurannan sekä indikaattoreiden edelleen kehittämisessä riittää tehtävää.*

2.2.4 Demografia ja aluekehitys

Suomen väkiluku on trendinomaisessa kasvussa lähinnä ulkomaalaisväestön kasvun myötä. Maaseudun väestö on ollut puolestaan jatkuvassa laskussa jo vuosikymmenten ajan – sitä enemmän, mitä syrjäisemmästä alueesta on ollut kysymys (taulukko 2). Harvaan asutulla maaseudulla asuu alle kymmenesosa koko Suomen väestöstä, vaikka se kattaa 62,4 % Suomen pinta-alasta. Kehityskuvan taustalla ovat olleet suuret ja vahvat moottorit: teknologian kehityksen mahdollistama työn tuottavuuden kasvu alkutuotannossa, tämän seurauksena vapautuneen työvoiman siirtyminen ja sitoutuminen muille toimialoille sekä siitä syntyneet elinkeinoelämän ja viennin monipuolistuminen. Tämä on mahdollistanut elintason nousun ja elintason nousuun yleisesti yhdistyvän palveluiden kysynnän kasvun, palveluvaltaistumisen, joka on kulkenut yhdessä alueellisen keskittymisen kanssa, koska palvelut tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti (siellä missä ihmiset ovat). Tämä työpaikkojen, elinkeinorakenteen, väestön ja aluerakenteen kehitysdynamiikan eri mittareissa näkyvä kehityskulku on ollut ”moottoreiden” luonteen vuoksi paljolti paikallisen päätöksenteon vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.

Taulukko 2. Väestö ja väestömuutos vuonna 2007, henkilöä (Tilastokeskus 2009, Maaseutuindikaattorit).

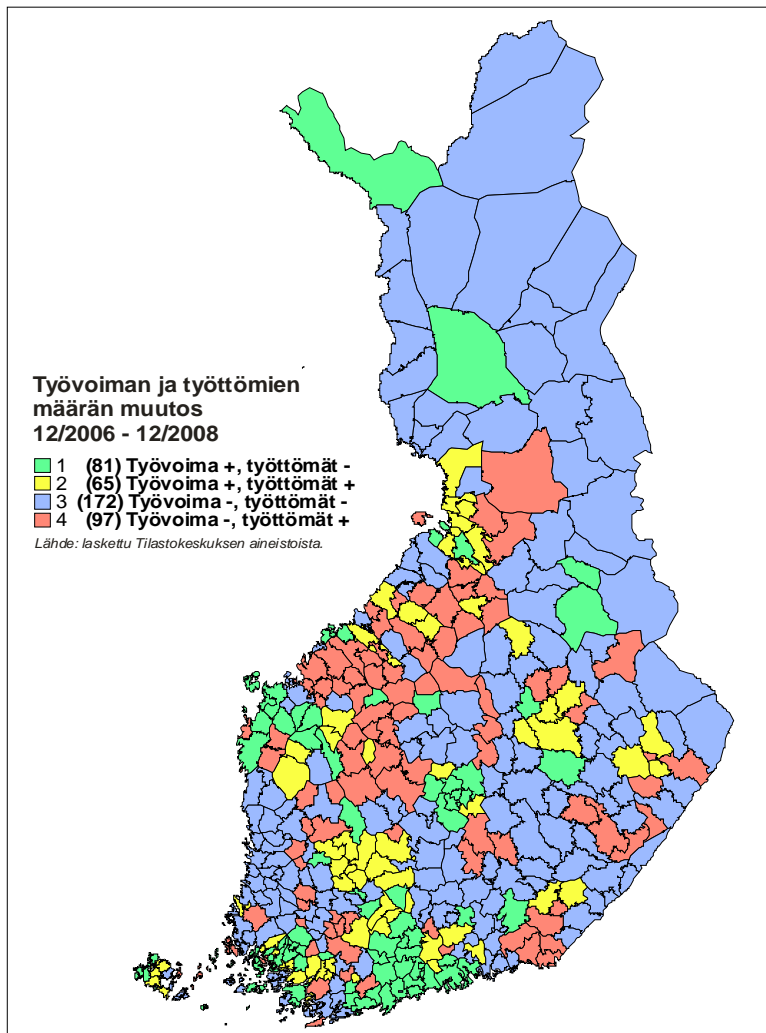
Maaseutualue	Väestö			Väestömuutos			
	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Syntyneiden enemmyys	Maassa- muutto	Maahan- muutto
Harvaan asuttu maaseutu	487.198	248.128	239.070	-5.382	-2.595	-3.519	+732
Ydinmaaseutu	840.921	421.441	419.480	-1.790	-1.334	-1.958	+1.502
Kaupunkien läh. maaseutu	828.423	413.887	414.536	+10.997	+4.161	+5.688	+1.148
Kaupungit	3.143.942	1.513.331	1.630.611	+19.704	+9.418	-211	+10.497
Koko maa	5.300.484	2.596.787	2.703.697	+23.529	+9.650	0	+13.879

Väestö keskittyy erityisesti kaupunkien läheiselle maaseudulle, jossa on mahdollista nauttia maaseudun eduista (asumisympäristö) ilman sen haittoja (etäisyydet) ja kaupungin eduista (palvelut, työ- ja liiketoimintamahdollisuudet) ilman sen haittoja (häly ja melske). Maaseutu on ollut kaupunkien ”äiti” ja nyt tämän kasvattaja-alueen jäljellä oleva väestöpohja on hyvin vanhusvoittoinen. Harvaan asutun maaseudun väestöstä lähes neljännes on vähintään 65-vuotiaita, kun kaupun-

geissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla ko. väestöryhmän osuus on noin 15 %. Maaseudulle muuttaa erityisesti sieltä joskus lähteneitä varttuneita ”paluumuuttajia” ja jonkin verran lapsiperheitä. Maaseutu kasvattaa ja kouluttaa edelleen väestöä kaupunkiseuduille, mutta ei pysty sitomaan sitä maaseutualueen omien toimintojen piiriin (taulukko 3). Tässä yleisessä kehityskuvassa ei ole tapahtunut muutoksia ohjelmakauden alussa. Erityisesti syrjäisellä maaseudulla sekä työvoiman että työttömien määrä on vähentynyt ohjelmakauden alkuvuosina (luokka 3 kuviossa 5), mutta erityisesti Pohjanmaalla on alueita, joilla työttömien määrä on kasvanut ilmeisesti osin laman alkupuraisun vaikutuksesta (luokka 4 kuviossa 5).

Taulukko 3. Kuntien välinen nettomuutto vuonna 2007, henkilöä (Tilastokeskus 2009, Maaseutuin-dikaattorit).

Maaseutualue	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste
Harvaan asuttu maaseutu	-1.791	-1.537	-191
Ydinmaaseutu	-943	-1.477	+462
Kaupunkien läh. maaseutu	+1.296	+869	+3.523
Kaupungit	+1.438	+2.145	-3.794
Koko maa	0	0	0



Kuvio 5. Työvoiman ja työttömien määrän muutos 2006-2008 (suluissa luokkaan kuuluvien kuntien lukumäärä).

Näkymä

Maaseudun yleinen kehityskuva ei muutu merkittävästi ohjelmakauden aikana. Ohjelmakaudella maaseudun merkittävimmät muutokset demografiassa ja aluekehityksessä liittyvät ulkomaalaisväestön kasvuun ja laman heijastusvaikutuksiin. Maaseudulla on monia menestyviä yrityksiä, tuotanto-keskittymiä ja kuntia/kuntayhtymiä, jotka käyttävät ohjelmakauden loppupuolella vierastyövoimaa, mihin tulisi tietenkin varautua. Laman heijastusvaikutuksena kiinnostus maallemuuttoon saattaa kasvaa. Kun lama kääntyy talouskasvuksi, maaseudun työvoimapulan suuruus voi yllättää, sillä suuret ikäluokat poistuvat työvoimasta pääosin vuosina 2007–2012. Samoin esimerkiksi kaivosteollisuuden kasvu, energian ja raaka-aineiden hintojen nousu sekä uusien hajautettujen energiantuotantomuotojen käyttöönotto fossiilisten raaka-ainelähteiden ehtyessä voivat muuttaa merkittävästikin maaseutualueiden suhteellista asemaa laman muuttua kasvuksi. Kaukonäköistä olisi muuttaa maaseudun valmiuksia ja rakenteita vastaamaan näitä uusia haasteita. *Alueiden ja toimijoiden halu ja kyky hyödyntää ohjelmassa tarjolla olevia keinoja voi vaihdella ohjelmakauden aikana ja poiketa alueiden/toimijoiden välillä, mikä on syytä ottaa huomioon ohjelman toteutuksessa.*

2.3 Ohjelman strategian käyttökelpoisuus suhteessa toimintaympäristön kehitykseen

Manner-Suomen maaseutuohjelman ”strategia” on laadittu aidosta strategialähtöisestä kehittämisohjelmasta poiketen nurinkurisessa järjestyksessä. Annettujen painopisteiden, keinojen ja vaikuttavuustavoitteiden pohjalta on muotoiltu näistä ”palikoista” tarkoituksenmukaisena pidetty toimenpidekokoelma, joka keskittyy voimavarojen jakamiseen ensisijaisesti olemassa olevan (liike)toiminnan perustan turvaamiseen ja sen edelleen kehittämiseen. Ohjelman ote maaseudun toimintojen uudelleenorganisointiin ja uuden toiminnan käynnistämiseen on hento. Ohjelmassa julkinen valta ei ota riskejä eikä kannusta vahvasti aitoon uutta luovaan yritystoimintaan. Uutta luovaan yritystoimintaan kuuluvat olennaisesti kokeileva toiminta, riskinotto, epäonnistuminen ja kokemuksesta oppiminen. Jos ohjelma olisi aidosti strategialähtöinen, se tunnistaisi maaseudun keskeiset muutosvoimat ja –prosessit ja rakentaisi tarkoituksenmukaiset ”tarttumapinnat” näihin jäsentämällä toimenpiteet sen pohjalta, mihin asioihin päästään parhaiten kiinni ihmisten kautta, liiketoiminnan kautta ja toimintaympäristön kautta sekä kohdentamalla voimavarat perustellusti perusedellytysten turvaamiseen maaseudulla toimimiselle, olemassa olevan toiminnan kehittämiseksi ja uuden toiminnan käynnistämiseksi. Tilanteen ovat havainneet monet hallinnon ja kohderyhmien edustajatkin:

”Ohjelman rakenteen perusheikkous: ei ole integroitu ohjelma vaan tempukkokoelma. Ohjelmalla ei ole mitään strategiaa, tavoitteet ovat eri linjoilla erilaisia.”

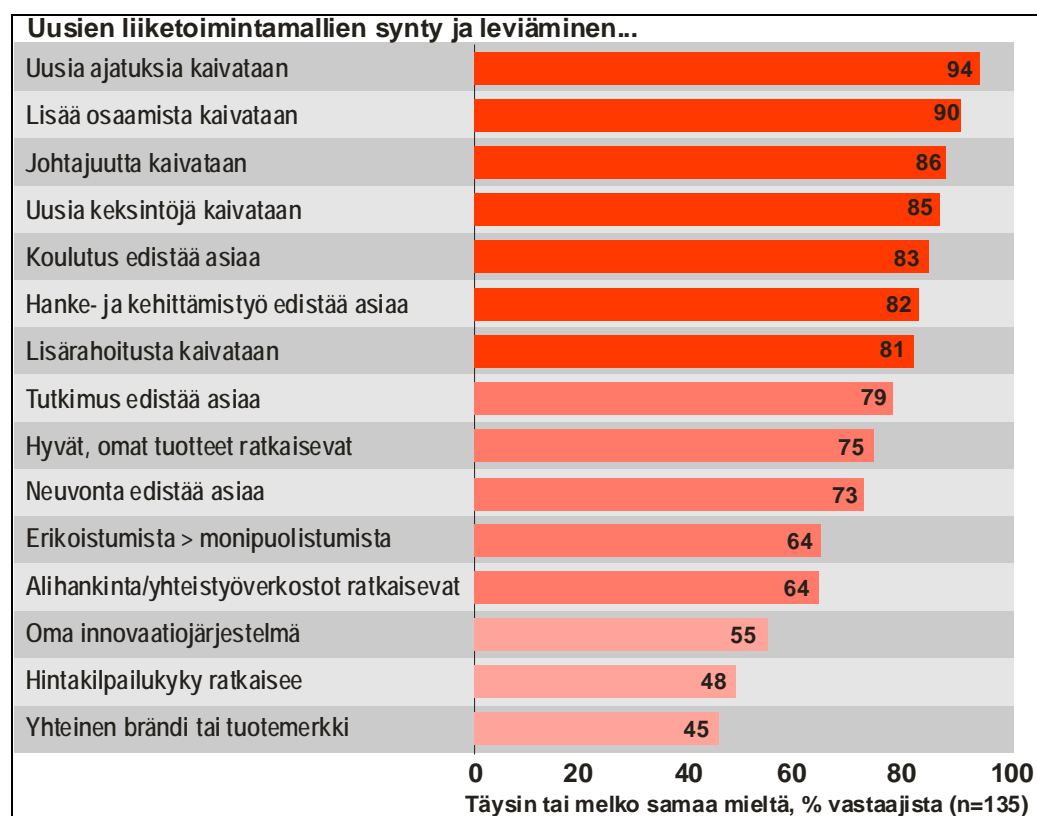
”Alueellisten ohjelmien tekoprosessi oli sinänsä hyvä, koska sai toimijat ajattelemaan asioita. Niiden hyödyntäminen valtakunnan tasolla ja itse ohjelmatyössä jäi epäselväksi.”

”Alueellisella valmistelulla ei ollut mitään tekemistä itse ohjelman kanssa.”

Myös paikallisten toimintaryhmien ja Manner-Suomen maaseutuohjelman suhde on ongelmallinen. Toimintaryhmien MMM:ssä hyväksytyt ohjelmaprosessit sekä ohjelmat olivat niiden toimintaryhmästatuksen saamisen edellytys. Nyt kuitenkin osa toimintaryhmistä kokee olevansa ristiriitaisessa tilanteessa: toteuttavatko he ensisijaisesti omaa ohjelmaansa vai valtakunnallista maaseutuohjelmaa. Oman ohjelman ohjausvaikutus ei ole kaikissa tapauksissa täysin selvä.

Merkittävä osa ohjelman voimavaroista on epäilemättä kohdennettu erittäin perusteltuihin ja tarkoituksenmukaisiin kohteisiin, mutta ohjelma on siitä huolimatta pikemminkin menneisyys- ja hallinnointisuuntautunut kuin tulevaisuus- ja yrittäjyysuuntautunut. EU:n päätökset ja komission ohjeet ovat kuitenkin tehneet tällaisen aidon ohjelmatyön käytännössä lähes mahdottomaksi, mutta asetelma on syytä tunnistaa ja pohtia, mitä sille on tehtävissä ohjelmakauden aikana ja seuraavaa ohjelmakautta ajatellen. Ohjelmassa on paljon ”oikeita” asioita, mutta Euroopan komissio on taluttanut jäsenvaltiot toimijoineen näkemään maaseudun kehittämisen ensisijaisesti hallintobyrokratian ja hallinnoinnin näkökulmasta. Maaseudun kehittämistyö vaatisikin hallinnon ulkopuolisten voimavarojen kokoamista ainakin kansallisella tasolla riittävän vahvaksi keskustelukumppaniksi ja ”toisen näkökulman” ylläpitäjäksi⁹.

Maaseudun organisoituminen ja ohjaaminen uuteen rooliin vaatii enemmän uusia ajatuksia, osaamista ja johtajuutta kuin lisärahaa (kuvio 6). Tällaiseen tähtäävä ohjelmatyö voisi jäsentyä muutaman keskeisen teeman varaan (esim. maaseudun yritysten kasvu, maaseudun yritysten markkinoillepääsy, maaseudun yritysten ja toimijoiden osaaminen, maaseudun toimijoiden toiminnan perusedellytykset ja toimintaympäristö), joita myös aidosti johdettaisiin joko valtakunnan ja/tai alueiden tasolla. Kun ohjelma on tunnetuista syistä johtuen rakennettu kokoelmaksi varsin perinteisiä toimenpiteitä, sen yhteensovittaminen maaseudun todellisten uudistumis- ja kehittymisprosessien kanssa on haasteellista. Hallinnolliset menettelyt voivat myös viedä huomiota ja voimavaroja muuhun kuin todellisen vaikuttavuuden synnyttämiseen, mikäli asiaa ei osata nähdä ja/tai pystyä organisoimaan ”oikein”.



Kuvio 6. Maaseudun uuden liiketoiminnan edistämiskeinot. Lähde: Tuomas Kuhmonen / Yrittäjyys maaseudun tuotannontekijänä –seminaarin osanottajat, Jyväskylä 2008.

⁹ Tällaiseksi on ehdotettu esimerkiksi maaseudun omien toimijoiden käsissä olevaa maaseudun innovaatiojärjestelmää (Kuhmonen & Niittykangas 2008).

Johtopäätökset ja esitykset

Mittava resurssimäärä yhdessä ohjelmassa olisi ollut suuri mahdollisuus maaseudun kehittämisen strategiseen johtamiseen. Ohjelma on kuitenkin laadittu EU:n päätösten tiukassa ohjauksessa ja nurinkurisessa järjestyksessä hallinnolliseksi toimeenpano-ohjelmaksi pikemminkin kuin aidosti strategialähtöiseksi kehittämisohjelmaksi, jossa alueiden ohjelmilla olisi järkevä rooli. Myös paikallisten toimintaryhmien ja Manner-Suomen maaseutuohjelman suhde on ongelmallinen ja kaipaa ryhmien omien ohjelmien roolin ja ohjaavan vaikutuksen selkeyttämistä.

Tämänkaltaisista ohjelmaprosesseista ja ”lumestrategioista” on syytä luopua tulevilla kerroilla, jos kysymys on lopulta toimenpidekokoelman toimeenpano-ohjelmasta, jossa esimerkiksi ”strategisten” alueohjelmien laatimisen hyöty jää pikemminkin ajattelua kuin toimintaa ohjaavalle tasolle. Tai sitten on tehtävä aidosti strategialähtöinen ohjelma seuraavalle ohjelmakaudelle. Euroopan komission toimivaltaa maaseutuohjelmien laatimisessa on syytä pyrkiä kaventamaan, koska sillä ei ole asiassa riittävää kompetenssia eikä näin tarkkaan ohjattu prosessi noudata riittävästi läheisyysperiaatetta. Arvioitsijat esittävät, että nämä näkökohdat kirjataan Suomen ja MMM:n EU-poliittisiin tavoitteisiin ja strategisiin linjauksiin. Tämän toteuttamiseksi arvioitsijat esittävät, että myös esimerkiksi Maaseudun kehittämisen strategiaryhmää vastuutetaan esityksen toimeenpanoon.

<p>Ohjausryhmän kommentit: Arvioinnin ohjausryhmän puheenvuoroissa nousi esille hallinnon näkemyksiä, joiden mukaan ohjelma on tiukasti kytketty EU:n säädöksiin ja ohjeisiin. Vaikutusmahdollisuudet ohjelmaan ovat näkemysten mukaan varsin pienissä yksityiskohdissa.</p>
--

3 Ohjelman käynnistyminen

3.1 Ohjelmakauden vaihdos sekä ohjelman toimeenpanon ja teknisen toteutuksen tarkoituksenmukaisuus

Vaihdos uuteen ohjelmakauteen oli toinen Suomen EU-jäsenyyden aikana. Edelliseen ohjelmakauden vaihdokseen liittyi useita ongelmia, joilta ei välttytty tälläkään kertaa. Ohjelmaa alettiin valmistella vuonna 2005, valtioneuvosto hyväksyi sen 3.8.2006 ja Euroopan komissio antoi siitä hyväksyvän päätöksensä 10.8.2007 – kahdeksan kuukautta ohjelmakauden alkamisen jälkeen. Vain toimintalinjan 2 (luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuet) osalta ohjelma päästiin käynnistämään heti ohjelmakauden alussa. Ohjelman kohderyhmät pääsivät hakemaan muiden toimintalinjojen yritystukia kesällä 2007 ja hanketukia syksyllä 2007. Leader-ryhmiä nimettiin 21.8.2007. Maatilojen aloitus- ja investointitukea, eläinten hyvinvointitukea ja ei-tuotannollisten investointien tukea alettiin rahoittaa vasta vuonna 2008.

Euroopan komissio vaati poistamaan maatalouden ympäristötuen toimenpiteistä lannankäytön tehostamistoimenpiteen ja muuttamaan useiden toimenpiteiden ehtoja. Viljelijät joutuivat hakemaan tukea ja sitoutumaan siihen tuntematta lopullisia ehtoja, kun ohjelmaa jouduttiin muuttamaan. Senkin jälkeen kun tukia on päästy hakemaan, niiden ehdoista on vallinnut epätietoisuutta ja tietojärjestelmien toiminnassa on ollut ongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet huomattavasti päätöksentekoa TE-keskuksissa. Ohjelmakauden vaihdos ei sujunut hyvin eikä edellisen ohjelmakauden kokemuksista ole juurikaan opittu.

Ohjelmaa toimeenpanevan viranomaisen, Maaseutuviraston (Mavi), perustaminen ajoittui eri syistä johtuen onnettomasti juuri ohjelmakauden vaihdokseen; virasto aloitti toimintansa 1.5.2007. Tämä aiheutti ylimääräisiä ongelmia uuden viraston organisoituessa samalla kun uutta ohjelmakautta koskeva työ oli kiireimmillään, ja kun ohjelmaprosessi olisi vaatinut eniten ohjausta ja ohjeistusta, ja edellisen ohjelmakauden sulkeminen työllisti vielä lisäksi hallintoa. Lisäksi virastossa omaksuttu byrokratiaa ja hallinnon virheettömyyttä korostava hallintokulttuuri on ollut omiaan vaikeuttamaan ohjelman vaikuttavuuden kannalta *tarkoituksenmukaisten toimintatapojen*¹⁰ omaksumista. Ohjelman toteutukseen liittyvien ”virheettömyyteen tähtäävien” tietokoneohjelmistojen (mm. hankejärjestelmän kokonaisuudistus ja hanke2007-tietojärjestelmä) suunnittelussa epäonnistuttiin viivästymisten ja toimintaongelmien muodossa.

Ohjelmaa toimeenpanevien tahojen kommentteja ei kaikilta osin otettu huomioon kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa (mikä olisi ollut helppoa), ja niinpä päätöksiä on korjattu kankeasti jälkikäteen. Jopa ohjelmassakin on sitä laadittaessa uhkana kirjattu ”*maatalouspolitiikan monimutkaisuus, ennustamattomuus ja byrokraattisuus*” sekä ”*viljelijöiden, yrittäjien ja kehittäjätahojen työmäärä ja siitä johtuva uupumus*” (s. 51), mutta nämä ovat jääneet koristeiksi, eivät ohjelman perustaksi.

Suomeen salakavalasti leviävää epäluottamuksen kulttuuria ei ole tunnistettu, otettu vakavasti eikä korjattu, vaikka asia on ollut runsaasti esillä julkisuudessa kauan aikaa. Esimerkiksi hanketuen hakijan luotettavuus selvitetään siten, että heidät velvoitetaan kaivamaan esille kaikki edellisen ohjelmakauden EU-rahoitteiset hankkeet rahoittajatahoittain, mikä on suurille hanketoimijoille iso

¹⁰ Euroopan unionin kielenkäytössä käytetään usein ilmausta ”tarkoituksenmukaisella tavalla”, jota tarkoittaa yleensä sitä, että asioihin on mahdollista vaatia muutoksia jos siihen jostakin syystä katsotaan olevan syytä.

työ¹¹. Mitä tällainen hankelistaus kertoo asiasta? Hankkeita valvoneessa TE-keskuksessa hakijan luotettavuus pystytään toteamaan luotettavammin noin 5 minuutissa! *Ohjelmakauden vaihdoksessa epäonnistuttiin monella tavalla: se viivästy, byrokratia lisääntyi ja samalla otettiin lisäaskeleita epäluottamuksen kulttuurin suuntaan. Näitä vitsauksia vastaan taisteleminen - niiden alkuperästä riippumatta - kuluvalla ohjelmakaudella ja valmistauduttaessa seuraavaan ohjelmakauden vaihdokseen ovat suunnittelu- ja toimeenpanoasioissa ylivoimaisesti suurimmat poliittista päätöksentekoa ja hallintoa koskevat haasteet. Vain luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötukien osalta vakiintuneet toimijat ja jatkuvuus johtivat vaihdoksen sujumiseen hyvin ohjelman viivästy- mistä ja komission aiheuttamaa sekaannusta lukuun ottamatta. Aineksia ja opastuksia seuraavaa ohjelmakauden vaihdosta varten on saatavissa runsaasti kuulemalla toimeenpanijoita ja ohjelman kohderyhmiä. Tällaisia asiakasnäkökulmaan liittyviä opetuksia oli toki olemassa jo edellisen vaihdoksen jäljiltä ja parannettavaa on kaikissa toimintalinjoissa, mutta alla on kooste tästä kerrasta muistoksi seuraavaa vaihdosta varten; viestit ovat selviä ja yhdensuuntaisia:*

”Kentältä tulleet kommentit byrokratian vähentämistarpeesta jäivät huomioimatta – byrokratia paheni. Kentältä tulleet kommentit edellisen ohjelmakauden vaihdoksen viivytyksistä jäivät huomioimatta – viivytys oli vielä pitempi.”

”Seuraavaa ohjelmakautta ajatellen ... pelisääntöjen päälinjat uuden ohjelmakauden tukiehdosta ja rahoitusehdois- ta on oltava riittävän ajoissa tiedossa, jotta viime hetken hakemusruuhkilta ja käynnistymisen viivästyminen välttyään.”

”Mavi ... tragedia ... lähtökohtana on ajatus, että ohjelman toimeenpanossa ei saa tulla euronkaan virhettä. Kun ohjelmakausi päättyy, niin tiedetään tarkalleen, mihin rahat on käytetty ja että ne on käytetty pikkutarkasti säästöjen mukaan. Tuloksilla ei ole mitään merkitystä. Tämä ajattelu johtuu siitä, että Mavi:ssa myöntöpäätösten ohjeistus on eriytetty maksatuksista, ja tämä osa on päässyt valtaan.”

”Mavi on sisäistänyt työnsä tarkastajaksi. Maa- ja metsätalousministeriö ei tarkkaan tiedä mitä Mavi tekee?”

”Osa toimijoista ei enää viitsi leikkiä. Muutama hyvä hanketoimija pois per maakunta, niin vaikuttavuudessa tuntuu. Tämä on riski.”

”Ohjelmassa on annettava vastuuta ja myös luottamusta ohjelman toteuttajille. Nyt tätä luottamusta ei ole ja siksi ohjelman tulokset jäivät tavoitteista. Jo tässä vaiheessa on havaittavissa maksatushakemuksia käsittelevien virkamiesten, hankkeiden taloushallintoa hoitavien sekä hankevetäjien väsyminen, kypsyminen ja tympääntyminen ylivoimaiseksi käyvään byrokratiaan. Näiden ongelmien vähentämiseksi on välttämätöntä tarkistaa säästöjen ja ohjeiden kotikutoiset ongelmat, jotka tulee poistaa.”¹²

”Lähtökohtana on epäily ja epäluottamus¹³. Kannattaisi kiinnittää huomiota rohkeuteen, riskinottoon ja luovuuteen, erityisesti toteuttajaportaassa (TE-keskus ja hakijat). Jotta uskallettaisiin kuitenkin tehdä asioita kaikesta huolimatta, jotta jotain syntyisi. Pelon ilmapiiri ei kannusta luovuuteen ja riskinottoon.”

¹¹ Komission asetus 1975/2006 artikla 26.2.e kertoo tukihakemusten hallinnollisista tarkastuksista; niissä on tarkastettava ”hakijan luotettavuus mahdollisesti vuoden 2000 jälkeen yhteisrahoitettujen aiempien toimien perusteel- la”.

¹² Tukien ehdoissa on ”ansoja”, joita hakijat eivät välttämättä tule ehkä ajatelleeksi. Esimerkiksi maatalojen investointi- tuissa saajalta vaaditaan, että tilalta saatavan maatalouden yrittäjätulon tulee olla vähintään 17.000 euroa viidentenä vuotena tuen myöntämisaikakohdasta. Ajatus lienee kohdentaa tukea ”kannattaville” tai ”kehityskelpoisille” yrityksille, mutta neljän vuoden väliajalle voi mahtua maataloustuote- tai panosmarkkinoiden hintamyllerryksiä, toisen yrittäjäpuo- lison sairastuminen ja siitä johtuva palkkakustannusten nousu, heikkoja sääolosuhteita, palkkatyön muuttumista maataloutta huomattavasti houkuttelevammaksi juuri ko. alueella, maatalouden tukien muutoksia poliittisista syistä, yrittäjän väsyminen jne. Yritystoiminnassa panokset tunnetaan aina paremmin kuin tulokset. Suomen maatalous toimii markkinataloudessa ja tietyn tulotason saavuttamiseen sitoutuminen yritystoiminnassa lienee mahdollista vain suunnitelmataloudessa. Kauniin ajatuksen epäonnistunut muotoilu tulisi välittömästi poistaa samassa yhteydessä kun koko maaseutuohjelmaa tarkastellaan uudelleen asiakasnäkökulmasta.

¹³ ”Tarkastusten pelotevaikutusten varmistamiseksi...” (Komission asetus 1975/2006, artikla 9.1).

”Iso huoli on byrokratian, nimenomaan maksatusbyrokratian lisääntyminen. Raportointi voitaisiin suorittaa sähköisestikin tai ainakin jonkinlaisina kirjanpitolistauksina ilman yksittäisten kuittien toimittamista¹⁴. Pahimmassa tapauksessa byrokratia voi jopa muodostua esteeksi tuen hakemiselle ja hankkeen perustamiselle.”

”Leader pitäisi saada erilleen omaksi ohjelmakseen ... uskaltaisivat toimia vapaammin ja innovatiivisemmin ja rahoittaa innovatiivisempia toimia.”

”Jotain hyvää ... Hmm ... Ohjelma on kuitenkin saatu potkittua käyntiin.”

¹⁴ Komission asetuksessa (1975/2006, artikla 26.5) on määrätty asiasta: *”Tuensaajien suorittamista maksuista on esitettävä laskut ja asiakirjat, jotka ovat maksun todisteena. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat.”* Suomi voisi esittää sanan ”mahdollista” tilalle sanaa ”tarkoituksenmukaista”.

Kulttuurin synty ja vaikutus – luottamuksen vs. epäluottamuksen kulttuuri

Kulttuurin pohjana ovat usein tiedostamattomat, annettuina pidetyt ja ko. kulttuurin piirissä ihmisten kesken jaetut uskomukset, arvot ja normit. Nämä heijastuvat ihmisten toimintaan ja kansakäymiseen eri muodoissa ja tulevat tätä kautta ”näkyviksi” artefakteiksi, esimerkiksi organisaation vallitseviksi toimintatavoiksi.

Kulttuuri syntyy ja muuttuu yleensä vähitellen, **institutionalisoitumalla**. Ihmiset kaipaavat ”pelisääntöjä” vuorovaikutukselle vähentääkseen epävarmuutta ja lisätäkseen ennustettavuutta, eikä sääntöjen muodostuminen ja omaksuminen ole välttämättä rationaalista. Kun jokin tapa, malli tai prosessi on institutionalisoitunut, sitä aletaan käsitellä annettuna, mikä tehostaa toimintaa, vähentää epävarmuutta ja vapauttaa huomiota muihin asioihin. Tämän vaiheen jälkeen kyseinen institutionalisoitunut uskomus, tapa, arvo tai normi on kulttuurin piirissä olevan yksittäisen ihmisen kannalta ulkopuolinen tekijä, jota on vaikea muuttaa ja joka luo hänelle odotuksen sen mukaisesta käyttäytymisestä. Näin kulttuuri vahvistuu ja laajenee ja yhdenmukaistaa sen piirissä olevien ihmisten toimintaa yhä vahvemmin ja laajemmin. Kulttuurin muutos voi vaatia ”vallankumouksen”.

Yhteiskunta voi osaltaan vaikuttaa kulttuuriin yhteiskunnallisten **instituutioiden** kautta (mm. lainsäädäntö, hallinto, uskonto). Instituutiot vaikuttavat siihen, mihin halukkaat ja kyvykkäät ihmiset suuntaavat huomionsa ja panoksensa: yrittäjyyteen, rikollisuuteen, yhteisölliseen toimintaan jne. Suomessa on vallinnut hyvin homogeeninen ja vahvaan keskinäiseen luottamukseen perustunut kulttuuri, joka on mahdollistanut nopean, mutkattoman ja tehokkaan toiminnan. Tutkimusten mukaan esimerkiksi yrittäjyydessä on eroja katolilaisen kulttuurin (paavi on erehtymätön, oma kohtalo on ”korkeammassa kädessä”) ja protestanttisen etiikan (omakohtainen vastuu ja vaikutusmahdollisuus) piirissä olevien henkilöiden välillä saman maan sisällä.

Kulttuurierot voivat yllä hyvin vahvojen ja sitkeiden ristiriitojen ylläpitäjiä. Niillä on myös huomattavia yhteiskunnan toimintakykyyn ja talouteen liittyviä vaikutuksia. *Yleisesti luottamukseen perustuvissa kulttuureissa on mahdollista toimia tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin kansakunnan yhteistä hyvinvointia lisäävällä tavalla kuin epäluottamukseen perustuvissa kulttuureissa.*

Kirjallisuutta:

- Baumol, W. J. 1990. Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy* 98 (5:1), 893-921.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2), 147-160.
- Schein, E. H. 2004. *Organizational Culture and Leadership*. Third Edition. Jossey-Bass, San Francisco, CA..
- Shane, S. 2003. *A General Theory of Entrepreneurship. The Individual-Opportunity Nexus*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Johtopäätökset ja esitykset

Ohjelmakauden vaihdos epäonnistui monessa suhteessa ja useasta tekijästä johtuen. Aiemman vaihdoksen kokemuksia ei otettu vakavasti opiksi, Maaseutuviraston perustaminen ajoittui onnettomasti ohjelmakauden vaihdokseen, kaikkia prosesseja ei käynnistetty ajoissa ja/tai ”oikein” ja kaikki toimivaltasuhteet (ml. komissio) eivät ole tarkoituksenmukaisessa kunnossa. Vain luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuet ovat ”selviytyneet” vaihdoksesta kuivin jaloin vakiintuneiden toimijoiden, toimintatapojen ja tukimuotojen varassa, pois lukien komission sooloilu tukiehtojen kanssa. Uuden ohjelmakauden myötä on otettu pitkiä askeleita kohti lisäbyrokratiaa ja epäluottamuksen kulttuuria. Byrokratian karsimiseen on suhtauduttava viimein vakavasti ja Suomen on oltava asiassa aloitteellinen myös EU:n suuntaan.

Käynnistyneen ohjelmakauden virheiden korjaamiseksi ja edessä olevaan ohjelmakauden vaihdoksen valmistautumiseksi on tarpeen kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin ja toteuttaa ainakin seuraavat toimenpiteet:

1) Ohjelmakauden vaihdokselle ja siihen liittyvälle valmistelutyölle laaditaan ”takaperin las-kettu” aikataulu. Arvioitsijat esittävät, että vuonna 2010 sellainen asetetaan valtioneuvoston periaatepäätöksenä.

2) Seuraavan ohjelmakauden valmistelussa ei jätetä Euroopan komissiolle lainsäädäntöön takaportteja, jotka käytännössä mahdollistavat ohjelmien hyväksymisen pitkittämisen niin kauan kuin ohjelma ei vastaa komission kaikkia toiveita¹⁵. Komission toimivaltaa maaseutuohjelmien laadinnan, sisällön ja rahoituksen ohjaajana on perusteltua vähentää esim. hoi-tamalla ohjelman EU-rahoitusosuus ”kansallisina kirjekuorina” (national envelopes). Ar-vioitsijat esittävät, että tämä tavoite kirjataan Suomen ja MMM:n tavoitteisiin ja strategiaan linjauksiin.

3) Maa- ja metsätalousministeriöön palkataan korkealle statukselle (esimerkiksi toiseksi val-tiosihteeriksi) strategiajohtaja, jonka ensisijaisena tehtävänä on vastata paitsi ministeriön strategiatyöstä yleisesti myös erityisesti siitä, että hallinnonalan kaikissa portaissa, organisaatioissa, ohjelmissa ja toimenpiteissä maaseudun kehittäminen säilyy byrokratiaan nähden ensisijaisena näkökulmana. Muutos esitetään tehtäväksi välittömästi, minkä jälkeen hänen johdolla valmistellaan vuonna 2010 toteutettava maaseutuohjelman toimeenpanon kokonaisuudistus siten, että sen toimeenpanobyrokratia asiakkaiden työpanoksena ja asiakirjoina mitattuna vähenee 50 % nykyisestä. Muutosesityksessä on esitettävä kuvaus siitä, kuinka se palauttaa Suomen (maaseudunkin) kilpailukyvyn perustaksi ”luottamuksen kulttuurin” alaa vallanneen ”epäluottamuksen kulttuurin” sijalle. Arvioitsijat esittävät, että MMM toteuttaa esityksen välittömästi, jotta työn tulokset ehtivät vaikuttaa myös kuluvalle ohjelmakaudella. Tämän toteuttamiseksi arvioitsijat esittävät, että ministeriön korkeinta johtoa informoidaan esityksistä välittömästi.

4) EU on aika ajoin ”yksinkertaistanut” politiikkaansa ja joka kerta se on monimutkaistunut. Suomi toteuttaa kohdissa 1-3 kuvatulla tavalla toteutetun hankkeen EU:n pilottihankkeena ja tekee sen pohjalta koko unionia koskevia esityksiä saadun kokemuksen pohjalta politiikkakei-nojen, lainsäädännön ja toimielinten valtasuhteiden ja toimintatapojen muuttamiseksi. Pilotti-hankkeelle täytyy hankkia korkean tason poliittinen mandaatti, jotta se kannattaa toteuttaa. Arvioitsijat esittävät, että MMM käynnistää pilottihankkeen kansallisen valmistelun välittö-mästi.

¹⁵ Komission asetuksessa 1974/2006 (artikla4) todetaan seuraavasti: ”Komissio hyväksyy jäsenvaltioiden esittämät maaseudun kehittämisohjelmat enintään kuuden kuukauden kuluessa päivämäärästä, jona komissio vastaanottaa ohjelman. Jos maaseudun kehittämisohjelmat on toimitettu ennen tämän asetuksen voimaantulopäivämäärää, kuuden kuukauden määräaika alkaa voimaantulopäivämäärästä. Kun asetuksen (EY) N:o 1698/2005 18 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa sovelletaan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty kuuden kuukauden ajanjakso alkaa päivämäärästä, jona tarkistettu ehdotettu ohjelma on asetuksen (EY) N:o 1698/2005 18 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen.” Tämä tarkoittaa sitä, että kun asetus tuli voimaan 28.10.2007, komissiolla oli joka tapauksessa aikaa 28.4.2008 saakka ohjelmien hyväksymiseen. Kun komissio katsoo, että ohjelma ei syystä tai toisesta ole yhteisön strategisten suuntaviivojen mukainen (asetus 1698/2005, artikla 18.3 toinen alakohta) ja se ”kehottaa jäsenvaltiota tarkistamaan ehdotettua ohjelmaa vastaavasti”, alkaa uusi 6 kuukauden määräaika hyväksymiselle siitä hetkestä, kun jäsenvaltio on esittänyt komissiolle sellaisen ohjelman, jonka se haluaa hyväksyä. Näin komissio voi pitkittää ohjelman hyväksymistä, kunnes se on sen mieleinen. Toimiminen tällaisella periaatteella veronmaksajien rahojen varassa ei vastaa länsimaista oikeustajua. Jos maaseutuohjelmien rahoitus päätetään neuvostossa kansallisina kirjekuorina ja tuollaisia lainsäädännöllisiä takaportteja ei jätetä, voidaan komissiosta johtuvista viivästyksistä ja muista ongelmista välttyä seuraavalla ohjelmakaudella. Komissiolle voidaan asettaa myös jo hyvissä ajoin ennen ohjelmakauden alkua (esim. vuonna 2011) neuvoston päätöksellä määräaika kansallisten ohjelmien hyväksymiselle (esim. viimeistään 3 kk ennen ohjelmakauden käynnistymistä), mikä kannustaa toimimaan rakentavassa hengessä ja ajoissa.

3.2 Tiedotus

Ohjelman vaikutukset syntyvät siitä, kun ohjelman keinoista tietoinen, halukas ja kyvykäs toimija toteuttaa erilaisia toimenpiteitä. Tästä näkökulmasta ohjelman tiedotus on ollut yleisellä tasolla riittävää. Ohjelmasta tiedottavat internet-sivut avattiin 1.5.2007 (www.maaseutu.fi) ja uusi maaseutuverkostoyksikkö on kouluttanut ja tiedottanut eri toimijaryhmiä aktiivisesti. Ohjelmasta on tiedotettu alan lehdissä (erityisesti toimintalinjoista 1 ja 2) ja eri tukimuodoista on laadittu oppaita asiasta kiinnostuneille. Ongelmia ovat aiheuttaneet sen sijaan ohjeiden viivästyminen ja epäselvyys, tukiehtojen muutokset (ympäristötuki), investointitukien hakeminen ”useassa erässä” sekä maaseutuviraston perustaminen henkilö- ja tehtäväjärjestelyineen juuri ohjelmakauden vaihtuessa. Asioista, joista ei ole tietoa tai päätöstä, on vaikea tiedottaa:

”Alussa tietoa sai todella huonosti. Aiemmin toimineet toimintaryhmät saivat omien kanaviensa kautta tietoa ohjelman käynnistymisestä jopa paremmin kuin TE-keskukset, jotka saivat sitä niiltä! Ylipäätään viljelijä- ja rakennetuet paremmin hanskassa kuin hankepuoli.”

”Ohjelmaa koskeva tiedotus on jäänyt käynnistymisongelmien jalkoihin.”

Johtopäätökset ja esitykset

Monissa toimenpiteissä (erityisesti toimintalinjoissa 1,2 ja 4) keskeisessä asemassa ovat vakiintuneet toimijat, joilla on hyvä peruskäsitys asioista. Tämä on edesauttanut ohjelman käynnistymistä sen ongelmista huolimatta. Erityisesti hanketuissa ja uusissa tukimuodoissa kohderyhmissä on (ja tulisi ollakin) toimijoita, joille asiat ovat aidosti uusia. Ohjelman käynnistymisen viivästykset ja epäselvyydet ovat vaikeuttaneet tiedottamista erityisesti näille tärkeille ohjelman asiakkaille.

Tulevaan ohjelmakauteen tulee valmistautua niin, että siitä on mahdollista tiedottaa ajoissa ja oikein. Uuden ohjelmakauden nettisivut tulee avata 1.2.2012 noin kaksi vuotta ennen sen alkamista. Seuraavalla ohjelmakautta varten tulee selvittää, voidaanko kaikki tiedottaminen hoitaa jo silloin keskitetysti, ajantasaisesti ja täsmällisesti tämän yhden (sähköisen) kanavan kautta. Tämä edellyttää myös edellä kuvattuja muutoksia aikatauluissa, vastuissa ja organisoinnissa. Arvioitsijat esittävät, että näkökohdat otetaan huomioon uutta ohjelmakautta koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä ja MMM:n strategisissa linjauksissa.

3.3 Seurantajärjestelmä

Komissio on määritellyt 59 perusindikaattoria, 83 tuotosindikaattoria, 12 (+alakohdat) tulosindikaattoria ja 7 vaikutusindikaattoria, joita jäsenvaltioiden tulee käyttää ohjelman seurannassa. Tämä on ollut ylipäätään mahdollista siksi, että ohjelman toimenpiteet ovat ”annettuja”. Komission indikaattorilistat ovat laadultaan sekavia ja niiden osuvuus on jäsenvaltioiden maaseudun kehittämistarpeiden ja kehittämismahdollisuuksien näkökulmasta satunnainen. Esimerkiksi ”yleisissä perusindikaattoreissa” on ”tavoitteisiin liittyviä perusindikaattoreita” ja ”sisältöön liittyviä perusindikaattoreita”, jotka ovat keskenään päällekkäisiä, sekavia ja epäselvästi ohjelmaan liittyviä; lisäksi ohjelmalla on samantyyppisiä vaikuttavuusindikaattoreita, joiden suhde em. indikaattoreihin on täysin epäselvä. Perus-, tuotos-, tulos- ja vaikuttavuusindikaattoreiden välillä ei ole strategiaan pohjautuvaa selkeää logiikkaa, eikä niitä ole johdettu punnituista strategisista tavoitteista ja vaikuttavuusprosesseista lähtien kuvion 2 osoittamalla tavalla. Eri kategorioissa on osin samoja indikaattoreita. Hyvin erityyppisillä toimenpiteillä on samoja indikaattoreita (ks. liite 3). Huterat indikaattoristo, jota jäsenvaltiot on pakotettu noudattamaan, on johtanut siihen, että monille

epärelevanteille indikaattoreille on ollut pakko kehittää jotain arvoja¹⁶ ja ohjelman tärkeät vaikuttavuustavoitteet ja vaikuttavuuslogiikan jäsentäminen indikaattoreiden ympärille ei ole ollut monelta osin mahdollista tai järkevää. Ohjelman kannalta relevantteja ja käyttökelpoisia ovat erityisesti tuotosindikaattorit.

Johtopäätökset ja esitykset

Ohjelman vaikuttavuuden toteaminen osittain epäloogisen ja hajanaisen indikaattoriston perusteella tulee olemaan hyvin haasteellista. Yhden ohjelman kokonaisuudesta ei ole suurta hyötyä, jos sitä ei voida tehokkaasti käyttää maaseudun kehittämisen strategisen johtamisen välineenä eikä seurata.

EU ja hallinto seuraavat ohjelman toteutumista ja vaikuttavuutta EU:n määrittelemän indikaattoriston perusteella; ulkopuoliset arvioitsijat tarkastelevat asiaa kattavasti eri teemojen kautta ja myös muita lähteitä hyödyntäen. Seuraavalle ohjelmakaudelle koko ohjelmapirosessi tulee siirtää jäsenvaltioiden hoidettavaksi (ml. seuranta) ja EU voi teettää erillisiä, koko unionin kattavia erillisarviointeja, joissa keskitytään tuottamaan jäsenmaiden välillä vertailukelpoista tietoa koko unionin alueelta¹⁷. Ellei tämä onnistu, täytyy valmistautua toimimaan ”kaksilla korteilla”, EU:n byrokratiaraamiin sopivalla ja aitoon strategiatyöhön pohjautuvalla kansallisella rinnakkaislogiikalla ja –mittaristolla. Arvioitsijat katsovat, että kuluvan ohjelmakauden hallinto käyttää hallinnon indikaattoristoa, jonka rinnalle arviointityö tuottaa kattavampaa ja täydentävää tietoa ohjelman vaikuttavuudesta. MMM:n tulee kiinnittää seuraavan ohjelmakauden indikaattoriston laatuun nykyistä enemmän huomiota, mitä maaseudun kehittämisen rahoittaminen kansallisina kirjekuorina voisi helpottaa. Tämän toteuttamiseksi arvioitsijat esittävät, että Maaseudun kehittämisen strategiaryhmää vastuutetaan esityksen toimeenpanoon.

¹⁶ Esimerkiksi tulosindikaattorille ”uusia tuotteita ja/tai tekniikoita käyttöön ottaneiden tilojen/yritysten lukumäärä” on annettu tavoitearvo 950 tilaa/yritystä. Kun ohjelma ei lähde analyttisesti maaseudun yritystoiminnan uudistumis- ja kehittymistarpeista, -mahdollisuuksista ja –prosesseista, tällaisia lukuja on ollut pakko asettaa ”näppituntuman” pohjalta. Erillisessä tutkimuksessa (Kuhmonen 2009) peräti 53 % toimintaansa jatkaneista maatiloista ”otti käyttöön uusia tuotteita ja/tai tekniikoita” aikavälillä 1996-2008.

¹⁷ Tällaisia tehdään jo nytkin päällekkäin kansallisen tason seurannan kanssa. Viime vuosina tällaisia arviointeja on tehty muun muassa luonnonhaittakorvauksesta, lakisääteisistä vaatimuksista ja modulaatiosta.

4 Ohjelman vaikuttavuus

Koska ohjelma on käynnistynyt vasta osittain ja koska tilastotuotanto tapahtuu viiveellä, sen vaikuttavuuden todentaminen on vielä pääsääntöisesti ennen aikaista. Arvioitsijoilla ei ollut käytettävissään vuoden 2008 rahoitustietoja ja tilaajan kanssa sovittiin, että laajoja kyselyjä kohderyhmille tehdään vasta väliarvioinnin yhteydessä vuonna 2010. Seuraavassa on esitetty joitakin valikoituja ennakkokäsityksiä ja havaintoja vaikuttavuudesta, jota käsitellään laajemmin väliarviointiraportissa vuonna 2010.

4.1 Yritysten rakenne- ja kilpailukykyvaikutukset

Maatilojen rakennetuet

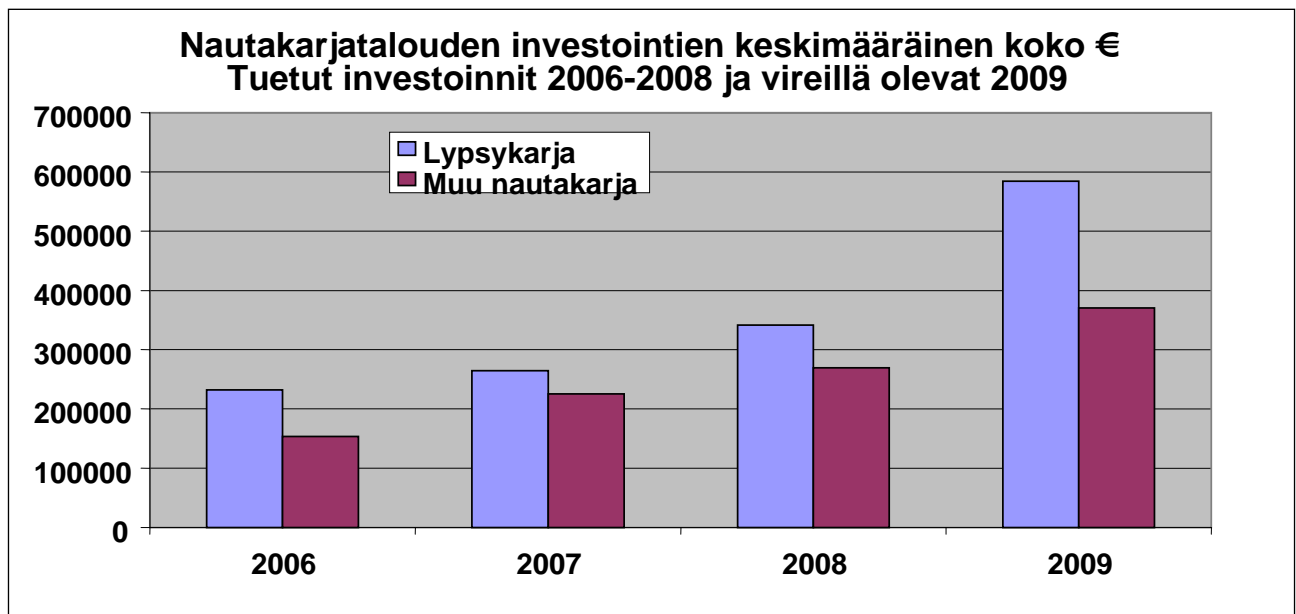
Ohjelmakauden vaihtuessa tukijärjestelmään tehtiin eräitä muutoksia. Tuettavia kohteita vähennettiin hieman ja eräiltä osin tukiehdot hieman heikkenivät (mm. C-alueen nautakarjatalouden tuki). Pääosin tuen muoto ja myös sen taso pysyivät likimain samoina kuin edelliselläkin ohjelmakaudella. Suuri muutos koski sitä, että aikaisemman jatkuvan haun sijasta tukea voi nyt hakea suurimpaan osaan kohteita vain tiettyinä ennalta ilmoitettuina ajankohtina. Tilanpidon aloittamiseen kohdistuva nuorten viljelijöiden tuki on merkittävin poikkeus, sillä sitä on mahdollisuus hakea jatkuvasti. Uuden tukijärjestelmän mukainen ensimmäinen yleinen haku alkoi lokakuussa 2008 ja päättyi tammikuussa 2009. Toinen hakukierros alkoi helmikuussa 2009. Tuen hakijat asetetaan etusijajärjestykseen, jonka perusteella tukea myönnetään niin monelle ehdot täyttävälle hakijalle kuin tarkoitukseen varatut varat riittävät. Aikaisemmasta poiketen tuen hakijalla on myös oltava kaikki hakemusasiakirjat ja tarvittavat luvat jo hakuhetkellä valmiina.

Ohjelmakauden vaihtuminen merkitsi selvää viivettä investointitukien hakuun. Tämä merkitsi myös jonkinlaista investointitaukoa maataloudessa, mikä on rakennekehityksen kannalta ongelmallista. Ohjelmaa käynnistettäessä oli ajatus, että ensimmäisenä vuotena (2007) noudatettaisiin edellisen ohjelmakauden investointitukijärjestelmää, ja että tänä aikana laitettaisiin uuden ohjelmakauden toimeenpanojärjestelmä siihen kuntoon, että ohjelmakauden vaihtuminen ei olisi aiheuttanut katkosta investointien tukemiseen. Tässä kuitenkin epäonnistuttiin, kun tarvittavien säädösten käsittely kesti eduskunnassa varsin kauan. Rahoituslaki hyväksyttiin vasta loppuvuodesta 2007, joten ennen kuin alemman tason säädökset ja muut toimeenpanoon liittyvät asiat olivat kunnossa, oltiin jo pitkällä syksyissä vuonna 2008. Vanhan järjestelmän mukaiset tuet oli kuitenkin asetettu hakukieltoon jo kesällä 2007. Tämä viivästyminen ja epävarmuus uuden ohjelmakauden rahoitusehdoista merkitsivät myös hakemusruuhkaa vuoden 2006 lopussa ja 2007 alussa, kun viljelijät halusivat tukipäätöksen vanhoilla ehdoilla. Ruuhkaa purettiin vielä pitkään vuoden 2008 aikana.

Käytännössä tämä merkitsi sitä, että ohjelmakauden alussa tehtiin vähemmän sukupolvenvaihdoksia ja vähemmän investointeja kuin muutoin olisi tehty. Tilannetta kuitenkin helpottaa hieman se, että pääasiassa kyse on niiden ajoituksesta. Kun järjestelmät nyt ovat kunnossa, suunnitellut investoinnit voidaan toteuttaa. Pitkällä aikavälillä rahoituksen riittävyys on kuitenkin ongelma. EU-osarahoitteista tukea riittää vain varsin pieneen osaan investointeja ja pääosa investointien rahoituksesta hoidetaan Maatilatalouden kehittämisrahaston varoista, joiden riittävydestä ei ole takeita pitkällä aikavälillä.

Kokemukset ensimmäiseltä hakukierrokselta viittaavat siihen, että rakennekehityspaineet ovat edelleen kasvaneet. Investointeja tehdään entistä harvemmillä tiloilla, mutta niiden keskimääräinen

koko on kuitenkin selkeästi kasvanut. Tämä näkyy selvästi etenkin lypsykarjatalouden investoinneissa (kuvio 7).



Kuvio 7. Tuettujen investointien keskimääräinen koko vuosina 2006-2008 ja uuden ohjelmakauden ensimmäisellä hakukierroksella vireille tulleiden investointien keskimääräinen koko.¹⁸

Myös sukupolvenvaihdoksia on vireillä varsin vähän (vuoden 2009 alussa alle 70 kpl) eikä uuden järjestelmän mukaisia tukipäätöksiäkään ole tehty kuin runsaat 200. Investointien ja sukupolvenvaihdosten ajoitukseen vaikuttaa varmasti myös maatalouden heikentynyt taloudellinen tilanne. Tuottajahinnat eivät nousseet läheskään panoshintojen nousua vastaavasti, ja vuoden 2009 aikana tuottajahinnat ovat kääntyneet osin jopa selvään laskuun. Epävarmuus heijastuu toimeentulovaihtoehtojen punnintaan ja merkittäviin investointeihin.

Pitemmälle meneviä johtopäätöksiä uuden ohjelmakauden investoinneista on kuitenkin mahdollista tehdä vasta myöhemmin, niin poikkeuksellinen ja haastava on maatalouden tilanne tällä hetkellä. Investointitukijärjestelmä on kuitenkin poikkeuksellisten alkuvaikeuksien jälkeen kunnossa ja edellytykset investoinneille niin muodoin ovat olemassa.

4.2 Tulovaikutukset

Luonnonhaittakorvaus ja ympäristötukijärjestelmä

Luonnonhaittakorvaus säilyi ohjelmakauden vaihtuessa entisellään. Tuki on edelleen porrastettu alueittain (A-tukialueella 150 euroa, B-C1-alueilla 200 euroa ja C2-C4-alueilla 210 euroa hehtaartilta). Myös ympäristötukea maksetaan hehtaariperusteisesti, mutta tilakohtainen tuki riippuu valituista lisätoimenpiteistä. Molemmat järjestelmät ovat erittäin kattavia. Vuonna 2007 luonnonhaittakorvauksen piirissä oli 94 % käytettävissä olevasta maatalousmaasta. Ympäristötukijärjestelmässä vastaava peitto oli 91 %. Erityistukisopimuksia oli vuonna 2007 voimassa yhteensä noin 17 700 ja ne kattoivat yhteensä vajaat 300 000 hehtaaria. Luvuissa ovat kuitenkin mukana myös edellisen kauden voimassa olevat erityistukisopimukset.

¹⁸ Keskimääräinen kustannus vireillä olevissa hankkeissa ei ole täysin vertailukelpoinen aikaisempien vuosien tietojen kanssa, mutta koska kokoero on selvä, voidaan johtopäätöstä investointien koon kasvusta pitää varsin luotettavana.

Ympäristötuen osalta perus- ja lisätoimenpiteiden sisällön muuttaminen vaikuttaa osaltaan eri toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämä tulovaikutus jää kuitenkin kokonaisuuden kannalta verraten pieneksi.

Markkinatuottojen kasvun seurauksena sekä luonnonhaittakorvauksen että ympäristötuen suhteellinen osuus maatalouden tuloksesta alentui edellisen ohjelmakauden viimeisiin vuosiin verrattuna. Tämä korostuu etenkin viljajaloilla, joissa hehtaari-perusteisten tukien osuus suhteessa maatalouden markkinatuottoihin on viljan suhteellisen alhaalla pysytelleiden hintojen seurauksena ollut edellisen ohjelmakauden aikana huomattavan suuri. Luonnonhaittakorvauksen osalta tuen suhteellinen merkitys aleni erityisesti A- ja B tukialueilla, koska luonnonhaittakorvaus on näillä alueilla C-tukialueita pienempi. Myös maidontuotantotiloilla markkinoilta saadut myyntitulot kasvoivat selvästi. Sian- ja naudanlihan tuotannossa vaikutus ei ollut niin selvä.

Kahden viime vuoden aikana on nähty, että maatalouden tulot tulevat entistä enemmän markkinoilta. Maatalouden tulot syntyvät entistä enemmän yrittäjän omien valintojen ja markkinasignaaleihin reagoimisen kautta. Tätä kehitystä vahvistaa se, että kokonaistuki on ohjelmakauden ensimmäisinä vuosina säilynyt aiemmalla tasolla, mutta tuen osuus tilojen kokonaistuloksesta on ollut laskussa.

Tulovaikutuksia analysoidaan kattavammin väliarviointiraportissa, jolloin kaikki ohjelman toimenpiteet ovat käytössä ja tilasto- ja toteutumatietoja on saatavissa ohjelmakauden alkuvuosilta.

4.3 Markkina- ja tuotantovaikutukset

Poikkeuksellisissa markkinaolosuhteissa politiikalla saattaa olla aiemmasta poikkeavia markkina-vaikutuksia. Pääsääntöisesti Suomessa tuotannosta irrotetun tuen osuus on tilatukijärjestelmän vakiintumisen seurauksena vahvistunut, eikä millään hehtaari-perusteisella tuella suoraan ole tuotantoa ohjaavaa vaikutusta. Tämä pätee myös luonnonhaittakorvaukseen ja ympäristötuen toimenpiteisiin. Tuotannon ohjaus tulee etupäässä markkinoilta. Suomen kansalliset maataloustuotemarkkinat ovat viimeistään muutaman viime vuoden aikana lopullisesti yhdentyneet kansainvälisiin ja Euroopan unionin yhteisiin maatalousmarkkinoihin. Näin ollen yksittäisen tuen vaikutus tuotantoon ja sitä kautta markkinoihin on aikaisempaa pienempi.

Luonnonhaittakorvauksen osalta markkina- ja tuotantovaikutukset ovat ohjelmakauden kahtena ensimmäisen vuonna olleet hyvin neutraalit. Tuki ei ole kannustanut tuotannon kasvattamiseen eri alueilla. Alueiden välisestä tukierosta huolimatta luonnonhaittakorvaus ei sisällä kannustinta tuotannon siirtämiseen eri alueiden välillä. Edellisen ohjelmakauden aikana luonnonhaittakorvauksen rooli tuotannon tason säilyttämisessä korostui, kun tuottajahinnat pysyttelivät varsin alhaalla. Korkeiden tuottajahintojen aikaan tuen rooli jää aiempaa rajallisemmaksi.

Ympäristötuen osalta viljan tuottajahintojen ja tuotantopanosten, erityisesti lannoitteiden, hintojen samanaikainen nousu saattoi kasvattaa ympäristötuen erityistoimenpiteisiin kuuluvan luomutuotannon houkuttelevuutta ainakin hetkellisesti. Vuonna 2008 maatalouden tuotantopanosten hinnat kohosivat tuottajahintojen nousua enemmän. Erityisesti kohosivat lannoitteiden hinnat, jotka syksyllä 2008 olivat kaksinkertaiset vuotta aiempaan tilanteeseen verrattuna. Näin ollen luomutuotannon suhteellinen houkuttelevuus parantui huomattavasti. Vuonna 2007 luonnonmukaista tuotantoa harjoitettiin noin 3.600 tilalla. Yhteensä luomutuotannon piirissä oli runsaat 180.000 hehtaaria. Ohjelmakauden väliarvioinnin osalta yksi mielenkiintoinen kysymys onkin, kuinka luonnonmukaisen tuotannon laajuus on kehittynyt ohjelmakauden alkupuolella.

4.4 Ympäristövaikutukset

Ohjelman toteuttamisen aikana vuosina 2007 ja 2008 ei ole tullut esiin sellaisia toimintaympäristön muutoksia, jotka estäisivät maaseutuohjelman sisältämien ympäristökuormitusta koskevien toimenpiteiden toteuttamisen. Ohjelmaa on suotavaa kehittää edelleen kohti selkeää ja yksinkertaista, kattavaan osallistumiseen perustuvaa ”laadunvarmistusosiota” (ympäristönhoidon peruskorvaus) sekä tehokkaista, kohdennettavista ja maatilojen erilaisiin ympäristönhoidon tarpeisiin sopivista toimenpiteistä koottua vapaaehtoista ”toimenpidetarjotinta” (ympäristönhoidon erityiskorvaus).

Merkittävä maaseudun ja erityisesti maatalouden ympäristönsuojelutoimiin vaikuttava tekijä tulee kuluvan ohjelmakauden aikana olemaan Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivin toteuttaminen. Vesipuitedirektiivin tavoitteena on ehkäistä pinta- ja pohjavesien tilan heikkeneminen koko Euroopan unionin alueella. Pintavesien hyvä ekologinen tila ja pohjavesien hyvä määrällinen ja kemiallinen tila tulee saavuttaa 15 vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Vesiensuojelullisesti tai taloudellisesti ongelmallisemmissa tapauksissa tavoitteiden toteutumisen on arvioitu tapahtuvan vasta seuraavalla vesienhoitokaudella 2021 tai poikkeuksellisen ongelmallisissa tapauksissa vasta kolmannen vesienhoitokauden aikana. Tavoitteiden toteutuminen vaatii luonnonhaittakorvauksen ja erityisesti ympäristötuen toimenpiteiden onnistumista sekä voimakkaita toimenpiteitä siellä, missä maatalouden vesistökuormitus on suurinta.

Maaseudun luonnon monimuotoisuutta pyritään turvaamaan useilla eri toimenpiteillä. Ongelmana luonnon monimuotoisuutta turvaavissa toimissa on korvausten pienuus. Usein perinnebiotoopit tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät alueet ovat pinta-alaltaan pieniä, joten niiden hoidosta saatu korvaus on tuen hakemiseen liittyvään työhön ja alueen hoitotyöhön nähden suhteellisen pieni. Myös tukiehdot voivat heikentää yksittäistapauksissa tukitoimien vaikuttavuutta (esim. kohteet yli 65-vuotiaan viljelijän omistamalla alueella). Näiden alueiden hoitoon pitäisi saada rahoitusta muista lähteistä. Metsähallitus ja Museovirasto ovat olleet merkittäviä perinnebiotooppien hoitajia. Hyvänä asiana toimenpiteissä on, että tukea voivat saada myös yhdistykset, joiden hallinnassa (omistuksessa tai vuokrattuna) on tukikelpoisia maa-alueita. Jotta toimenpiteitä käytettäisiin tehokkaasti luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi, ohjeiden tulisi olla selkeitä ja tukimahdollisuuksia tulisi markkinoida viljelijöille.

Ohjelmaa voidaan toteuttaa luonnon puolesta hitaasti muuttuvassa ympäristössä. Ympäristökuormituksen kannalta merkittävimmät ohjelman vaikuttavuuteen liittyvät tekijät ovat maatalouspolitiikan muutokset ja yleensä yhteiskuntapolitiikan aiheuttamat maatalouden ja maaseudun muutokset. Viljelyn yksipuolistuminen ja maatalouden alueellinen keskittyminen saattavat heikentää ohjelman ympäristötoimien vaikutuksia. Ohjelman ympäristötavoitteiden toteutumisen kannalta keskeiseksi tekijäksi voi muodostua toimijoiden taloudellinen kyky hyödyntää ohjelman antamia mahdollisuuksia, mikä saattaa heijastua ympäristön tilaan. Taloudellisen tilanteen heikkeneminen saattaa aiheuttaa maaseudun kiinteistöjen ja pihapiirien kunnan heikkenemistä ja vähentää kiinnostusta perinnebiotooppien hoitoon. Taloudellinen tilanne saattaa heijastua myös kiinnostukseen tehdä bioenergiainvestointeja.

Ohjelman tavoitteiden toteutumisen ongelmaksi saattaa nousta myös toimenpiteiden vaikutusten hidas näkyminen luonnossa. Vaikka maatalouden ympäristökuormitusta voitaisiin pienentää, muutokset vesistöjen tilassa tapahtuvat hitaasti. Samoin luonnon monimuotoisuuden muutokset saattavat kestää vuosia, tosin joidenkin toimenpiteiden (mm. arvokkaiden perinnebiotooppien raivaus) vaikutukset voivat näkyä nopeastikin.

Ilmastonmuutosta ja sen aiheuttamaa ympäristömuutosta pidetään uhkana suomalaiselle luonnolle. Yksi ilmastonmuutoksen merkittävimmistä vaikutuksista on sisävesien hydrologiassa tapahtuva virtaamien ja valumien muutos. Koska aineiden kulkeutuminen vesistöihin riippuu valunnasta ja maankäytöstä, ilmastonmuutos vaikuttaa aineiden kulkeutumiseen sisävesiin ja Itämereen. Tämä saattaa heikentää maatalouden ympäristötoimien tehokkuutta pitkällä aikavälillä ja hidastaa toimien vaikutusten näkymistä vesistöjen tilassa.

Ohjelman ympäristövaikutuksiin pureudutaan perusteellisemmin väliarvioinnin yhteydessä, kun MYTVAS-ohjelma on tuottanut uutta perustietoa vaikutuksista ja uudesta ohjelmakaudesta on ehtinyt kertyä ”käyttäjäkokenemuksia” toteuttajien taholla.

4.5 Väestö- ja yhdyskuntarakennevaikutukset

Ohjelman vaikutuksia väestöön ja yhdyskuntarakenteeseen on tässä vaiheessa ennenaikaista arvioida, koska esimerkiksi toimintaryhmien työ on vasta alkuvaiheessa. Väestö- ja yhdyskuntarakennevaikutuksia käsitellään laajemmin väliarviointiraportissa.

4.6 Työllisyysvaikutukset

Ohjelman työllisyysvaikutuksia on arvioitu olevan erityisesti toimintalinjan 1 jalostusta, yhteistyötä ja tuotekehitystä koskevilla toimenpiteillä (123 ja 124; 1.700 työpaikkaa) sekä toimintalinjan 3 maatilojen toimintojen monipuolistamista, mikroyrityksiä ja matkailua koskevilla toimenpiteillä (311, 312, 313; 8.200 työpaikkaa). Työpaikkavaikutuksia on kirjattu myös alueiden väliselle yhteistyölle (421; 50 työpaikkaa). Vaikutusten arviointi on toistaiseksi ennenaikaista ja työllisyysvaikutuksia käsitellään laajemmin väliarviointiraportissa.

5 Johtopäätökset ja esitykset

Ohjelman ensimmäisessä arvioinnin vuosiraportissa tarkastellaan erityisesti ohjelman käynnistämistä ja toimeenpanoa, koska vaikuttavuuden todentaminen on vielä useimpien toimenpiteiden kohdalla ennen aikaista. Ohjelma käynnistyi yleisesti ottaen vaivalloisesti. Käynnistyminen viivästy ja byrokratia lisääntyi. Erityisesti merkittävän ympäristötuen toimenpiteiden hyväksymiskiemurat komissiossa aiheuttivat sekaannusta, vaikka muutoin luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki olivat ainoat heti ohjelman alussa käynnistyneet toimenpiteet. Kun kokemukset ohjelmakauden vaihdoksesta ovat nyt tuoreessa muistissa, on syytä kirjata ne huolellisesti muistiin seuraavaan ohjelmakauteen valmistautumisen varalle. Ohjelman vaikuttavuutta on tässä arvioinnissa tarkasteltu ensisijaisesti ohjelman toimeenpanon ja seurantajärjestelmän näkökulmasta. Varsinaisiin vaikutuksiin pureudutaan laajemmin vuonna 2010 valmistuvassa väliarvioinnissa. Jo tässä vaiheessa arvioinnin tuloksena esitetään kuitenkin seuraavat johtopäätökset ja suositukset kuluva ohjelmakauden alkumetreillä syntyneiden harha-askelten oikaisemiseksi ja seuraavaan ohjelmakauteen varautumiseksi ajoissa ja ”oikein”.

Ohjelmaa toimeenpaneva hallinto kokee ohjelman yksityiskohtineen annetuksi: sitä ei voi muuttaa. Tämän asetelman mukaisia ovat myös arvioitsijoiden ensisuositukset käynnissä olevan ohjelman toimeenpanon tehostamiseksi ja seuraavaan ohjelmakauteen valmistautumiseksi. Ohjelman sisältö, toimeenpano ja valvonta ovat paisuneet niin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, että sen hallinta ja tulkinta ohjaavat huomiota ja voimavaroja ensisijaisesti hallinnointiin kehittämisen sijaan – tämä asetelma voi tervehtyä vain merkittävien poliittisten päätösten pohjalta käynnistetyillä toimenpiteillä, ei lisäyksityiskohdilla.

Ohjelman suunnittelu, sisältö ja yleinen toimeenpano

Mittava resurssimäärä yhdessä ohjelmassa olisi ollut suuri mahdollisuus maaseudun kehittämisen strategiseen johtamiseen. Ohjelma on kuitenkin laadittu EU:n päätösten tiukassa ohjauksessa ja nurinkurisessa järjestyksessä hallinnolliseksi toimeenpano-ohjelmaksi pikemminkin kuin aidosti strategialähtöiseksi kehittämisohjelmaksi, jossa alueiden ohjelmilla olisi järkevä rooli. Myös paikallisten toimintaryhmien ja Manner-Suomen maaseutuohjelman suhde on ongelmallinen ja kaipaa ryhmien omien ohjelmien roolin ja ohjaavan vaikutuksen selkeyttämistä.

Tämänkaltaisista ohjelmaprosesseista ja ”lumestrategioista” on syytä luopua tulevilla kerroilla, jos kysymys on lopulta toimenpidekokoelman toimeenpano-ohjelmasta, jossa esimerkiksi ”strategisten” alueohjelmien laatimisen hyöty jää pikemminkin ajattelua kuin toimintaa ohjaavalle tasolle. Tai sitten on tehtävä aidosti strategialähtöinen ohjelma seuraavalle ohjelmakaudelle. Euroopan komission toimivaltaa maaseutuohjelmien laatimisessa on syytä pyrkiä kaventamaan, koska sillä ei ole asiassa riittävää kompetenssia eikä näin tarkkaan ohjattu prosessi noudata riittävästi läheisyysperiaatetta. Arvioitsijat esittävät, että nämä näkökohdat kirjataan Suomen ja MMM:n EU-poliittisiin tavoitteisiin ja strategisiin linjauksiin. Tämän toteuttamiseksi arvioitsijat esittävät, että myös esimerkiksi Maaseudun kehittämisen strategiaryhmää vastuutetaan esityksen toimeenpanoon.

Ohjelmakauden vaihdos

Ohjelmakauden vaihdos epäonnistui monessa suhteessa ja useasta tekijästä johtuen. Aiemman vaihdoksen kokemuksia ei otettu vakavasti opiksi, maaseutuviraston perustaminen ajoittui onnettomasti ohjelmakauden vaihdokseen, kaikkia prosesseja ei käynnistetty ajoissa ja/tai ”oikein”

ja kaikki toimivaltasuhteet (ml. komissio) eivät ole tarkoituksenmukaisessa kunnossa. Vain luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuet ovat ”selviytyneet” vaihdoksesta kuivin jaloin vakiintuneiden toimijoiden, toimintatapojen ja tukimuotojen varassa, pois lukien komission sooloilu tukiehtojen kanssa. Uuden ohjelmakauden myötä on otettu pitkiä askeleita kohti lisäbyrokratiaa ja epäluottamuksen kulttuuria. Byrokratian karsimiseen on suhtauduttava viimein vakavasti ja Suomen on oltava asiassa aloitteellinen myös EU:n suuntaan.

Käynnistyneen ohjelmakauden virheiden korjaamiseksi ja edessä olevaan ohjelmakauden vaihdoksen valmistautumiseksi on tarpeen kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin ja toteuttaa ainakin seuraavat toimenpiteet:

1) Ohjelmakauden vaihdokselle ja siihen liittyvälle valmistelutyölle laaditaan ”takaperin las-kettu” aikataulu. Arvioitsijat esittävät, että vuonna 2010 sellainen asetetaan valtioneuvoston periaatepäätöksenä.

2) Seuraavan ohjelmakauden valmistelussa ei jätetä Euroopan komissiolle lainsäädäntöön takaportteja, jotka käytännössä mahdollistavat ohjelmien hyväksymisen pitkittämisen niin kauan kuin ohjelma ei vastaa komission kaikkia toiveita. Komission toimivaltaa maaseutuohjelmien laadinnan ja sisällön ja rahoituksen ohjaajana on perusteltua vähentää esim. hoitamalla ohjelman EU-rahoitusosuus ”kansallisina kirjekuorina” (national envelopes). Arvioitsijat esittävät, että tämä tavoite kirjataan Suomen ja MMM:n tavoitteisiin ja strategiaan linjauksiin.

3) Maa- ja metsätalousministeriöön palkataan korkealle statukselle (esimerkiksi toiseksi valtiosihteeriksi) strategiajohtaja, jonka ensisijaisena tehtävänä on vastata paitsi ministeriön strategiatyöstä yleisesti myös erityisesti siitä, että hallinnonalan kaikissa portaissa, organisaatioissa, ohjelmissa ja toimenpiteissä maaseudun kehittäminen säilyy byrokratiaan nähden ensisijaisena näkökulmana. Muutos esitetään tehtäväksi välittömästi, minkä jälkeen hänen johdolla valmistellaan vuonna 2010 toteutettava maaseutuohjelman toimeenpanon kokonais uudistus siten, että sen toimeenpanobyrokratia asiakkaiden työpanoksena ja asiakirjoina mitattuna vähenee 50 % nykyisestä. Muutosesityksessä on esitettävä kuvaus siitä, kuinka se palauttaa Suomen (maaseudunkin) kilpailukyvyn perustaksi ”luottamuksen kulttuurin” alaa vallanneen ”epäluottamuksen kulttuurin” sijalle. Arvioitsijat esittävät, että MMM toteuttaa esityksen välittömästi, jotta työn tulokset ehtivät vaikuttaa myös kuluvalle ohjelmakaudella. Tämän toteuttamiseksi arvioitsijat esittävät, että ministeriön korkeinta johtoa informoidaan esityksistä välittömästi.

4) EU on aika ajoin ”yksinkertaistanut” politiikkaansa ja joka kerta se on monimutkaistunut. Suomi toteuttaa kohdissa 1-3 kuvatulla tavalla toteutetun hankkeen EU:n pilottihankkeena ja tekee sen pohjalta koko unionia koskevia esityksiä saadun kokemuksen pohjalta politiikkakeinojen, lainsäädännön ja toimielinten valtasuhteiden ja toimintatapojen muuttamiseksi. Pilottihankkeelle täytyy hankkia korkean tason poliittinen mandaatti, jotta se kannattaa toteuttaa. Arvioitsijat esittävät, että MMM käynnistää pilottihankkeen kansallisen valmistelun välittömästi.

Tiedotus

Monissa toimenpiteissä (erityisesti toimintalinjoissa 1,2 ja 4) keskeisessä asemassa ovat vakiintuneet toimijat, joilla on hyvä peruskäsitys asioista. Tämä on edesauttanut ohjelman käynnistymistä

sen ongelmista huolimatta. Erityisesti hanketuissa ja uusissa tukimuodoissa kohderyhmissä on (ja tulisi ollakin) toimijoita, joille asiat ovat aidosti uusia. Ohjelman käynnistymisen viivästyksset ja epäselvyydet ovat vaikeuttaneet tiedottamista erityisesti näille tärkeille ohjelman asiakkaille.

Tulevaan ohjelmakauteen tulee valmistautua niin, että siitä on mahdollista tiedottaa ajoissa ja oikein. Uuden ohjelmakauden nettisivut tulee avata 1.2.2012 noin kaksi vuotta ennen sen alkamista. Seuraavalla ohjelmakautta varten tulee selvittää, voidaanko kaikki tiedottaminen hoitaa jo silloin keskitetysti, ajantasaisesti ja täsmällisesti tämän yhden (sähköisen) kanavan kautta. Tämä edellyttää myös edellä kuvattuja muutoksia aikatauluissa, vastuissa ja organisoinnissa. Arvioitsijat esittävät, että näkökohdat otetaan huomioon uutta ohjelmakautta koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä ja MMM:n strategisissa linjauksissa.

Seuranta

Ohjelman vaikuttavuuden toteaminen osittain epäloogisen ja hajanaisen indikaattoriston perusteella tulee olemaan hyvin haasteellista. Yhden ohjelman kokonaisuudesta ei ole suurta hyötyä, jos sitä ei voida tehokkaasti käyttää maaseudun kehittämisen strategisen johtamisen välineenä eikä seurata.

EU ja hallinto seuraavat ohjelman toteutumista ja vaikuttavuutta EU:n määrittelemän indikaattoriston perusteella; ulkopuoliset arvioitsijat tarkastelevat asiaa kattavasti eri teemojen kautta ja myös muita lähteitä hyödyntäen. Seuraavalle ohjelmakaudelle koko ohjelmapirosessi tulee siirtää jäsenvaltioiden hoidettavaksi (ml. seuranta) ja EU voi teettää erillisiä, koko unionin kattavia erillisarviointeja, joissa keskitytään tuottamaan jäsenmaiden välillä vertailukelpoista tietoa koko unionin alueelta. Ellei tämä onnistu, täytyy valmistautua toimimaan ”kaksilla korteilla”, EU:n byrokratiaraamiin sopivalla ja aitoon strategiatyöhön pohjautuvalla kansallisella rinnakkaislogiikalla ja –mittaristolla. Arvioitsijat katsovat, että kuluvan ohjelmakauden hallinto käyttää hallinnon indikaattoristoa, jonka rinnalle arviointityö tuottaa kattavampaa ja täydentävää tietoa ohjelman vaikuttavuudesta. MMM:n tulee kiinnittää seuraavan ohjelmakauden indikaattoriston laatuun nykyistä enemmän huomiota, mitä maaseudun kehittämisen rahoittaminen kansallisina kirjekuorina voisi helpottaa. Tämän toteuttamiseksi arvioitsijat esittävät, että Maaseudun kehittämisen strategiaryhmää vastuutetaan esityksen toimeenpanoon.

Lähteet

- Bioenergia Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa 2007-2013. Muistio 31.5.2007. Maa- ja metsätalousministeriön bioenergiatuotannon strategiatyöryhmä. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- European Commission 1999. Means Collection: Evaluating socio-economic programmes, Vol 1.
- Komission asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. 15.12.2006, (EY) N:o 1974/2006.
- Komission asetus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta. 7.12.2006, (EY) N:o 1975/2006.
- Kuhmonen, T. & Niittykangas, H. 2008. Maaseudun tulevaisuus – ajattelun käsikirja. Maahenki, Helsinki.
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston (Mavi) välinen sopimus Mavin tulostavoitteista vuodelle 2008. Tulossopimus 13.2.2008. Maaseutuvirasto, Helsinki.
- Maaseutuverkoston puolivuosisikertomus tammi-kesäkuu 2008. Maaseutuverkostoyksikkö, Maa- ja metsätalousministeriö.
- Maaseutuviraston toimintakertomus 2007. Maaseutuvirasto, Helsinki.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007-2013. CCI 2007 FI 06 RPO 001. Hyväksytty 10.8.2007, muutettu 14.4.2008 ja 23.1.2009. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007-2013 vuoden 2007 vuosikertomus. 19.6.2008. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Neuvoston asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen. 20.9.2005, (EY) N:o 1698/2005.
- Neuvoston päätös maaseudun kehittämistä koskevista yhteisön strategisista suuntaviivoista (ohjelmakausi 2007-2013). 20.2.2006, 2006/144/EY.
- Nyroos, H., Partanen, M., Hertell, K. S. ja Kleemola, P. (toim.) 2006. Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015. Taustaselvityksen lähtökohdat ja yhteenveto tuloksista. Suomen Ympäristö 55/2006. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- Suomen maaseudun kehittämisstrategia 2007-2013. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 mukainen kansallinen strategiasuunnitelma. 3.8.2006, täydennetty 8.2.2007 ja 24.10.2008. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Suomen maaseutuverkoston vuosikertomus 2007. Maaseutuverkostoyksikkö, maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Yleisiä tietolähteitä ja ohjeita: www.mmm.fi, www.mavi.fi, www.te-keskus.fi
- Yleisiä tilastolähteitä ja tilastojulkaisuja: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Suomen ympäristökeskus, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, Tilastokeskus.

Liitteet

Liite 1. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuomen toimenpiteet toimintalinjoittain. Lähde: MMM.

Ohjelman toimenpiteet toimintalinjoittain	Leader		Tukijärjestelmät											
	Käytössä Leader-toiminta- tavassa	Käytössä VAIN Leader- toimintatavassa	Yrityksen investointituki, mikroyritykset	Annex I -yrityksen inves- tointituki, mikroyritykset ja nk-yritykset	Yrityksen/yritysryhmän kehittämistuki	Annex I -yrityksen/yritys- ryhmän kehittämistuki	Yritystoiminnan käynnistys-tuki, mikroyritykset	Elinkeinojen kehittämissanke	Yleishyödyllinen kehittämissanke	Koulutusshanke	Innovaatiotuki	Yleishyödyllinen investointihanke	Koordinointihanke	Toimintaraha
Toimintalinja 1														
- Ammatillista koulutusta ja tiedotusta koskevat toimet (111)	X				X	X		X	X	X				
- Nuorten viljelijöiden aloitustuki (112)														ks. toimenpidekuvas
- Varhaiseläke (kauden 1995-99 sitoumukset) (113)														ks. toimenpidekuvas
- Maatilojen nykyaikaistaminen (121)														ks. toimenpidekuvas
- Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen (123)	X		X	X										
- Yhteistyö maatalouden ja elintarvikealan sekä metsätalouden uusien tuotteiden, menetelmien ja tekniikoiden kehittämiseksi (124)	X				X	X		X			X			
Toimintalinja 2														
- Luonnonhaittakorvaukset vuoristoalueilla ja korvaukset muilla haitta-alueilla (211 ja 212)														ks. toimenpidekuvas
- Maatalouden ympäristötuet (214)	X													ks. toimenpidekuvas
- Tuotantoeläinten hyvinvointia edistävät tuet (215)														ks. toimenpidekuvas
- Ei-tuotannolliset investoinnit (216)	X													ks. toimenpidekuvas
Toimintalinja 3														
- Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle (311)	X		X		X		X	X						
- Mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen (312)	X		X		X		X	X						
- Matkailuelinkeinojen edistäminen (313)	X							X				X	X	
- Elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut (321)	X							X	X			X	X	
- Kylien kunnostus ja kehittäminen (322)	X								X			X	X	
- Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen (323)	X								X			X	X	
- Koulutus ja tiedotus (331)	X									X				
Toimintalinja 4														
- Leader-toimintatapa toimintalinjalla 1 (411 -> toimenpiteet 111, 123 ja 124)	X													
- Leader-toimintatapa toimintalinjalla 2 (412 -> toimenpiteet 214 ja 216)	X													
- Leader-toimintatapa toimintalinjalla 3 (413 -> kaikki linjan 3 toimenpiteet)	X													
- Alueiden tai valtioiden välinen yhteistyö (421)	X	X			X ¹⁾			X	X	X		X	X	
- Paikallisen toimintaryhmän toiminnan takaaminen, pätevyyden hankkiminen ja toiminnan edistäminen (431)	X	X												X

¹⁾ vain yritysryhmän kehittämistukena

Liite 2. Arvioinnissa käytetyt haastattelut.

Maatilayrittäjät ja yrittäjäjärjestöt: 4 henkilöä

Maaseutu- ja ympäristöhallinto: 8 henkilöä

Toimintaryhmien ja hankkeiden edustajat: 2 henkilöä

Fokusryhmähaastattelu: 8 henkilöä eri tahoilta

Liite 3. Maaseutuohjelman taloudelliset vaikuttavuusindikaattorit toimenpiteittäin.

Toimenpide	Nimi	Nettoarvonlisäys	Työpaikkoja	- joista kokoaik.	Työn tuottavuus
111	Ammattikoulutus				Kasvaa 1-1,5 %/v.
112	Aloitustuki	Kasvaa			Kasvaa 1-1,5 %/v.
113	(Varhaiseläke)				
121	Investointituki	Kasvaa			Kasvaa 1-1,5 %/v.
123	Jalostustuki	Kasvaa	1.300*)		Kasvaa 1-1,5 %/v.
124	Yhteistyö, tuotekehitys	Kasvaa	400*)		Kasvaa 1-1,5 %/v.
211,212	Luonnonhaittakorvaus				
214	Ympäristötuet				
215	Eläinten hyvinvointi	Ei lainkaan vaikuttavuusindikaattoreita			
216	Ei-tuotannolliset inv.	Ei lainkaan vaikuttavuusindikaattoreita			
221	(Pellonmetsitys)				
311	Monipuolistaminen	Kasvaa		2.400	
312	Mikroyritykset	Kasvaa		3.000	
313	Matkailu	Kasvaa	vähän		
321	Peruspalvelut	Kasvaa	vähän		
322	Kylät	Kasvaa	vähän		
323	Maaseutuperintö	Kasvaa	vähän		
331	Koulutus ja tiedotus	Ei lainkaan vaikuttavuusindikaattoreita			
411, 412, 413	Leader t1 1-3	Kasvaa		1.000	
421	Yhteistyö		100*)	50	
431	Toimintaryhmät				
KOKO OHJELMA		Kasvaa kaikilla seurattavilla toimialoilla	10.000	6.500	Kasvaa 1-1,5 %/v.
*) Merkitty tulosindikaattoriksi.					
<i>HUOM. Lisäksi ohjelmalla on ympäristöön ja sosiaalisiin tavoitteisiin liittyviä vaikuttavuusindikaattoreita, jotka ovat keskeisessä asemassa esimerkiksi luonnonhaittakorvauksen, ympäristötuen ja toimintaryhmien kohdalla.</i>					