

Työryhmämuistio MMM 2004:13

**Maaseutupolitiikan
yhteistyöryhmän arviointi
Loppuraportti**

Helsinki 2004

Kuvailulehti

Julkaisija	Maa, ja metsätalousministeriö	Päivä	9.11.2004
Tekijä(t)	Konsulttitoimisto Terra Oy		
Julkaisun nimi	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi. Loppuraportti		
Tiivistelmä	<p>Konsulttitoimisto Terra yhdessä HAUS kehittämiskeskuksen ja CoPlan Consulting:n kanssa arvioi maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) organisoitumista ja toimintaa sekä toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. YTR:n toiminnassa tarkasteltiin erityisesti maaseutupoliittista kokonaisohjelmatyötä, teemaryhmiä sekä hanketoimintaa. Lisäksi arvioitiin poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytyksiä ja eri organisaatioiden sitoutumista YTR:n toimintaan. Arviointi suoritettiin keräämällä tietoa haastatteluilla, internet kyselyillä ja yhdessä työpajassa, sekä tarkastelemalla toimintaan liittyvää dokumentaatiota. Työ tehtiin läheisessä yhteistyössä arvioinnin ohjausryhmän kanssa.</p> <p>YTR:n toiminnan johtoajatuksena on ollut pyrkimys vaikuttaa erilaisiin laajan maaseutupolitiikan keinoihin katalyyttisesti; tutkimalla, kouluttamalla, pilottityyppisellä hanketoiminnalla sekä ennen kaikkea maaseutupoliittisen kokonaisohjelman kautta. YTR:n omat henkilö- ja raharesurssit ovat suhteellisen vaatimattomat, joten tällainen toimintatapa on ollut ainoa mahdollisuus.</p> <p>YTR on suorittanut sille annetut tehtävät systemaattisesti ja tehokkaasti. Sen toimenpiteet ovat olleet oikean suuntaisia ajatellen maaseudun kehittämistä. Toiminnan vaikuttavuutta kentän tasolla on kuitenkin vaikea todentaa, koska ympäristön muutosten ja muiden toimijoiden vaikutusta ei pysty erottamaan YTR:n oman toiminnan vaikutuksesta. Loogisen päättelyketjun kautta ja jossain määrin myös kyselyiden ja haastatteluiden tuloksista voidaan kuitenkin päätellä, että toiminnalla on positiivista vaikutusta maaseudun kehittämiseen. YTR:n sisäisen toiminnan kehittämiseen ja organisaatioiden sitoutumiseen sen toimintaan on tulevaisuudessa kiinnitettävä huomiota.</p>		
Asiasanat	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, maaseutupolitiikka, maaseudun kehittäminen, arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2004:13		
Julkaisun teema	Arviointi		
	ISSN 0781-6723	ISBN	952-453-199-2
	Sivuja 67 s. + 28 liites.	Kieli	Suomi
	Luottamuksellisuus Julkinen	Hinta	
Julkaisun kustantaja	Maa- ja metsätalousministeriö		
Painopaikka ja -aika	-		
Julkaisun jakaja	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Maatalousosasto, Maaseutu- ja tukipolitiikkayksikkö		

Lyhenteet

CAP	EU:n yhteinen maatalouspolitiikka
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
EUR	Euro
HM	Hallintotieteiden maisteri
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
MMM	Maatalous- ja metsätieteiden maisteri
MMT	Maatalous- ja metsätieteiden tohtori
MTT	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitos
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OPH	Opetushallitus
OPM	Opetusministeriö
SAK	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö
SLC	Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
SM	Sisäasianministeriö
SNK	Saaristoasiain neuvottelukunta
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SYTY	Suomen Kylätoiminta ry
TE-keskus	Työvoima- ja elinkeinokeskus
TM	Työministeriö
VTM	Valtiotieteiden maisteri
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
WTO	Maailman kauppajärjestö
YM	Ympäristöministeriö
YTR	Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

Esipuhe

Konsulttitoimisto Terra Oy:n joulukuun 15 päivänä 2003 tehdyn tarjouksen mukaan arviointiryhmä on suorittanut Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) toimintaa koskevan arvioinnin. Arvioinnin tavoitteena oli selvittää YTR:n organisoitumista sekä sen poikkihallinnollista toimintatapaa. Tarjous hyväksyttiin helmikuun alussa 2004. Arviointiryhmä on työnsä aikana haastatellut ja kuullut useita henkilöitä, jotka mainitaan erikseen raportissa. Arvioinnin ohjausryhmä on antanut rakentavia parannusehdotuksia raportin luonnokseen. Arviointiryhmä esittää näille kaikille kiitokset. Vastuun kaikista johtopäätöksistä ja ehdotuksista arviointiryhmä kantaa itse.

Helsingissä 19.10.2004

Arviointiryhmä

Eero Horstia

MMM

CoPlan Consulting

Tapio Järvinen

Metsänhoitaja

Konsulttitoimisto Terra Oy

Timo Ojala

HM, Johtaja

HAUS Kehittämiskeskus Oy

Katriina Pallas

VTM, Johtava konsultti

HAUS Kehittämiskeskus Oy

John Sumelius

MMT, Professori

Helsingin yliopisto

Petri Ollila

MMT, Professori

Sveriges Lantbruksuniversitet

Sisällys

Lyhenteet	4
Esipuhe	5
1 Johdanto	8
2 Arvioinnin viitekehys	10
2.1 Arvioinnin tavoitteet ja arviointikysymykset	10
2.2 Arviointimatriisi	12
2.3 Arviointihavainnot ja indikaattorit	13
2.4 Arvioinnin suorittaminen	13
2.4.1 Ohjausryhmätyöskentely	13
2.4.2 Aineiston kerääminen ja analysointi	13
3 Toimintaympäristön muutos	16
3.1 Maaseudun muutokset ja tulevaisuuden haasteet	16
3.2 Julkishallinnon muutos ja kehittämissuunnitelmat	18
4 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR	20
4.1 YTR:n asettaminen ja toimeenpäättämismenettelyt	20
4.2 YTR:n tehtävä maaseudun kehittäjänä	22
4.3 YTR poikkialueellisuuden edistäjänä	23
4.4 Maaseudun kehittämisen organisointitapoja muualla	23
4.4.1 Maaseudun kehittäminen Ruotsissa	23
4.4.2 Maaseudun kehittäminen Irlannissa	25
5 Arvioinnin tulokset, johtopäätökset ja kehittämissuunnitelmat	27
5.1 Arvioinnin taustaa	27
5.2 YTR:n organisointi	27
5.2.1 YTR:n asema ja rooli valtionhallinnossa	27
5.2.2 YTR maa- ja metsätalousministeriössä	30
5.2.3 YTR:n kokoonpano	31
5.2.4 YTR:n rakenne ja työskentelytapa	32
5.2.4.1 YTR:n rakenne	32
5.2.4.2 YTR:n työskentelytapa	33
5.2.4.3 YTR:n resurssit	34
5.2.5 YTR:n ohjaus ja johtaminen	35
5.2.6 Johtopäätökset	36
5.2.7 Kehittämissuunnitelmat	37
5.3 YTR:n toiminta	38
5.3.1 Tehtävät ja tavoitteet	38
5.3.2 Kokonaisohjelmatyö	39
5.3.2.1 Havainnot	39
5.3.2.2 Johtopäätökset	44

5.3.2.3 Kehittämisehdotukset	44
5.3.3 Tutkimus- ja kehittämishankkeet	45
5.3.3.1 Havaintoja	45
5.3.3.2. Johtopäätökset	46
5.3.3.3. Kehittämisehdotukset	46
5.3.4 Teemaryhmät	46
5.3.4.1 Havaintoja	47
5.3.4.2 Johtopäätökset	49
5.3.4.3 Kehittämisehdotukset	49
5.3.5 YTR:n toiminta ja tuloksellisuus, tiedotus ja näkyvyys	50
5.3.5.1 Havaintoja	50
5.3.5.2 Johtopäätökset	51
5.3.5.3 Kehittämisehdotukset	51
5.4 Poikkihallinnollinen kehittämistyö ja sitoutuneisuus	51
5.4.1 Poikkihallinnollisuus	51
5.4.2 YTR:n verkostomainen toiminta	53
5.4.2.1 Verkoston piirteet	53
5.4.2.2 YTR:n verkostomaisuuden arviointi	54
5.4.3 Ohjelmajohtaminen	57
5.4.4 Ohjelmaperusteinen kehittämistyö	59
5.4.5 Johtopäätökset	60
5.4.6 Kehittämisehdotukset	60
Lähteet	61
Yhteenvedo	63
Liitteet	
I Maa – ja metsätalousministeriön organisaatiokaavio	68
II Arvioinnin tehtäväkuvaus	69
III Arvioinnin aikana haastatellut henkilöt	76
IV Internetkyselyn tuloksia	77
Kysely sihteeristölle	77
Kysely ulkokehälle	82
V Kyselylomakkeet	86
Sihteeristö	86
Ulkokehä	89
VI Haastattelukysymysten runko	92
VII Ohjausryhmän arvio arviointityön laadusta	93

1 Johdanto

Maaseutupolitiikan tehtävä ei ole helppo. Maaseutu on kompleksinen, moniulotteinen ja monihallinnollinen alue. Maasta riippuen maaseutu useimmiten määritellään asukastiheyden perusteella.

Neljännän maaseutupoliittisen kokonaisuohjelmaehdotuksen (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004b, s.11) käyttämän määrittelyn mukaan maaseutua ovat kaikki tilastollisen taajaman ulkopuoliset alueet sekä alle 500 asukkaan taajamat. Maaseutumäärittelyn sisäiseksi jaoksi on jo vakiintunut kuntatyyppittelyyn perustuva kolmijako, jonka lähtökohdat hahmoteltiin jo vuoden 1991 maaseutupoliittisessa ohjelmassa (Sisäasiainministeriö 1991). Tämän määrittelyn mukaan 42 % suomalaisista asuu maaseudulla, joten maaseutupolitiikan tarve on ilmeinen. Maaseutupolitiikan tietoinen kehittäminen alkoi 1980-luvun alkupuolella ja sen merkitys alkoi korostua 1990-luvulla (Uusitalo 1998, p. 58-68). Tärkeää kehitykselle on varsinkin ollut nk. Cork-julistus, jonka Euroopan maaseudun kehittämistä koskeva konferenssi hyväksyi 9.11.1996. Julistusta voidaan pitää poliittisena päätöksenä tukea ja kehittää maaseutua, vaikka maaseudun taloudellinen merkitys suhteellisesti pienenee (EU-komissio1). Maaseudun kehittämisen tärkeys korostui myös Euroopan Unionin (EU) maatalouspolitiikkareformeissa 1992, 1997 ja 2000 (Kola ja Nokkala 1999).

Erityisen tärkeää maaseudun kehittämisen kannalta on vuonna 2003 tehty CAP-reformia koskeva päätös, jonka mukaan tukea ohjataan maatalousmenojen pilarista 1 pilarille 2 (EU-komissio2). Reformien seurauksena osa maatalouden suunnatusta tuista suunnataan uudestaan maaseudun kehittämiseen, jolloin tietoisien maaseutupolitiikan tarve korostuu. Tämän kehityksen valossa ensimmäisen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (jatkossa lyhennetty YTR) perustaminen kolmeksi vuodeksi 30.4.1995 näyttää

varsin loogiselta. Maaseutupolitiikan syntyhistoria on kuvattu hyvin mm. maaseutupoliittisissa kokonaisuohjelmissa.

EU:n maaseutua koskeva rakennerahastopoliittikka muuttuu jatkuvasti. EU:n laajentumisen jälkeen keväällä 2004 osaa maaseudun kehittämiseen suunnatuista varoista on aloitettu kohdentamaan uusiin jäsenmaihiin ja esimerkiksi Espanja joutuu luopumaan osasta entisestä tuestaan. EU:n maaseudun kehittämiseen suunnattuja varoja siis osittain jaetaan uudestaan. Tästä näkökulmasta on voitava arvioida maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän nykykäytäntöä ja sen tarkoituksenmukaisuutta tulevaisuudessa. YTR:n toimintaa on tämän arvioinnin ohjausryhmän antaman tiedon mukaan arvioitu sisäisesti, julkaisemattoman raportin muodossa v. 1997. Tätä raporttia arviointiryhmällä ei ollut saatavilla. Ainoa YTR:stä julkaistu arviointiraportti on arviointiryhmän tiedon mukaan Ingbergin raportti. Käsillä olevan raportin tarkoituksena on osittain laventaa ja osittain syventää näkökulmaa.

Arvioinnin tehtäväkuvauksessa on esitetty yksityiskohtaisemmin arvioinnin tarkoitusta. Onko varma, että määräaikaisesti nimetty ryhmä, joka on vähitellen vakiinnuttanut toimintansa, on paras keino hoitaa verkostopohjaisia yhteistyösuhteita eri hallinnonhaarojen välillä? Minkälaisia vahvuuksia ja minkälaisia heikkouksia nykyisestä järjestelmästä löytyy? Onko YTR:n nykyinen organisaatio tuloksellinen? Mikä on YTR:n toimielinten toiminnallinen kestävyys?

Ruotsissa julkaistiin vuonna 2003 Haja-asutusviraston (Glesbygdsverket) arviointia ja ruotsalaisen maaseutupolitiikan järjestämistä koskeva mietintö (SOU 2003). Tällä arvioinnilla on joitakin yhtymäkohtia YTR:n arviointiin. Haja-asutusvirasto ei kuitenkaan luonteeltaan ole poikkeihallinnollinen elin vaan koordinoiva ja pysyvä virasto palkatulla vakiohenkilökunnalla,

joka mm. tuottaa maaseutua koskevia selvityksiä. Suora vertailu on siksi hankala. Ruotsalaisessa arvioinnissa tutustuttiin myös Suomen maaseutupolitiikkaan ja YTR:ään. Mietinnön mukaan Ruotsin tulee määritellä oma maaseutupolitiikkansa (l. politiikka maaseudun kehittämiseksi), joka siltä tähän asti on puuttunut. Mietinnön

suositusten mukaan Haja-asutusviraston nimi vaihdettaisiin maaseutuvirastoksi. Ruotsalaisen mietinnön suositusten voisi katsoa olevan askel suomalaisen maaseutupolitiikan tai organisoitumisen suuntaan. Kysymykseen voidaanko se katsoa tunnustukseksi Suomen maaseutupolitiikalle, jätetään tässä yhteydessä vastaamatta.

2 Arvioinnin viitekehys

2.1 Arvioinnin tavoitteet ja arviointikysymykset

Tarjouspyynnössä esitetty arvioinnin tavoite ja varsinaiset arviointikysymykset oli ilmaistu seuraavasti:

- Arvioinnin tavoitteena on selvittää YTR:n organisoitumisen sekä toimintatavan (YTR, sihteeristö, työ- ja teemaryhmät, kokonaisuohjelmatyö, valtakunnalliset hankkeet YTR:n toiminnan toteuttajana) tehokkuus ja vaikuttavuus suomalaisessa maaseutupolitiikassa ja maaseudun kehittämisessä. Arvioinnin tavoitteena on myös tuottaa ehdotuksia YTR:n toiminnan kehittämiseksi.

Edelleen tarjouspyynnön ja hyväksytyyn tarjouksen mukaan arvioinnissa edellytetään haettavan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Onko YTR:n toiminnalla, toimintatavalla ja päätöksillä lisäarvoa tuottavaa vaikutusta eri hallinnonalojen omaan toimintaan ja päätöksentekoon nähden?
- Miten sitoutuneita mukana olevat organisaatiot ovat YTR:n toimintaan?
- Kuinka hyvin tutkimus- ja kehittämishankkeet tukevat YTR:n tavoitteita ja niiden toteuttamista?
- Mikä on teemaryhmien tuoma lisäarvo?
- Mitkä ovat poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset ja vaikeudet?

Arviointitehtävän tarkennuksesta keskusteltiin arvioinnin ohjausryhmän kokouksissa ja arvioijille esitettiin, että erityistä huomiota olisi kiinnitettävä poikkihallinnollisen ja verkostomaisen toimintatavan edellytyksiin ja esteisiin toimia julkishallinnossa, sekä YTR:stä syntyvään lisäarvoon.

Kansainvälisessä vertailussa käsiteltäviksi maiksi sovittiin Ruotsi ja Irlanti. Lisätarkennuksena pyydettiin huomioimaan, onko näillä mailla omaa maaseutupolitiikkaa, vai toteuttavatko ne vain EU:n maaseutupolitiikkaa. (Arvioinnin ohjausryhmän kokousmuistio 3.3.2004)

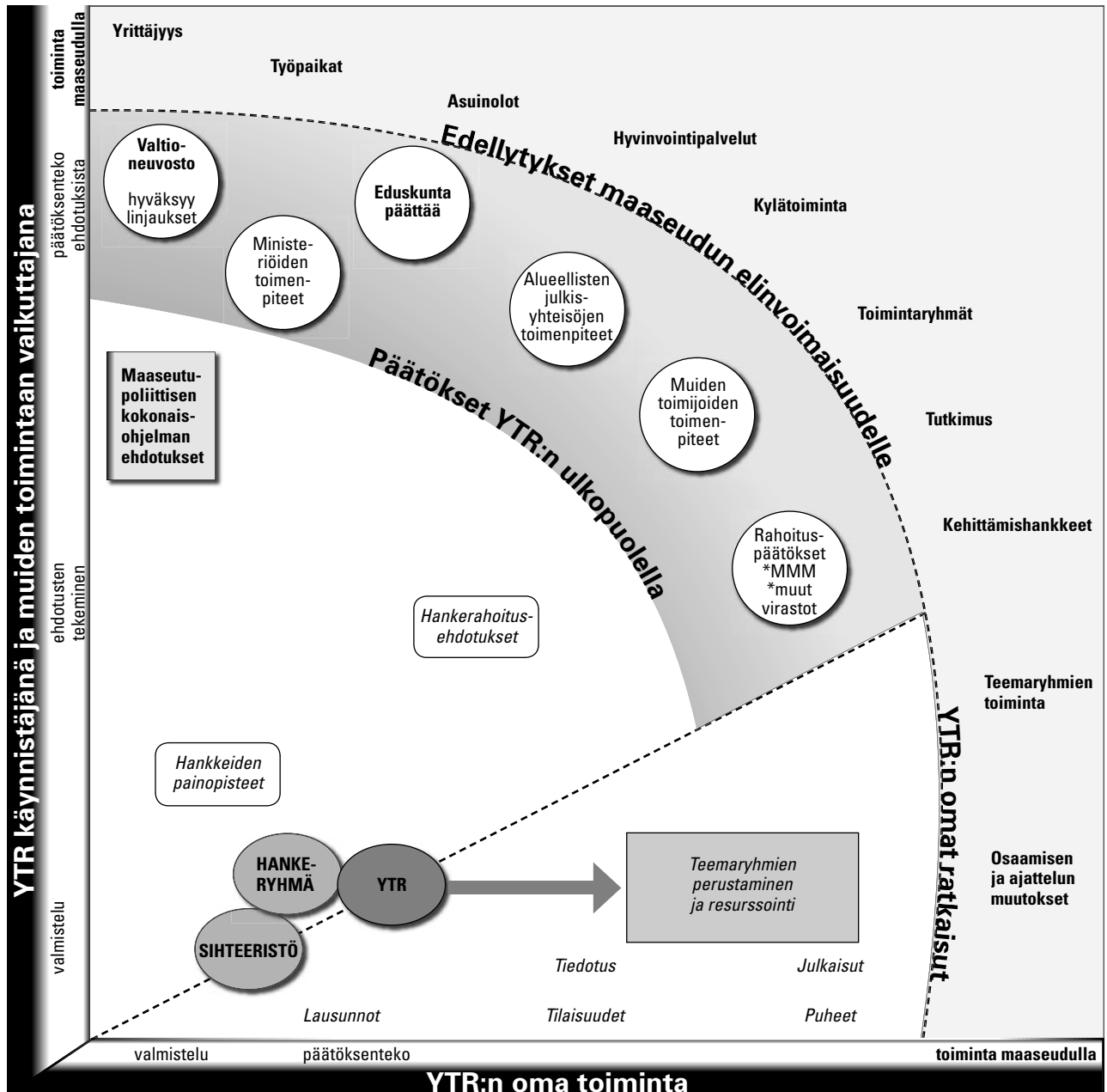
Arvioinnin kohde

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmää kuvataan tämän raportin luvussa 4 tarkemmin. YTR:n perustan muodostaa valtioneuvoston päätöksellä määrääjäksi muodostettu yhteistyöryhmä, joka koostuu eri ministeriöiden sekä useiden muiden organisaatioiden virkamiehistä, tutkijoista ja muista toimijoista. Sen apuna toimii laaja sihteeristö, joka tekee työtä oman työnsä ohella. YTR käyttää toimintansa tukena teemaryhmiä, jotka toimivat eri maaseudun ilmiöiden parissa. YTR tukee toimintaryhmätyötä maakunnissa oman toimintaryhmätyöryhmänsä kautta ja se vaikuttaa eri sektoriministeriöiden, kuntien ja muiden organisaatioiden päätöksiin maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman kautta.

Arvioinnin kannalta oleellista on, että YTR:n rakenne ja vaikutusmekanismit ovat monimutkaiset. Myös neljännen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ehdotuksessa todetaan, että maaseutupolitiikan tulosten arviointi on erittäin vaikeaa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004b, luku 2.2.7) Tämä on luonnollista, koska kokonaisuohjelma syntyy eri sektoreiden yhteistyönä ja siinä annetaan ehdotuksia, joita toteuttavat sekä julkisen hallinnon että yksityisen puolen organisaatiot muiden toimiansa ohessa. Kenelläkään ei ole varsinaista toimivaltaa toteuttaa maaseutupoliittista ohjelmaa kokonaisuutena. Seuraavalla sivulla olevassa kuvassa 1 on kuvattu sitä viitekehystä, jossa YTR toimii. Kuvasta ilmenee kentän laajuus ja moninaisuus.

Kuvassa 1 esitetään viitekehys, jonka perusteella arviointiryhmä YTR:n toimintaa on arvioinut. Mitä lähempänä keskusta asiat ovat, ja mitä enemmän ne ovat YTR:n omien päätösten tai päätösesitysten vaikutuspiirissä, sitä varmemmin voidaan YTR:n toimintaa arvioida. Viitekehyksessä on kaksi akselia, jotka kuvaavat päätöksentekoprosessin vaiheita ja päätösten vaikutuksia.

YTR:n toiminnan vaikutusmekanismit



Kuva 1. Viitekehys YTR:n toiminnan arvioimiseksi.

Vaakasuoralla akselilla kuvataan YTR:n omaa päätöksentekoprosessia ja pystysuoralla akselilla kuvataan YTR:n oman toiminnan vaikutusta suhteessa muihin toimijoihin. Lähimpänä origoa on itse sihteeristö, joka valmistelee päätöksiä, ja kauimpana siitä on varsinainen konkreettinen toiminta maaseudulla.

Vaikuttavuuden mittaamisen kannalta on selvää, että mitä kauemmaksi YTR:n omista päätöksistä ketjussa edetään, sitä vaikeammin YTR:n toi-

minnan vaikutus on erotettavissa muista vaikuttavista tekijöistä. On esimerkiksi oletettavissa, että YTR:n toimintaryhmätyöryhmän päätösten ansiosta maaseudulla tehdään toimintaryhmien puitteissa asioita, joilla on vaikutusta esimerkiksi maaseudun työpaikkoihin. Tämä todisteluketju on kuitenkin niin pitkä, ettei YTR:n toiminnan vaikuttavuutta ole mahdollista mitata, etenkin kun otetaan huomioon YTR:n vaatimattomat omat rahoitusresurssit suhteessa maaseudun kehittämistoiminnan muuhun rahoitukseen. Kor-

keintaan voidaan tarkastella YTR:n toiminnan katalyyttistä vaikuttavuutta. Siksi arvioinnissa on pyritty arvioimaan tarkemmin vain niitä asioita, joissa voidaan kohtuullisella varmuudella erottaa YTR:n vaikutus.

2.2 Arviointimatriisi

Arvioinnin yleiset peruskäsitteet

Konsulttitoimisto Terran tarjouksessa esitettiin, että arvioinnin keskeiset kysymykset liittyvät evaluaatioissa yleisesti käytettyihin ja toimeksiannossa määritettyihin peruskäsitteisiin. Niiden käyttö operationalisoidaan tarkemmin työsuunnitelmassa saatavilla olevan tiedon ja sekä analysoitavan hankemäärän perusteella, sekä suhteutetaan käytettävissä oleviin resursseihin. Peruskäsitteinä pidettiin relevanssia, vaikuttavuutta, tuloksellisuutta, tehokkuutta, kestävyttä ja toteutettavuutta, sekä lisäksi johtajuutta. Kansainvälinen vertailu otettiin mukaan erillisenä lisäelementtinä. Keskusteluissa

ohjausryhmän kanssa tarkasteltaviksi maiksi päätettiin Ruotsi ja Irlanti.

Arvioinnin käytännön toteutusta ajatellen arviointikysymykset voidaan asettaa matriisiin arvioinnin peruskäsitteiden kanssa (taulukko 1). Näin voidaan päätellä miten arviointikysymyksiä on järkevä tarkastella arvioinnin peruskäsitteiden suhteen tämän selvityksen puitteissa.

Arvioinnissa tarkasteltaviksi asioiksi valikoituvat seuraavat asiat.

1. YTR:n toiminnan, toimintatavan ja päätösten lisäarvoa tuottavaa vaikutusta mittaavat kysymykset:
 - organisoitumisen tuloksellisuus, toteutettavuus, kestävyys ja johtaminen
 - tutkimus- ja kehittämishankkeiden relevanssi
 - teemaryhmätyön relevanssi, vaikuttavuus tuloksellisuus ja toteutettavuus
 - kokonaisuohjelmityön vaikuttavuus, tuloksellisuus, toteutettavuus ja johtaminen

Taulukko 1. Arviointimatriisi

Arvioinnin peruskäsitteet	Relevanssi	Vaikuttavuus (pitkän ajan)	Tuloksellisuus (lyhyen ajan)	Tehokkuus (panos – tuotos)	Kestävyys (toiminnallinen)	Toteutettavuus (käytännönläheisyys)	Johtaminen
Arviointikysymykset							
YTR:n toiminta ja toimintatapa							
Tutkimus- ja kehittämis-hankkeet	A	AE	AE	AE	AE	AE	AE
Teemaryhmät	A	A	A	AE	AE	A	AE
Kokonaisuohjelmityö	AI	A	A	AE	AE	A	A
Organisoituminen: – YTR – sihteeristö – verkosto	AI	AE	A	AE	A	A	A
YTR:n toiminnan edellytykset							
Osallistuvien organisaatioiden sitoutuneisuus	AI	AE	A	AE	A	AE	A
Poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset ja vaikeudet	AI	AE	A	AE	AE	A	A

AI = arviointikysymys on peruslähtökohdaltaan relevantti, joten relevanssia ei tarkastella erikseen

A = arvioitavissa tässä selvityksessä

AE = arvioitavissa, mutta ei mahdollista tämän selvityksen resurssien puitteissa

2. YTR:n toiminnan edellytyksiä mittaavat kysymykset:
- organisaatioiden sitoutuneisuuden tuloksellisuus, kestävyys ja johtaminen
 - poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset ja vaikeudet, tuloksellisuus, toteutettavuus ja johtaminen

Verrattaessa tarkasteluun valittuja asioita suhteessa arvioinnin tavoitteeseen ”arvioinnin tavoitteena on selvittää YTR:n organisoitumisen sekä toimintatavan (YTR, sihteeristö, työ- ja teemaryhmät, kokonaisuohjelmatyö, valtakunnalliset hankkeet YTR:n toiminnan toteuttajana) tehokkuus ja vaikuttavuus suomalaisessa maaseutupolitiikassa ja maaseudun kehittämisessä”, voidaan todeta, että kaikkiin kysymyksiin pyrittiin vastaamaan. Vaikuttavuuden arvioinnissa jouduttiin kuitenkin tekemään pitkälle meneviä oletuksia. Syynä on jo yllä mainittu pitkä etäisyys YTR:n toiminnasta maaseudun konkreettiseen toimintaan ja sen tuloksellisuuteen, sekä panosten pienuus suhteessa toimintakentän laajuuteen. YTR:n toiminnan vaikutusta verrattuna vaikapa euribor-korkojen muutosten vaikutukseen maaseudun kehityksessä on mahdotonta erottaa. Tässä arvioinnissa jouduttiin osittain hyväksymään oletus, että relevantti ja tuloksellinen toiminta johtaa positiiviseen vaikuttavuuteen, mikä antaa mahdollisuuden vaikuttavuuden epäsuoraan arviointiin.

2.3 Arviointihavainnot ja indikaattorit

Arviointihavainnot varten ei ollut järkevää käyttää maaseutukehitykseen soveltuvia konkreettisia määrällisiä indikaattoreita, kuten esimerkiksi väkiluvun kehittyminen. Siksi indikaattoreina käytettiin aiempien selvitysten tuloksia, vuosikertomusten ja muiden raporttien havainnot, sekä mielipiteitä, joita selvitettiin sekä haastatteluilla että internet-kyselyillä.

Vertailevaa selvitystä on tehty poikkihallinnollisen toimintatavan arvioinnissa, eli vertailtaessa YTR:ää valtioneuvoston politiikkaohjelmiin ja

verkostomaisen toiminnan periaatteisiin. Myös kansainvälisessä osiossa on arvioinnin perusteena vertailu.

2.4 Arvioinnin suorittaminen

Työn käynnistämiseksi pidettiin arvioinnin ohjausryhmän ja arviointiryhmän välinen kokous helmikuussa 2004. Sovittiin, että arviointiryhmä ja ohjausryhmä työskentelevät mahdollisimman paljon yhdessä pyrkien tuottamaan mahdollisimman analyyttisen ja suomalaisen maaseutupolitiikkaan lisäarvoa tuottavan selvityksen.

2.4.1 Ohjausryhmätyöskentely

Arviointia varten MMM perusti ohjausryhmän, joka kokoontui arviointiryhmän kanssa viisi kertaa. Ohjausryhmään kuuluivat:

- Hilkka Vihinen (pj, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitos MTT), Janne Antikainen (Sisäasiainministeriö), Annamari Asikainen (Sisäasiainministeriö), Leena Ingberg (Helsingin yliopisto), Hannu Katajamäki (Vaasan yliopisto), Ari Lindqvist (Hämeen TE-keskus), Marja-Liisa Tapio-Biström (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitos MTT), Timo Vesiluoma (Suupohjan kehittämissyhdystys ry), Johanna Heikkilä (Maa- ja metsätalousministeriö), Sanna Sihvola (Maa- ja metsätalousministeriö, 1.6.2004 asti), Reijo Martikainen (Maa- ja metsätalousministeriö, 2.6.2004 lähtien), varalla Risto Matti Niemi (Maa- ja metsätalousministeriö), sekä Sanna-Liisa Taivalmaa (Maa- ja metsätalousministeriö).

Ohjausryhmän rooli ei ollut ainoastaan hallinnollinen arviointityön ohjaus, vaan se antoi lisäksi arvioitsijoille taustatietoa sekä kommentoi työsuunnitelmia, metodiikkaa ja raportteja.

2.4.2 Aineiston kerääminen ja analysointi

Materiaalianalyysi

Materiaalianalyysi tehtiin tutustumalla keskeiseen YTR:n perustamiseen, hallintoon, toimintaan ja

toiminnan tuloksiin liittyvään kirjalliseen ja internetissä olevaan materiaaliin sekä arvioimalla subjektiivisesti niiden sisältöä. Kirjallista lähde-materiaalia YTR:n toiminnasta ja siihen liittyvistä aihepiireistä on hyvin runsaasti, joten materiaalis-ta valittiin tarkasteluun vain oleellimmat.

Haastattelut

Alkuhaastatteluissa haastateltiin kahta YTR:n toimintaa hyvin tuntevaa henkilöä arvioinnin tarkempaa suunnittelua varten. Varsinaisia haastatteluja suoritettiin Suomessa 23 kpl ja Ruotsissa haastateltiin kahta henkilöä. Haastatteluissa oli käytössä yleinen kyselyrunko, mutta haastateltavan oma tausta vaikutti oleellisesti siihen, miten haastattelu eteni. Haastattelussa käytetty kysymysrunko on liitteessä VI.

Internetkyselyt

Internetkyselyitä tehtiin kaksi. YTR:n sihteeristölle osoitettu kysely meni 53 henkilölle, joista 26 (vastausprosentti 49 %) vastasi, joten kyselyn tuloksia voitaneen pitää melko luotettavina.

Toinen internetkysely suunnattiin ns. ulkokehäl-le, eli henkilöille, jotka eivät kuulu varsinaiseen YTR:ään tai sihteeristöön, mutta joiden voisi olettaa tehtävänimikkeensä perusteella olevan tekemisissä maaseudun kehittämisen kanssa. Ulkokehän kysely lähetettiin 276 henkilölle, joista 52 vastasi (vastausprosentti 19 %). Kyselyyn valittiin henkilöitä, joiden tehtävänimikkeessä oli ainakin yksi sanoista maaseutu, maatalous, elinkeino, kehittäminen tai yritystoiminta, ja joiden organisaation toimialaan kuuluu jokin maaseudun kehittämiseen liittyvä toiminta. Henkilöitä valittiin satunnaisesti kunnista, valtiovarain-, liikenne ja viestintä-, ympäristö-, työvoima sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöistä, TE-keskusten työvoima-, maaseutu- ja yrityspalveluosastoilta, yliopistojen tutkimuslaitoksilta, ammattikorkeakouluista, tutkimuslaitoksista, sekä Maaseudun Uusi Aika-yhdistyksen asiantuntijarekisteristä.

Otantamenetelmästä ja pienehköstä vastausprosentista johtuen ulkokehän kyselyn tulokset ovat

vain viitteellisiä. Vastaajista neljää lukuun ottamatta kaikki ilmoittivat kuitenkin olevansa joko jonkin verran tai hyvin perillä joko YTR:stä tai maaseutupoliittisesta kokonaisohjelmasta. Täysin asiaa tuntemattomien mielipiteitä ei otantamenetelmä siis tuottanut aineistoon.

Keskustelut

Ajatuksia YTR:n toiminnan ja tämän arvioinnin tiimoilta on vaihdettu lukuisten erikseen luettelomattomien ihmisten kanssa esimerkiksi YTR:n kokousten yhteydessä. Arviointiryhmän edustajia osallistui koko- tai osa-aikaisesti kolmeen YTR:n kokoukseen seuraten niissä käytävää keskustelua.

Kansainvälinen vertailu

Kansainväliseen vertailuun valittiin ohjausryhmän suosituksesta Ruotsi ja Irlanti. Vertailussa käytettiin tunnettua tietoa, kirjallisia materiaaleja, internetistä saatavia tietoja sekä haastatteluja Ruotsissa paikan päällä.

Työpaja

YTR:n kesäkuun kokouksen yhteydessä järjestettiin työpaja, jossa YTR:n tilannetta ja tulevaisuuden haasteita pohdittiin ryhmissä. Varsinaisen YTR:n jäseniä osallistui työpajaan vain muutama, ja sen lisäksi viitisentoista sihteeristön ja asiantuntijoiden edustajaa, joten ryhmätöiden tulokset sellaisenaan eivät välttämättä edustaneet laajasti YTR:n jäsenten näkemystä. Ryhmätöiden tulokset ja yleiskeskustelu eivät kuitenkaan tuottaneet muusta aineistosta poikkeavaa tietoa.

Aineistokokonaisuus

Ottaen huomioon kaikki aineisto mitä arviointia varten kerättiin; kirjallinen materiaali, haastattelut, internet-kyselyt ja työpaja, voidaan sanoa, että johtopäätökset perustuvat riittävän kattavalle aineistolle. Aineiston lisääminen analyysiä varten ei enää olisi tuonut merkittävää lisäarvoa. On kuitenkin huomattava, että YTR:n sihteeristön suuri osuus tiedon lähteenä saattaakin jossain määrin vinouttaa tuloksia. Samoin on todettava, että Suomessa haastatelluista 23 henkilöstä neljä

edusti maataloussektoria ja 50:stä internet- kyselyn omaa toimintasektoria koskevaan kohtaan vastanneesta 18 ilmoitti omaksi sektorikseen maatalouden. Näin on mahdollista, että maatalouden edustajien suurehko osuus vaikuttaa tulokseen.

Analyysit ja johtopäätökset

Arvioinnin perusongelmana oli se, että YTR:n toiminnalle ei ole määritelty mitattavia tavoitteita, vaan ainoastaan tehtäviä (ks. luku 4.2). Kun mitattavia tavoitteita ei ole, pienikin muutos tavoitellussa suunnassa voidaan tulkita tavoitteen saavuttamiseksi. Arvioinnin pääasialliseksi pohjaksi muodostui näin ollen haastateltujen henkilöiden ja arviointiryhmän subjektiivinen käsitys toiminnasta. Analyysit ja johtopäätökset tehtiin yhdistämällä eri aineistoista saatuja tietoja ja mielipiteitä. Yleinen havainto haastatteluista ja kyselyistä oli mielipiteiden laajahko hajonta. Tämä teki analyysin vaikeaksi ja johti siihen, että arvioitsijoiden oli harkittava eri lähteistä saatujen

näkemyksen arvoa tehdessään johtopäätöksiä ja ehdotuksia.

Arvioinnin kohde on erikoislaatuisuutensa vuoksi tuttu vain suhteellisen pienelle joukolle. On vaara, että tämän joukon näkemyksissä heijastuu se tosiasia, että heidän toimeentulonsa on riippuvainen joko maaseudusta, tai jopa YTR:n edistämästä maaseudun kehittämistoiminnasta.

Raportointi

Arviointiryhmä raportoi alustavista havainnoistaan ohjausryhmälle toukokuussa 2004, jolloin niistä keskusteltiin. Loppuraportin ensimmäinen luonnos lähetettiin ohjausryhmälle 1.9. Sitä käsiteltiin kokouksessa 3.9. jolloin todettiin raportissa olevat muutostarpeet. Seuraava loppuraportin luonnos toimitettiin syyskuun loppuun mennessä 4.10. tapahtuvaan ohjausryhmän käsittelyyn. Lopullinen raportti luovutettiin maa- ja metsätalousministeriölle 19.10.2004.

3 Toimintaympäristön muutos

3.1 Maaseudun muutokset ja tulevaisuuden haasteet

Maaseudun muutoshaasteita voidaan tarkastella myös alueiden kehittymisen ja kehittämisen kautta. Alueiden kehittämiseen vaikuttavia tekijöitä ovat elinkeinoelämän kansainvälistyminen, yksityisen sektorin roolin korostuminen ja elinkeinoelämän rakennemuutokset sekä innovaatioiden ja osaamisen merkityksen voimakas kasvu. EU:n maatalouteen, muuhun elinkeinoelämään ja alueiden toimintaan tuomat muutokset ja mahdollisuudet käynnistyivät jo 1990-luvun puolivälissä ja jatkuvat sekä vaikuttavat myös 2000-luvulla. Muita, lähinnä suomalaisiksi katsottavia alueiden kehittämisen haasteita ovat työttömyys ja työmarkkinoiden painopisteen siirtyminen palvelusektoreille. Etenkin maaseutuun vaikuttaa maan sisäinen muuttoliike etelään ja suuriin kaupunkikeskuksiin sekä väestön ikääntyminen, mikä vähentää maaseutualueiden työvoimavaroja (Valtioneuvosto 2004).

Nykyisen suomalaisen alueiden kehittämisen tunnuspiirteitä ovat mm.

- vahvuuksien vahvistaminen
- osaamiseen panostaminen
- alueiden omaehtoinen kehittäminen
- eri osapuolten tiivis yhteistyö
- erilaisten kehittämissuunnitelmien runsaus
- ohjelmallisuus
- projektimaisuus.

Suomalaisen maaseudun muutos on ollut voimakasta viime vuosikymmeninä. Näihin muutoksiin ovat vahvasti vaikuttaneet muutokset yhteiskunnassa yleensä, sekä liittyminen Euroopan Unioniin. EU-jäsenyys vuonna 1995 merkitsi isoja muutoksia maataloustuotantoon ja sen kautta koko maaseutuun maatalouden edelleen ollessa yksi keskeinen maaseudulla harjoitettava elinkeino. Maaseutuväestön määrä suhteessa koko maan väestöön on laskenut. Eri maaseudun alueilla on selviä eroja. Kaupunkien läheisellä

maaseudulla väkimäärä on jopa kasvanut viime vuosina kun taas ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla negatiivinen kehitys on jatkunut. Maataloudesta elantonsa saavien osuus maaseudulla asuvista on myös laskenut. (Palttila & Niemi 2003). Toisaalta monissa kunnissa on nähtävissä kunnan sisäisenä muutoskehityksenä väestön keskittyminen kirkonkyliin, mikä muutos saattaa olla voimakkaampi keskittyminen kuin kuntien välinen muutos.

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka ohjaa Suomen maatalouspolitiikkaa. Keskeinen muutos on ollut se, että vuoteen 1995 asti Suomi toteutti omaa kansallista maatalouspoliittista järjestelmäänsä. Järjestelmä siihen kuuluvine tukimuotoineen korvattiin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisella hinta-, tuki- ja markkinajärjestelmällä sekä liittymissopimuksen mahdollistamalla kansallisilla toimenpiteillä. Maataloustuotteiden markkinahintojen tasoa ei EU:ssa säädellä kansallisella rajasuojalla ja vientituella.

Monet selvitykset osoittavat Suomen maatalouden selviytyneen EU-jäsenyyden tuomista muutoksista hyvin, huolimatta siitä, että 1990-luvulla yli 50 000 maatilaa lopetti tuotantonsa keskipinta-alan kasvaessa samalla voimakkaasti (Maatilatilastollinen vuosikirja 2000, Tike 2004). Suomen maatalouspolitiikassa olisi ollut joka tapauksessa voimakasta tarvetta uudistukseen ilman EU-jäsenyyttäkin.

EU-jäsenyys ei tuonut mukanaan vain haasteita ja tarpeita sopeutua muuttuneeseen tilanteeseen. Sen myötä tuli mahdolliseksi hyödyntää uusia tapoja, kuten toimintaryhmyötä maaseudun kehittämistyössä. Muihin EU-maihin verrattuna Suomi on onnistunut tässä erinomaisesti, erityisesti verrattuna Suomen kanssa samaan aikaan jäseniksi liittyneisiin Ruotsiin ja Itävaltaan. Suomessa toimintaryhmät kattavat kokonaan maaseutumaiset alueet kun taas esimerkiksi

Ruotsissa ryhmiä on vain tusinan verran ryhmiä maan eteläosissa. EU-jäsenyyden myötä alueellisen kehittämistoiminnan merkitys on kasvanut, sillä alueelliset kehittämistoimet ovat keskeinen osa EU:n piirissä vallitsevaa maaseudun kehittämispoliittista ajattelua, joka heijastuu myös Suomeen.

Maaseudun ja maatalouden yleiseen toimintaympäristöön vaikuttaa lähiaikoina kaksi päätekijää, jotka heijastuvat maaseudun ja maatalojen toimintaedellytyksiin. Toinen niistä on WTO:n Dohan kierroksen luomat muutospaineet ja toinen EU:n maatalouspolitiikan uudistus sekä siihen nivoutuva EU:n laajentuminen. Yleiseen toimintaympäristön muutokseen voidaan lisäksi lukea kuluttajien uudet odotukset maaseudun ja maatalouden suhteen kuten lähiruoka, ympäristöystävällisyys, eläinten hyvinvointi, ruuan puhtaus ja maisemalliset arvot. Näin ollen kysymys on osittain ulkopuolelta tulevien paineiden kohtaamisesta, mutta osittain myös omien vahvuuksien ja käyttämättömien resurssien huomioimisesta. Maaseudun autioitumisen estämiseksi on hyödynnettävä tekijät, jotka liittyvät elämän laatuun, monivaikutteisuteen, puhtaisiin elintarvikkeisiin ja lähiruokaan.

Maailman kauppajärjestö WTO esitti 1. elokuuta 2004 puitesopimuksen, jonka kaikki järjestön jäsenmaat Suomi mukaan lukien hyväksyivät. Sopimuksen mukaan maatalouden vientituista luovutaan kokonaan, kuitenkin aikaisintaan vuoteen 2015 mennessä. Myös kauppaa vääristäviä tukia vähennetään huomattavasti, erityisesti tuotantoon sidottua tukea. Niin kutsutun vihreän laatikon tukea (ei-kauppaa vääristävää tukea) sen sijaan ei tarvitse vähentää. Tuki, joka ei ole sidottu tuotantoon kuten ympäristötuki on sallittu. Neuvottelutulos on kuitenkin puitesopimus ja monet sen toteuttamisen yksityiskohdistat ovat edelleen auki (WTO 2004). WTO:n neuvottelutulos vaikuttaa Suomeen suurelta osin EU:n maatalouspolitiikan muutosten kautta. EU on jo suunnitellut toteuttavansa huomattavan määrän ei-sallitun tuen leikkaamisesta maatalouspoli-

tiikan CAP-reforminsa mukaisesti. Uudistuksen suunta on sama kuin aikaisemmin: tuotantoon sidottua tukea vähennetään, mikä on omiaan vähentämään tehokkaan tuotannon kannustimia.

Kesäkuussa 2003 sovittu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistus otetaan Suomessa käyttöön vuonna 2006. Uudistus tuo suuria periaatteellisia muutoksia EU:n maatalouspolitiikkaan. Uudistuksen perusteella tullaan maksamaan nk. tilatukea osittain alueellisena peltoalan mukaan maksettavana tasatukena, osittain tilakohtaisena tukena. Osa eläintuesta (mahdollisesti naudanliha, maito) tulee jatkossa olemaan sidottu tuotantoon. Uudistus ei koske kuitenkaan kaikkia maatalouspolitiikan osia vaan suoraan ainoastaan noin 11 prosenttia maa- ja puutarhatalouden kokonaistuotosta.

EU:n tukien väheneminen ja maailmankaupan vapauttaminen ovat omiaan kasvattamaan paineita Suomen maatalouden pitkäaikaiseen sopeutumisprosessiin. MTT:n taloustutkimuksen tuoreen ennusteen mukaan Suomen tämän hetken runsaan 70 000 aktiivitalan lukumäärä puolittuu seuraavan viidentoista vuoden aikana (Niemi 2004). Maatalojen koko samalla jatkaa kasvamistaan. Maataloustuotanto keskittyy entistä enemmän tehokkaimmille tuotanto-alueille, Varsinais- ja Etelä-Suomeen sekä Etelä- ja Keski-Pohjanmaalle.

Suomalaisen maaseudun elinkeinoilta odotetaan uudistumista, joka mahdollistaisi työllisyyden ja toimeentulon ylläpitämistä myös jatkossa. Maaseudun on pystyttävä vastaamaan ajan asettamiin vaatimuksiin hyödyntäen sen omat voimavarat ja ottaen huomioon muutokset kansainvälisessä toimintaympäristössä ja kotimaisessa kysynnässä. Maaseudun selkärankana tulee yhä useammin olla maatalouden rinnalla muitakin taloudellisia aktiviteetteja. Kaunis maaseutumaisema, puhdas luonto, elintarvikkeiden alkuperän tunnettuus ja jäljitettävyyden sekä eläinten hyvinvointi ovat suomalaisen maaseudun ja maatalouden vahvuuksia. Suomalainen maatalous, lukuun ottamatta yksit-

täisiä maatiloja on kuitenkin liian vähissä määrin pystynyt hyödyntämään sivutuotteita, jotka syntyvät varsinaisen tuotantotoiminnan ohella. Turismin, lähiruoan, elintarvikkeiden pienimuotoisen jatkojalostuksen ja suoramarkkinoinnin kehittäminen tarjoavat maaseudun elinvoimaisuutta edistäviä keinoja perusmaa- ja metsätalouden lisäksi tulevaisuudessa. Myös tilavammat ja rauhallisemmat asuinalueet, sekä etätyömahdollisuus lisäävät maaseudun houkuttelevuutta.

3.2 Julkishallinnon muutos ja kehittämislinjaukset

YTR:n toimikausien aikana julkishallinto on muuttunut merkittävästi. 1990-luvun keskeisiä julkisen hallinnon muutoksia, joilla voidaan katsoa olevan yhteyttä maaseutupolitiikan yhteistyöryhmään, ovat olleet mm:

- keskushallinnon rakenteiden keventäminen, jolloin keskusvirastoista hallinnollisen ohjauksen toteuttajina luovuttiin ja perustettiin kehittämiskeskustoja. Tämä johti myös siihen, että ministeriöihin on siirretty ennen keskusvirastoissa tehtyjä kehittämis-, suunnittelu- ja hallinnollisia tehtäviä.
- valtion aluehallinnon uudistaminen ja kolmen sektorin hallinnon kokoaminen työvoima- ja elinkeinokeskuksiin. Tällä organisaatoratkaisulla on luotu edellytykset poikkihallinnolliset yhteistyölle maakuntatasolla.
- maakuntaliittojen roolin muutos keskeiseksi alueiden kehittämisen toimijoiksi aluelainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1994 ja samalla alueiden kehittäminen muutettiin ohjelma- ja perustaiseksi.
- normiohjauksen vähentäminen ja siirtyminen lisääntyvään informaatio-ohjaukseen, mikä näkyy julkishallinnon ohjauskeinojen monipuolistumisena ja tiedontuotantona ja –tarojontana eri toimijoiden käyttöön.
- julkisen palvelutuotannon markkinaehtoistaminen, liikelaitostaminen ja tilaaja – tuottajamallin soveltaminen.

Vanhasen hallituksen strategian ja julkishallinnon kehittämisen linjauksia, joiden tavoitteena

on alueiden ja maaseudun elinvoimaisuuden kehittäminen, ovat mm:

- alueiden ja aluehallinnon kehittäminen: ml. maakuntaliittojen roolin vahvistaminen ja alueilla tapahtuvan kehittämisen ja rahoituksen koordinointi, aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmat
- valtion toimintojen alueellistaminen: valtion virastojen toimintoja suunnitellaan siirrettäväksi pois pääkaupunkiseudulta vuoteen 2015 mennessä. Tavoitteena on mm. osaamiskeskusten vahvistaminen, työvoiman saannin turvaaminen julkiseen hallintoon sekä työpaikkojen luominen maakuntiin.
- Kainuun hallintokokeilu, jossa valtion ja kuntien eri sektoreiden palvelujen ohjaus yhdistetään seutukohtaiseksi. Kokeilu merkitsee suurta muutosta sekä toimialoittain, että keskus- ja paikallistason mukaan sektoroituneessa julkisessa hallinnossa.
- kuntien seutukuntayhteistyö julkisten palvelujen tuottamisessa.

Hallitusohjelman aluepolitiikka tähtää alueiden kilpailukyvyyn vahvistamiseen, palvelukyvyyn turvaamiseen koko maassa ja tasapainoisen aluerakenteen kehittämiseen. Samat tavoitteet on vahvistettu myös vuoden 2004 annetuissa valtakunnallisissa alueiden kehittämistavoitteissa (Valtioneuvosto 2004).

Aluekehityslain muutos

Aluekehityslain muutos vuonna 2003 on luonut maaseutupolitiikalle ja maaseutupoliittiselle kokonaisohjelmalle selvät, uudentyyppiset yhteydet alueiden kehittämiseen sekä valtakunnallisella että maakunnallisella tasolla. Alueiden kehittämislaissa on mainittu neljä erityisohjelmaa: aluekohtaiset aluekeskusohjelma ja osaamiskeskusohjelma sekä teemakohtaiset maaseutupoliittinen kokonaisohjelma ja saaristo-ohjelma.

Alueiden kehittämislain mukaan alueiden kehittämistä ohjataan valtakunnallisesti seuraavilla toimenpiteillä;

- valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista, joka annetaan hallituskausittain (nyt vuoden 2004 alussa) tai tarvittaessa muulloinkin, ja jonka tehtävänä on suunnata maakuntaohjelmia ja eri hallinnonalojen alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä
- valtioneuvoston päätökset alueiden kehittämistavoitteita toteuttavista erityisohjelmista (osaamiskeskus-, aluekeskus-, maaseutupoliittinen ja saaristo-ohjelmat); tämä valtioneuvoston päätös on tarkoitus antaa neljännen maaseutupoliittisen kehittämissuunnitelman hyväksymisen jälkeen

Näiden päätösten perusteella tehdään

- hallinnonalakohtaiset alueiden kehittämisen suunnitelmat osana ministeriöiden toiminnan ja talouden suunnittelua ja määrittämään hallinnonalan alueiden kehittämisen tavoitteet, toimenpiteet ja periaatteet niiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta
- maakuntaohjelmat, joiden laatimisesta vastaavat maakuntaliitot vaalikausittain ja joissa määrittämään maakunnan kehittämisen painopisteet, otetaan huomioon rahoituslähteet ja sovitetaan yhteen maakunnassa toteutettavat erityisohjelmat, EU- ja mahdolliset muut ohjelmat

Ohjelmajohtaminen

YTR:n toimintatapaan ja YTR:n arviointiin selvimmän liittyvä valtionhallinnon uudistus on ohjelmajohtaminen. Tämän tavoitteena on hallituksen toiminnan ja toimintaedellytysten terävöittäminen. Nykyisen hallitusohjelman toimeenpano on konkretisoitu hallituksen strategia-asiakirjaksi ja siinä erilaisiksi ohjelmiksi. Ohjelmilla varmistetaan, että eri hallinnonaloilla käytössä olevat resurssit käytetään tehokkaasti, toimenpiteet ovat mahdollisimman yhdensuuntaisia, ja että eri hallinnonalojen yhteistyöstä saatavissa olevat edut käytetään hallitusohjelman keskeisten päämäärien edistämiseksi. Ohjelma-

johtamisen keskeisenä tavoitteena on varmistaa perinteiset rakenteet ylittävä poikkihallinnollinen yhteistyö ministeriöiden, muiden viranomaisten ja sidosryhmien kesken. Lisäksi sen tavoite on vahvistaa valtioneuvoston tasolla valmisteluresursseja ja koordinaatiovoimaa.

Hallituksen ohjelmat jaetaan kahteen ryhmään:

- neljä politiikkaohjelmaa, joiden teemat ovat työllisyys, yrittäjyys, tietoyhteiskunta ja kansalaisvaikuttaminen
- muut poikkihallinnolliset politiikat, joista maaseutupoliittinen kokonaisohjelma on yksi, monet poikkihallinnolliset politiikat ovat jo toimineet aiemminkin hallituskausilla

Julkisen hallinnon keskeisiä kehittämissuunnitelmia nykyisellä hallituskaudella ovat myös julkisten palvelujen tuottavuuden parantaminen sekä valtion virastojen tulostuottojen ja tilivelvollisuuden kehittäminen.

Hallinnoinnista hallintaan

Julkisen hallinnon tutkijat kuvaavat hallinnon toimintatavoissa 1980-luvulta lähtien tapahtunutta muutosta siirtymisellä hallinnoinnista hallintaan (Linnamaa 2004). Hallinnoinnin piirteitä ovat hierarkkiset, sektoroituneet ja keskitetyt koordinoituneet toimintajärjestelmät. Oletuksena on yhteiskunnan keskeisten tavoitteiden yhteneväisyys ja ristiriidattomuus sekä yhteistyön organisointi institutionaalisten lähtökohtien perusteella.

Hallinnan piirteitä ovat hajautetut ohjausjärjestelmät, yhdessä tekeminen, keskinäisen riippuvuuden tunnistaminen ja hyväksyminen, ristiriitaisten tavoitteiden käsittely sekä yhteistyön organisointi käytännön tarpeista ilmiölähtöisesti. Hallintaa tapahtuu jaetun vallan maailmassa, jossa olennaista on toimijoiden kyky vuorovaikutuksessa edistää yhteisiä tai erillisiä tavoitteita. Hallinnan ilmentymiä ovat mm. poikkihallinnolliset yhteistyöelimet ja sidosryhmäyhteistyö.

4 Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR

4.1 YTR:n asettaminen ja toimielimet

Euroopan Neuvoston julistaman maaseutuvuoden tuloksena vuonna 1988 alkoi Suomessa maaseutuprojekti, jonka toimintaan koottiin mukaan maaseudun kehittämistä kiinnostuneita aktiivisia henkilöitä. Konkreettinen tuotos oli ensimmäinen maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ja maaseudun hankemuotoisen kehittämistoiminnan rahoittamisen aloittaminen. Jo tätä ennen vuonna 1987 valtioneuvosto oli hyväksynyt periaatepäätöksen maaseudun kehittämisen tavoitteista. Tässä asiakirjassa maaseudun kehittämistä ei käsitelty itsenäisenä toimintasektorinaan vaan osana yleistä aluekehitystä.

Maaseutupoliittinen neuvottelukunta asetettiin maaseutuprojektin jatkoksi kolmeksi vuodeksi vuonna 1992. Neuvottelukuntaan koottiin sellaisten hallinnonalojen edustajia, joiden ratkaisuilla on merkitystä maaseudun kehittämiseen. Neuvottelukuntatyön aikana kehitettiin toimintatapoja. Valmiita toimintamalleja ei perinteisesti sektoreittain organisoidussa hallinnossa ollut olemassa. Aluksi neuvottelukunnalla oli selkeästi ainoastaan neuvoa-antava status ja sen toiminnan aikana muita toiminnan muotoja kehitettiin. Teemaryhmätyö alkoi, hanketoiminta voimistui ja tutkimusrahoitus aloitettiin.

Ennen Suomen liittymistä EU:n jäseneksi vuoden 1995 alussa, oli epäselvyyttä mitkä tulevat olemaan vapausasteet jäsenvaltioissa maaseudun kehittämissasioissa. Hoidetaanko koko asia EU:n piirissä vai antaako jäsenyys vielä paremmat kansalliset mahdollisuudet edistää maaseudun asiaa? Osoittautui, että jälkimmäinen näkemys oli lähempänä totuutta.

Nelivuotinen (alun perin vain kolmivuotinen) Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR, jonka toiminta-aika oli kevästä 1995 keväälle 1999, jatkoi neuvottelukunnan työtä. Sinä aikana

valmisteltiin toinen maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuonna 1996. Se oli vielä varsin hallintovetoinen hanke, jossa asiantuntijat tuottivat valmiin tekstin hyväksyttäväksi. YTR:n jäsenistö koostui tällöin lähinnä hallinnon sisäisistä asiantuntijoista, virkamiehistä.

Kolmas maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma laadittiin vuosille 2001–2004. Sen valmistelu-prosessin osana kokeiltiin osallistavia työtapoja ensimmäisen kerran. Silloin toteutettiin neuvottelukierros monien eri tahojen kanssa näille organisaatioille tärkeistä maaseudun kehittämisen elementeistä. Neljättä kokonaisuohjelmaa valmisteltaessa konsultointiprosessi on ollut vielä laajempaa.

Nykyinen Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä on asetettu kolmeksi vuodeksi toimikauden päättyessä toukokuussa 2005. Yhteistyöryhmän hallinnollinen asema on määritelty vuonna 2002 nykyisen YTR:n asettamisprosessin yhteydessä vahvistetussa ohjesäännössä (MMM 2002). Sen mukaan YTR toimii maaseudun kehittämisestä annetussa asetuksessa (Valtioneuvosto 2000) määritellyllä tavalla. Muilta osin yhteistyöryhmän toimintaan sovelletaan, mitä komiteoista valtioneuvoston päätöksessä (218/1988) säädetään. Samalla määritetään, että YTR:n työ on luonteeltaan jatkuvaa mutta, että valtioneuvosto asettaa YTR:n kolmen vuoden toimikaudeksi maa- ja metsätalousministeriön esittelystä.

Nykyisessä yhteistyöryhmässä on 21 jäsentä. Heillä on henkilökohtaiset varajäsenet, jotka edustavat monia eri tahoja niin julkishallinnossa kuin muissakin maaseudun kehittämistä kiinnostuneissa organisaatioissa. YTR kokouksiin voivat osallistua sekä varsinaiset että varajäsenet sekä asiantuntijajäseniä sihteeristöstä.

Varsinaisen yhteistyöryhmän lisäksi tärkeä ”toimielin” YTR:n piirissä on sihteeristö. Se



29.6.2004

Kuva 2. YTR:n organisaatio

kokoaa yhteen eri organisaatioista viitisenkymmentä asiantuntijaa, joista parisenkymmentä on aktiivisesti mukana toiminnassa. Kokoonpano vaihtelee, eikä tiukan virallista ja poissulkevaa sihteeristön nimelistaa ole luotu. Tilanne elää ja eri organisaatioiden ja ihmisten tarve, kiinnostus ja mahdollisuus osallistua vaihtelee. Sihteeristön tehtävänä on ennen kaikkea valmistella yhteistyöryhmän käsittelemiä asioita, jolloin sihteeristössä käydään usein vilkasta keskustelua. Sen lisäksi monilla sihteeristön jäsenillä on merkittävä rooli teemaryhmien jäsenenä.

Teemaryhmät ovat eri asiantuntijoista koottuja neuvottelufoorumeita, jotka keskustelevat ja kehittävät oman teemansa asioita YTR:n rahoitustuella. Jotkut teemaryhmät ovat olleet määraaikaisia, mutta osa on toiminut melkein alusta lähtien ja toimii edelleen. Tällä hetkellä (kesä

2004) toimii seuraavia ryhmiä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004a) :

- Hyvinvointipalvelut
- Kulttuuri
- Luonnontuoteala
- Maaseudun taksipalvelut
- Maaseutumatkailu
- Maaseutusopimus
- Naiset
- Osaaminen
- Puu-Suomi
- Ruoka-Suomi
- Syrjäinen maaseutu
- Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä

Lisäksi YTR:n piirissä toimii erilaisin kokoonpanoin useita teemaryhmien tyyppisiä työryhmiä,

joista keskeinen on hanketyöryhmä. Se käsittelee Maa- ja metsätalousministeriöön saapuneet valtakunnalliset maaseudun tutkimus- ja kehittämissuunnitelmat ja valmistelee YTR:n puolesta MMM:lle päätösesityksen rahoitettavista hankkeista. YTR määrää vuosittain hankeryhmän kokoonpanon. Hankeryhmä valmistelee ja YTR vahvistaa ne teemat sekä rahoituksen painopistealueet, joihin rahoitushakemukset kohdistuvat. Se myös kehittää hankkeiden tulosten arviointia, raportointia ja kehittämistä sekä pitää yhteyttä muihin alan rahoittajiin rahoituksen koordinoimiseksi.

Toimintaryhmätyöryhmän toimenkuvaan kuuluu LEADER+ -toiminnan asioiden seuraaminen. Käytännössä työryhmä on toiminut samalla YTR:n yhtenä teemaryhmänä vastaten tässä roolissa eritoten toimintaryhmätyön valtavirtaistamisesta LEADER+ -alueiden ulkopuolelle ja käytännössä koko maahan. Työryhmä on tehnyt ehdotuksen valmisteilla olevaan neljänteen maaseutupoliittiseen kokonaisohjelmaan toimintaryhmätyön jatkon turvaamiseksi myös vuoden 2006 jälkeen.

Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä perustettiin kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmien yhteisellä päätöksellä vuodenvaihteessa 1998–1999. Kahden aikaisemman vuorovaikutustyöryhmän työ on ollut sisällön kehittämistä ja vuorovaikutuksen jäsentelyä. Ensimmäisen kokoonpanon työ käynnistyi talvella 1999, toisen talvella 2001. Uusimman eli 2003 aloittaneen kolmannen kokoonpanon keskeisimpänä tehtävänä on vahvistaa kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen käytäntöjä tuomalla esiin vuorovaikutuspolitiikan tuloksellisia toimintatapoja. Ryhmässä kootaan yhteen kokemuksia onnistuneista hankkeista ja nostetaan esiin vuorovaikutuksen kannalta keskeisiä toimijoita.

YTR tukee kehittämistyötä kentällä osoittamalla tukea toimintaryhmätyölle ja kylätoiminnalle koordinaatioyksikön kautta. Toimintaryhmiä eli

paikallisia kehittämissuunnitelmia on Suomessa 58 kpl kattaen käytännöllisesti katsoen koko maan. Niitä on muodostettu alueittain kooten yhteen yleensä muutamia kuntia. Osittain niitä on kootu yli maakuntarajojen ja perinteisten kuntayhtymärajojen. Ryhmiä muodostettaessa paikalliset ihmiset ovat olleet päättämässä ryhmän toiminta-alueesta, vaikka toimintaryhmätyöryhmä ryhmien perustamista koordinoikin.

4.2 YTR:n tehtävä maaseudun kehittäjänä

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toiminnan yleisenä tavoitteena voidaan pitää maaseudun elinvoimaisuuden edistämistä. Tavoite on kuvattu tehtävälistan kautta, joka vaihtelee jonkin verran eri lähteissä.

YTR:n tehtävät MMM:n Internet-sivuilta 11.8. 2004:

1. Hallinnonalojen yhteistyön toteuttaminen maaseutupolitiikassa edistämällä ohjelma- ja hanketoimintaa sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Valmistautuminen vuoden 2006 jälkeiseen ohjelmakauteen.
2. Neljännen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valmisteleminen sekä sen ja edellisen ohjelman ehdotusten toteuttaminen hallituksen apuna. Kokonaisohjelma koostuu strategia- ja ehdotusosista ja se nojautuu alueiden ehdotuksiin.
3. Maaseudun yrittäjyyttä, työllisyyttä ja alueellista tasa-arvoa kohentavien toimenpiteiden valmistelu ja ehdotusten tekeminen yhteistyössä elinkeinoministeriöiden kanssa.
4. Teemakohtaisten ja aluerajoja ylittävien verkostohankkeiden rakentaminen ja edistäminen erityisesti puutuotealalla, pk-elintarvikeyrityksissä, maaseutumatkailussa, etätyössä, maaseutuosaamisessa, kylätoiminnassa, maaseutukulttuurissa, luonnontuotealalla, maaseudun naisten ja nuorten asemassa ja harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksissä.

5. Maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistaminen.
 6. Useita hallinnonaloja koskevien maaseutuliittisten kannanottojen valmistelu, maaseudun tilan arviointi ja lausuntojen antaminen maaseutupolitiikkaa sivuavista ratkaisuista.
 7. Maaseudun toiminnallisen perusrakenteen vahvistamista tarkoittavien menettelytapojen kehitystyö yhteistyössä seutukuntien, paikallisten toimintaryhmien ja kyläyhdistysten ja -seurojen kanssa.
 8. Maaseudun hyvinvointipalvelujen uudelleenjärjestämisen muotojen ja yhdistelmäpalvelujen kehittäminen.
 9. Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta lisäävän ja muuttoliikettä hillitsevän ohjelma- ja hanketoiminnan käynnistäminen sekä aluekeskustoimien ja maaseudun kehittämisen yhteensovittaminen yhdessä aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän kanssa. Eriyishuomio kiinnitetään paikalliskeskusten rooliin ja niitä koskevaan kehittämistyöhön.
- miskeskus STAKES
 - Suomen Kuntaliitto
 - Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto (MTK)
 - Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund (SLC)
 - Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK)
 - Suomen yrittäjät
 - Saaristoasiain neuvottelukunta
 - Lèvon instituutti, Vaasan yliopisto (maaseutututkimuksen edustaja)
 - Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus (TE-keskuksien edustaja)
 - Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto (maakuntaliittojen edustaja)
 - Pro Agria
- Ministeriöistä puuttuvat Valtioneuvoston kanslia ja Puolustusministeriö. Virallisten YTR:n jäsenistön lisäksi kokouksiin osallistuu teemaryhmien edustajia ja muita asiantuntijoita. Sihteeristön jäsenillä on läsnäolo- ja puheoikeus yhteistyöryhmän kokouksissa.

4.3 YTR poikkihallinnollisuuden edistäjänä

Valtioneuvoston asettama YTR kokoaa yhteen varsin laajasti eri toimijoita toimintaansa ja maaseudun kehittämistyöhön. Kolmivuotisen, toukokuulle 2005 asti asetetun YTR:n jäsenistössä on edustettuna seuraavat tahot:

- Maa- ja metsätalousministeriö, puheenjohtajuus
- Sisäasianministeriö, varapuheenjohtajuus
- Valtiovarainministeriö
- Opetusministeriö
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Kauppa- ja teollisuusministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Työministeriö
- Ympäristöministeriö
- Opetushallitus
- Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittä-

4.4 Maaseudun kehittämisen organisointitapoja muualla

4.4.1 Maaseudun kehittäminen Ruotsissa

Ruotsin maaseudun tilanne on erilainen kuin Suomessa. Maaseudun rakennemuutos alkoi Ruotsissa aiemmin ja se on ollut rajumpaa. Pohjois-Ruotsin sisämaa on käytännössä tyhjentynyt asukkaista ja väestö on keskittynyt rannikon kaupunkeihin. (Niemi & Visti 2004).

Ruotsin virallisessa politiikassa ei oikeastaan ole käsitettä maaseutupolitiikka. Yleisesti ottaen koko eriytynyt aluepolitiikka on kehittymätöntä eikä kaupunkipolitiikallekaan ole määritelty tavoitteita. Ainoastaan kolmelle suurimmalle kaupungille on laadittu yhteinen suurkaupunkipolitiikka. Ruotsissa eri alueille suunnatut kehittämistoimet kohdistetaan sektoreittain koko maahan. Näistä sektoripolitiikoista maaseutua

koskettavat eniten elinkeinojen kehittämispoliittikka ja maatalouspolitiikka. Maatalouteen käytettävät varat jaetaan pääosin läänitasolla.

Politiikan ohjaus on organisoitu niin, että ministeriöt (department) ovat suhteellisen pieniä, mutta niiden alaisina toimii suurempia virastoja (verk). Maatalousviraston sisällä on pieni osasto, joka käsittelee haja-asutusalueiden asioita.

Haja-asutusvirasto (Glesbygdsverket) on valtion virastoista pienimpiä ja sen mandaattiin kuuluu maaseudun kehittämisen yhteistyö. Se valmistelee sektoreittain asioita, joilla on merkitystä haja-asutusalueiden kehittämisessä. YTR:n tehtäväluettelosta (luku 4.2) kohta 6 lähinnä vastaa Glesbygdsverketin toimenkuvaa. Kokonaisvaltaista ja aktiivista maaseudun kehittämisen näkökulmaa ei oikeastaan ole, eikä virastolla ole enää YTR:n hankevaroja vastaavaa rahoitusmahdollisuutta. Virastoa pidetään heikkona ja vähän arvostettuna. Sillä on niukasti resursseja, vain vähän toimivaltaa ja se sijaitsee kaukana pääkaupungin poliittisesta päätöksenteosta, Jämtlannin Östersundissa. Vuonna 2002 Glesbygdsverket teki opintokäynnin Suomeen ja sen pohjalta raportin suomalaisesta maaseudun kehittämisestä (Karlsson 2002).

Vuonna 2003 valmistui selvitysmiesten raportti Glesbygdsverketin asemasta ja ehdotuksista ruotsalaisen maaseutupoliittikan uudelleen järjestämiseksi.

Keskeiset ehdotukset raportissa ovat (SOU 2003):

- tarvitaan maaseudun kehittämispoliittikka. Sen lähtökohdanna on kansallinen tarve taloudellisesti elinvoimaisesta maaseudusta, jolla on luonnon- ja kulttuuriarvot sekä sosiaalisesti toimivat ja elävät kylät ja alueet.
- haja-asutusvirasto siirretään maatalousministeriön alaisuuteen elinkeinoministeriöstä ja viraston nimi muutetaan maaseutuvirastoksi (Landbygdsverket).
- maatalousministeriön nimi muutetaan maaseutu- ja maatalousministeriöksi (Landsbyg-

ds- och Jordbruksdepartement).

- teetetään selvitys maaseudun kehittämisen tärkeistä aihealueista ja samalla valmistellaan esitys maaseutupoliittisista strategioista ja tavoitteista
- uuden maaseutuviraston toimenkuvaan sisällytetään laajempia ja kokonaisvaltaisempia tehtäviä.

Viimeinen ehdotus vie ruotsalaista maaseudun kehittämisaajattelua suomalaisen mallin suuntaan. Raportin ehdotusten perusteella Glesbygdsverket on saanutkin tänä vuonna toimeksiannon selvittää Suomen YTR:n tyyppisen, kokonaisvaltaisen toiminnan käynnistämismahdollisuuksia.

Ruotsissa on suuri joukko aloitteita ja projekteja, joiden toiminta sivuaa läheisesti haja-asutusalueita. 'Hela Sverige ska leva'- kylätoimintajärjestö, joka vastaa Suomen kylätoimintaliikettä, aloitti maaseudun kehittämistoiminnan EN:n maaseutuvuoden yhteydessä 1980-luvun loppupuolella. Alussa toiminta oli hyvin pientä ja paikallista, mutta nykyisin toiminnassa on mukana yli 4000 kotiseutuyhdistystä ja toimikuntaa. (BygdeNet 2004). Aktiivisuuden taso vaihtelee, mutta yleisesti ottaen toiminta on vaatimatonta. Kylätoimintaan käytetään valtionrahoitusta sekä yksityissektorin tukea, muttei EU-rahaa. Myös toimintaryhmyt Ruotsissa on vaatimatonta. Vain 12 LEADER+ -ryhmää on toiminnassa ja ne kaikki sijaitsevat Tukholman eteläpuolella.

Koska Ruotsissa ei vielä ole maaseutupoliittikkaa, niin myöskään maaseutua ja haja-asutusalueita ei tutkita järjestelmällisesti. Östersundissa on kuitenkin instituutti, joka tutkii jonkin verran haja-asutusalueita. Ruotsissa tehdään myös yksittäisiä tutkimuksia jotka käsittelevät maaseudun ongelmia. Mm. Uppsalan yliopistossa tehtiin hiljattain analyysi siitä, miten ja miksi ihmiset muuttavat. Jonkin verran pohjoismaista rahaa maaseutututkimukseen kulkee Nordregio-organisaation kautta. Ruotsin maatalousyliopistossa Ultunassa on lisäksi "Institution för landsbygdsutveckling", mutta se toimii lähinnä neuvonnan parissa.

4.4.2 Maaseudun kehittäminen Irlannissa

Irlannin maatalous- ja elintarvikeministeriön toiminta-ajatus on seuraava:

Our mission is to lead the development of a competitive, sustainable and consumer-focused agri-food sector and a vibrant rural economy and society. (Irlannin maatalous- ja elintarvikeministeriö 2004).

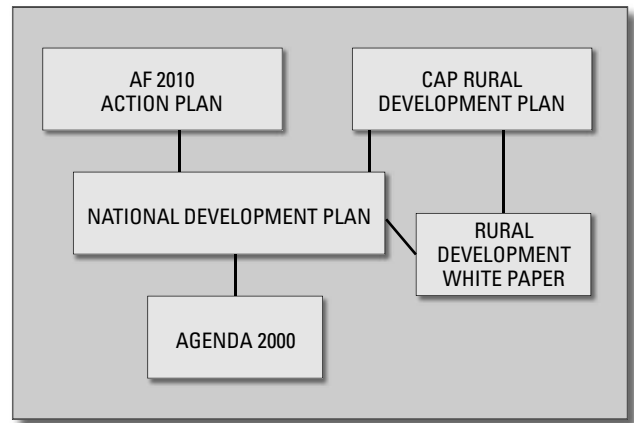
Samaan tapaan kuin Suomessa, maaseudulla on Irlannissa erityisasema valtakunnan alueellisissa kehittämistoimissa. Kehittämistoimet kohdistuvat maaseutualueiden ja sen infrastruktuurin ja julkisten palveluiden kehittämiseen. Maaseutua ajatellaan vahvasti tuotannollisista lähtökohdista ja maaseutupolitiikalla on selkeä yhteys maatalouspolitiikkaan.

Maaseudun kehittämistoimenpiteiden tärkein hallinnointivirasto on maatalous- ja elintarvikeministeriö. Ministeriön maaseudun kehittämissyksikön tehtävänä on tarjota työlle jatkuvaa poliittisten toimenpiteiden ohjausta. Tärkeää osaa maaseudun kehittämisessä näyttelee myös hallituksen maaseudun kehittämisryhmä (Cabinet Sub-Committee) ja osastojen välinen koordinaatiokomitea (Interdepartmental Policy Committee). Viimeksi mainittujen organisaatioiden tehtävänä on varmistaa toimenpiteiden koordinaatio korkeimmalla poliittisella tasolla. Laaja edustuksellisuus tuodaan National Rural Development Forumia kautta.

Maaseudun kehittämisen kannalta keskeiset dokumentit on kuvattu kuvassa 3 (Irlannin maatalous- ja elintarvikeministeriö 2004).

Agenda 2000

Agenda 2000 on ollut pääasiallinen EU:n kehittämisdokumentti vuosille 2000-2006. Uuden, tämän periodin jälkeisen kehittämissasiakirjan lopullinen sisältö on vielä muokkautumassa.



Kuva 3. Irlannin maaseudun kehittämisen viitekehys.

National Development Plan 2000-2006

Maan tasapainoisen kehittämisen perustaksi Irlannin hallitus on valmistellut Kansallisen Kehittämissuunnitelman vuosille 2000–2006. Kehittämissuunnitelma painottuu kolmeen eri osa-alueeseen:

- Aluepolitiikka ja alueellinen suunnittelu, joka pitää sisällään näihin toimenpiteisiin tähtävien varojen koordinoinnin ja suunnittelun. Alueellisina toimijoina ovat alueviranomaiset ”Regional Assembly”, jotka toteuttavat hallituksen aluepolitiikkaa.
- Infrastruktuurin kehittäminen toimii läheisessä yhteydessä infrastruktuuri-investointeja rahoittavien organisaatioiden kanssa. Kehittämissuunnitelma painottaa kestävästä taloudellisesta kasvusta ja maaseudun perusasutuksen säilyttämistä tukemalla investointeja alueilla tie- ja rautatie, vesi ja jätevesi, telekommunikaatio ja logistiikka.
- Julkiset palvelut, joiden kehittämisen tarkoituksena on ennen kaikkea sellaisten palveluiden kehittäminen, jotka tukevat yritystoiminnan kehittämistä, estävät sosiaalista eristäytymistä sekä edistävät maaseudun vireyttä. Kehittämissuunnitelma on käynnistänyt pilottiohjelman kokonaisvaltaisen julkisten palveluiden kehittämiseksi.

White Paper on Rural Development

Irlannin hallitus on käynnistänyt laajan maaseudun kokonaisvaltaista kehittämistä pitkällä tähtäyksellä luotaavan asiakirjan ”White Paper on Rural Development” laatimisen. Samaan tapaan kuin Suomessakin, tarkoituksena on rakentaa pitkän tähtäyksen strategia Irlannin maaseudun kehittämiseksi, sisältäen institutionaaliset puitteet ja kehittämisen tavoitteiston. Ensimmäinen White Paper julkaistiin vuonna 1999. Kehittämistyö aloitettiin laajalla konsultaatioprosessilla samalla tavoin kuin Suomessa.

Prosessin tuloksena listattiin maaseudun keskeisiksi kehittämishaasteiksi seuraavat:

- väestö; vaikka maaseudun väestön kehitys on yleisesti ottaen tasaantunut, kehitys kulkee pienehköjenkin maaseututaajamien urbanisointumiseen samalla, kun syrjäalueet entisestään kurjistuvat.
- maatalous; sekä maatilojen että maatalouden työllisyys laskevat. Maanviljelijöiden ikärakenne on epävakaa. Useat maatilat ovat taloudellisesti kannattamattomia ja kasvava osa näiden tuloista tulee tuista.
- työllisyys; työpaikkojen luominen ja työllisyys ovat parantuneet, mutta maaseutualueet ovat edelleen epäedullisessa asemassa verrattuna taajamiin, jotka pystyvät paremmin houkuttelemaan investointeja, ennen kaikkea palvelusektorilla.
- sosiaalinen taantuminen; köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat vakavia ongelmia maaseudulla.
- ympäristö; ympäristökysymysten merkitys maaseudulla kasvaa.

Irlannin hallitus pitää tavoitteenaan luoda johdonmukainen kehittämisstrategia ja siihen liittyvät valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset organisaatiot, jotka:

- pystyvät toimimaan jatkuvalla tavalla moniulotteisten poliittisten toimenpiteiden laati-

seen ja taloudellisten sekä sosiaalisten kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseen.

- tukevat ja koordinoivat alueellista kehittämistyötä niin ylhäältä alas kuin myös alhaalta ylös -suuntiin.
- yhdistävät osallistumisen, tasa-arvon ja edustuksellisuuden periaatteet edustuksellisiksi ja osallistuviksi organisaatiiorakenteiksi.

Ennen viimeisiä, alkuvuodesta 2004 Irlannissa pidettyjä vaaleja yhdeksi julkisuudessa käydyn keskustelun teemaksi nousi julkisten organisaatioiden hajasijoitus pääkaupunkiseudun ulkopuolelle pieniinkin kaupunkeihin. On odotettavissa, että tämä suuntaus Irlannissa voimistuu. Hajasijoitus on myös Suomessa kirjattu yhdeksi Vanhasen hallituksen tavoitteeksi.

Alueelliset kehittämisorganisaatiot

Irlannin maaseudun kehittämistoimenpiteitä kehitetään ja hallinnoidaan myös aluetasolla. Esi-merkki tällaisesta on Läntinen kehittämisorganisaatio ”Western Development Committee”, joka edistää sosiaalista ja taloudellista kehittämistyötä maan läntisissä maakunnissa. Toiminta koostuu kolmesta osa-alueesta:

- varmistaa, että poliittiset toimenpiteet taloudellisen ja sosiaalisen kehittämisen alueella vastaavat alueen tarpeita.
- tuoda esille ja tukea alueellisia kehittämistoimenpiteitä.
- hallinnoida alueen kehittämisrahastoa. Rahasto myöntää riskirahoitusta ja lainoja kaupallisiin projekteihin ja kaupallisille yrityksille.

Irlannin maaseudun kehittämisen järjestelmä on Suomen järjestelmän kaltainen. Irlannin järjestelmä vaikuttaa jonkin verran suomalaista suoraviivaisemmalta ja johdonmukaisemmalta. Vastuut toimijoiden välillä näyttävät selvemmiltä ja kehittämisresurssit ovat suuremmin alueellisten kehittämisorganisaatioiden käytössä. Suomalainen järjestelmä on puolestaan paremmin pystynyt ottamaan paikalliset ja hyvin eri tahoilta tulleet toimijat mukaan kehittämistoimintaan.

5 Arvioinnin tulokset, johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

5.1 Arvioinnin taustaa

Arvioinnin perusongelmana oli se, että YTR:n tavoitteet on määritelty tehtävien eikä mitattavien tavoitteiden kautta. Tästä johtuen arvioijat joutuvat tulkitsemaan, miten hyvin tehtävät on suoritettu ja vertaamaan tehtävien laajuutta käytettävissä oleviin resursseihin. YTR:n toiminta on monelta osin luonteeltaan muiden toimintaa käynnistävää ja innoittavaa, katalyyttinä toimivaa. Se perustuu pitkälti ajatukseen, että pienillä panoksilla sopivissa paikoissa voidaan saada aikaan kertaluokkaa suurempia vaikutuksia. Arvioinnin kannalta tilanne on kuitenkin ongelmallinen, sillä katalyyttivaikutuksen mittaaminen on vaikeaa. Arvioija voi siis tarkastella objektiivisesti, miten hyvin toiminta kattaa annetut tehtävät, mutta joutuu subjektiivisesti tulkitsemaan, onko tavoiteltu muutos ollut riittävää.

Mitattavien tavoitteiden puuttuminen voidaan nähdä myös osana YTR:n toiminnan luonnetta. YTR toimii nimenomaan laajan maaseutupoliittikan edistäjänä, jolloin lähtökohtaisesti on vaikea keskittyä toimintaan vain muutamilla strategisesti valituilla avainalueilla, joille olisi määritelty mitattavat tavoitteet. Kun vielä ympäristö on jatkuvassa ja monesti negatiivisessa muutoksessa, voidaan katsoa, että tällainen prosessi, joka määrittää itse itseään kaiken aikaa ja pyrkii löytämään uusia ratkaisuja, on sopiva toimintamuoto. Riskinä on kuitenkin toiminnan hajaantuminen niin, että pienillä resursseilla ei saadakaan aikaan toivottua katalyyttivaikutusta.

Tuloksia käsiteltäessä on muistettava, että monet maaseudun kehityksen konkreettiset indikaattorit, kuten väkiluku, työllisyys ja ikääntyminen, ovat jatkaneet heikkenemistään syrjäisellä maaseudulla ja myös ydinmaaseudulla Etelä-Suomea lukuun ottamatta. (Palttila & Niemi 2003). YTR:n toiminnan vaikuttavuutta ei siis tässä arvioida tällaisten indikaattorien avulla, koska näihin

indikaattoreihin vaikuttavat myös monet muut tekijät. Arvioinnin perusteena ovat arvioinnin kohderyhmän henkilöiden näkemys YTR:n toiminnasta, YTR:n työskentely, sekä toiminnan välittömät tulokset.

Seuraavassa arviointikysymykset on ryhmitelty arviointimatriisin perusteella (luku 2.2). Kysymysten taustaa ja havaintoja käsitellään ensin, jonka jälkeen esitetään johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.

5.2 YTR:n organisoituminen

Tarkasteltavat asiat:

Organisoitumisen tuloksellisuus, toteutettavuus, kestävyys, johtaminen
– toiminnan lisäarvo

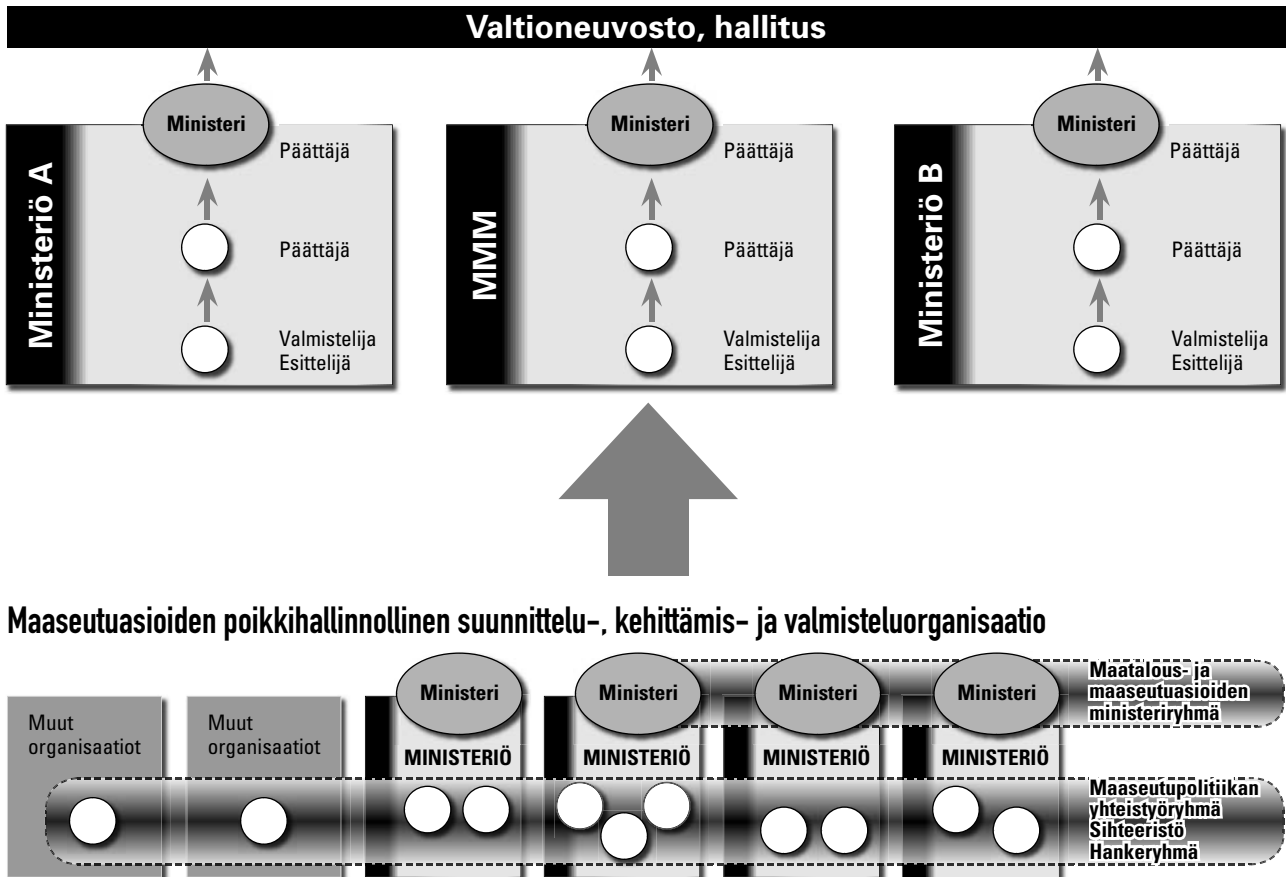
5.2.1 YTR:n asema ja rooli valtionhallinnossa

YTR:n asemaa ja roolia valtionhallinnossa hahmotetaan kuvassa 3.

Valtionhallinnon rakenteessa YTR sijoittuu keskushallintoon ja julkishallinnon poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä sillä on arvioijien näkemyksen mukaan valtakunnallinen kehittämis-, suunnittelu-, valmistelu- ja vaikuttamistehtävä, mutta varsinaista ratkaisuvalltaa vain lausunnonantajana (ks. myös kuva 1). Ministeriöt, valtion virastot, kunnat tai muut toimijat tekevät mm. maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ehdotusten perusteella päätökset omassa päätöksentekojärjestelmässään.

Arvioitsijat katsovat, että YTR:n asema ja tehtävä on samantyyppinen kuin valtionhallinnossa käytetyillä neuvottelukunnilla tai komiteoilla; YTR:n ohjesäännössäkkin viitataan valtioneuvoston komiteapäätöksen soveltamiseen (218/1988) ja ensimmäisen YTR:n nimi oli neuvottelukunta. Valtionhallinnossa neuvottelukuntien käytön tar-

Maaseutuasioita koskeva päätöksenteko



Kuva 3 YTR:n asema ja rooli valtionhallinnossa.

koituksena on saada tehtävän ja tavoitteen kanalta keskeiset organisaatiot hallinnon sisältä ja sidosryhmät hallinnon ulkopuolelta mukaan yhteiskunnallisten ja viraston toimialaan kuuluvien asioiden valmisteluun ja siten saada laaja-alaista asiantuntemusta viraston käyttöön.

Yleensä hallinnon ulkopuoliset toimijat edustavat jotakin intressipiiriä, jonka edustajana toimii yleensä jokin järjestö esim. työntekijä- ja työnantajajärjestöt. Tämä vastaa julkisen hallinnon kehityksessä tapahtunutta siirtymää hallinnoinnista hallintaan. Kun saadaan eri intressipiirit mukaan jo valmisteluun ne sitoutuvat paremmin valmistelun pohjalta tehtyihin ratkaisuihin. Vastaaventyypisiä paljon julkisessa hallinnossa käytettyjä valmistelu- ja suunnitteluelimiä ovat työryhmät, projektit ja hankkeet, joiden tuottamien ehdotusten perusteella ns. virallinen organisaatio tekee ratkaisut. Ns. sivuelimen ja virallisen organisaatio-

tion välinen työnjako ja päätöksenteko saattavat hämärtyä myös sen vuoksi, että valtionhallinnossa on tyypillistä, että esim. neuvottelukunnan puheenjohtaja, sihteeri ja monet jäsenet ovat valtion virkamiehiä ja hoitavat samoja asioita myös virkatyönään. YTR:n osalta työnjakoa on selkiinnytetty MMM:n antamalla ohjesäännöllä.

YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman asemaa valtionhallinnossa määrittelee myös se, että maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on yksi nykyisen hallituksen poikkihallinnollisista ohjelmista ja se saa sitä kautta statuksen hallituksen strategiassa (Valtioneuvosto 2004). YTR:n vertailu ohjelmajohtamiseen on käsitelty arviointiraportin kohdassa 5.4.3. Aluekehityslain uudistus kytkee YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valtakunnallisella tasolla alueiden kehittämislaisissa tarkoitetuksi erityisohjelmaksi ja maakunnallisella tasolla syntyy yhteys maakun-

taohjelmiin (ks. 3.2). Nykyisellä hallituskaudella maaseudun kehittämisasioita käsitellään maatalous- ja maaseutuasioiden ministeriryhmässä, edellisellä hallituskaudella ei ollut yhtä selvästi nimettyä ministeriryhmää käsittelemässä YTR:n asioita. Asiasisällön mukaan voidaan YTR:ssä esille nousuvia poliittisella tasolla käsiteltäviä asioita ottaa esille myös muissa ministeriryhmissä.

YTR:ää voidaan politiikkaohjelmien lisäksi verrata tehtäviltään kehittämiskeskuksiin kuten opetushallitukseen tai STAKESiin. Näillä virastoilla on vahva asema oman alansa tutkimus- ja kehitystyössä ja ne johtavat alojensa kehittämistä. Maaseutukehityksen haasteet ovat myös hyvin moninaiset ja YTR:n toiminta tähän asti on osoittanut, että se on onnistunut tuottamaan lisäarvoa maaseudun elinvoimaisuuden edistämiseen. Arviointiryhmä pohti mahdollisuutta, että YTR:ää lähdetäisiin kehittämään virastona toimivan kehittämiskeskuksen suuntaan. Tätä ei kuitenkaan nähty tarkoituksenmukaiseksi linjaksi kehittää YTR:n toimintaa, koska myös virastomuodon yhteyteen olisi tarpeellista organisoida eri ministeriöiden ja sidosryhmien yhteistyötä. Arvioitiin myös, että arvokas ja monipuolinen poikkihallinnollinen toiminta keskushallinnon tasolla ja joustava verkostomainen toiminta aluetasolla eivät toteutuisi yhtä hyvin virastomaisessa ratkaisussa. Valtionhallinnossa pohditaan yleisemminkin kehittämiskeskusten ja valtion tutkimuslaitosten tehtävää ja roolia (Huttunen 2004), joten uusien virastojen perustamiselle ei löytyne kannatusta.

YTR on nyt asetettu kaksi kertaa määräaikaiseksi eri osapuolten yhteistyöryhmäksi. Näitä edelsi määräaikainen maaseutupoliittinen neuvottelukunta, jossa edustettuina olivat organisaatiot, ja maaseutuprojekti, joka kokosi yksittäisiä ihmisiä yhteen. Suomessa tavaksi organisoida maaseutupoliittikan suunnittelu ja toteuttaminen näyttää muodostuneen määräaikaisesti asetettavat hallinnolliset elimet toisin kuin arvioinnin vertailuissa Ruotsissa ja Irlannissa, joissa toimintaa ensisijaisesti hoidetaan virastomuodossa.

Määräaikainen ja neuvottelukuntatyypinen organisoitumismuoto mahdollistaa joustavuuden ja antaa aina yhteistyöryhmää asettaessa mahdollisuuden sekä asettajalle että osallistuville organisaatioille ja henkilöille harkita yhteistyöhön osallistumisen tarpeellisuutta, sitoutumista työhön ja resurssointia. Mutta erittäin selvänä heikkoutena määräaikaisuudesta on epävarmuus toiminnan jatkumisesta. Ennen nykyisen YTR:n asettamista toiminnan jatko näytti hyvin epävarmalta ja edellisen YTR:n toimikautta vain hiukan pidennettiin eikä uutta YTR:ää ensin aiottu nimittää. Nykyisin voimassa oleva ohjesääntö antaa toiminnalle vankemman pohjan. Kuitenkin voidaan päätellä, että luonteeltaan jatkuva, vaikkakin määräaikainen tapa toimia sopii useiden intressipiirien yhteistyönä tapahtuvaan maaseutuasioiden kehittämiseen.

YTR on asetettu määräajaksi vuoteen 2005 ja toiminnan jatkosta ei ole täyttä varmuutta, vaikkakin todennäköisyys uuden ryhmän asettamisesta on korkea. Perusteluja YTR:n todennäköiselle jatkolle ovat uusi kokonaisohjelma vuoteen 2008 ja ohjelman sisältyminen hallituksen strategiaan ja kytkeytyminen aluekehityslain toimeenpanoon. Seuraavan YTR:n perustamista tullaan käsittelemään poliittisella tasolla. Jos YTR:ää ei enää perustettaisi, oletettavaa on, että yhteistoiminta yli organisaatorajojen jatkuisi ainakin jonkin aikaa, koska YTR:n toiminnassa on ollut pitkään mukana suuri joukko julkisen hallinnon virkamiehiä ja sidosryhmien henkilöstöä ja he ovat kokeneet yhteistyön hyödylliseksi. Mutta on myös oletettavaa, että ilman organisoitua ja johdettua yhteistyötä voisi yhteinen kehittäminen pidemmällä aikavälillä vähentyä tai lakata.

YTR:n toiminta alueellisella tasolla tapahtuu pääasiassa tema- ja toimintaryhmien kautta. Alueellisen ajattelun voimistumisen ja erilaisten alueellisten kehittämisohjelmien ja toimenpiteiden vuoksi YTR:n tulisivin kasvattaa rooliaan maakunnallisena toimijana ja vaikuttaa maakuntien kehittämisohjelmiin.

5.2.2 YTR maa- ja metsätalousministeriössä

Suomessa maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan sektoreita on ulkopuolisen joskus vaikea erottaa toisistaan. Ja toki maatalouspoliittisilla ratkaisuilla ja toimenpiteillä vaikutetaan voimakkaasti elämisen ehtoihin maaseudulla. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän hallinnoinnin (pääsihteerin ja apulaispääsihteerin toimien) sijainti maa- ja metsätalousministeriön maatalousosastolla luo mielikuvaa näiden kahden politiikan sektoreiden samuudesta ja vaikeuttaa eron ymmärtämistä.

Ministeriön organisaatiokaaviosta ja työnjaosta on vaikea hahmottaa, missä maaseudun kehittämisasioista huolehditaan. Ministeriön osastojako on pääosin tuotantosuuntaiseen ajatteluun ja luonnonvaroihin perustuva, joka voi aiheuttaa sektorikohtaista ja kapea-alaista tarkastelua. Rakente ja tuotantolähtöinen ajattelu ministeriön sisällä saattaa lisätä sisäistä kilpailua ja vähentää yhteisten etujen etsimistä. Organisaatorakenteen perusteella vaikuttaa siltä, että maaseudun kehittämisasiat MMM:ssä olisivat hajautettuina jossain reuna-alueilla eivätkä kovassa ytimessä, ja että maaseudun kehittämisasiat kokonaisvaltaisena haasteena eivät olisi kovin tärkeitä ministeriölle. Maaseudun kehittämisen kokonaisvastuu MMM:ssä ei ole kovin selvä, vaan se määrittyy selvästikin YTR:n ja siinä toimivien ministeriön virkamiesten kautta.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän asiat on asemoitu MMM:ssä maatalousosastolle ja sen politiikkalinjan maaseutu- ja tukipolitiikkayksikön maaseutupolitiikkajaostoon eli moniportaaisessa organisaatiossa melko syvälle hierarkiaan. Nykyisen YTR:n puheenjohtajana toimii maatalousosaston osastopäällikkö ja osastopäällikön toimivaltaan kuuluu ministeriön työjärjestyksen perusteella ratkaista ”maaseudun kehittämistä ja maaseutuelinkeinojen rahoitusta koskevat asiat, sikäli kuin asia ei kuulu muun osaston toimialaan”. YTR:n pääsihteerinä toimii maatalousosaston maaseutu- ja tukipolitiikka-

yksikön maaseutupolitiikkajaoston päällikkö. Maaseutu- ja tukipolitiikkayksikössä YTR:n asioiden hoidolla vaikuttaa olevan kohtuullisen itsenäinen asema eikä maaseutu- ja tukipolitiikkayksikön johto ei ilmeisesti juurikaan käytännössä käsittele YTR:n asioita, vaan pääsihteerijaostopäällikkö henkilökuntineen voi toimia varsin itsenäisesti. Tästä osoituksena voidaan pitää myös sitä, että YTR on myös luonut ja pitänyt yllä omaa imagoa mm. logon, julkaisusarjan ja yhtenäisen visuaalisen ilmeen kautta. Näin YTR saadaan näyttämään vähemmän MMM:öön sitoutuneelta ja siten voidaan korostaa sen poikihallinnollista roolia.

YTR:n puheenjohtaja, pääsihteerin, apulaispääsihteerin ja sihteeristön jäsenet toimivat ministeriössä kahdessa roolissa hoitaessaan maaseutupolitiittisia asioita: he valmistelevat YTR:ssä asioita yhteistyössä sidosryhmien kanssa, jolloin toiminta voi olla vapaamuotoisempaa, ja ovat ministeriön virkamiehenä valmistelijoina, esittelijöinä ja päätöksentekijöinä, jolloin tehtäviä ja valtuuksia ohjataan tarkemmin toimenkuvamäärityksillä, tulossopimuksilla sekä ministeriön työjärjestyksellä. Hallinnon ulkopuolisten silmissä näiden roolien erottaminen ei ole helppoa, mikä saattaa johtaa väärin johtopäätöksiin YTR:n todellisesta toimivallasta ja kauempana julkishallinnosta oleville henkilöille saattaa muodostua käsitys YTR:stä itsenäisenä organisaationa.

Ministeriön maaseutuasioita hoitavat henkilöt, joista useat ovat mukana YTR:n sihteeristössä, työskentelevät eri yksiköissä ministeriöissä ja edellä kuvatun kaltaisessa kaksoisroolissa. Maaseutuasioiden valmistelun ja osaamisen hajautuminen nostaa YTR:n merkitystä ministeriön sisäisen yhteistyön ylläpitäjänä suuremmaksi ja muutamat haastatellut sanoivatkin, että yksi keskeinen YTR:n aikaansaannos on parempi koordinaatio maa- ja metsätalousministeriön eri yksiköiden kesken. Monet MMM:ssä maaseutuasioita hoitavat henkilöt ovat määräaikaista projektityöntekijöitä, mikä selvästikin heikentää tehtävien hoidon jatkuvuutta.

Haastattelussa nousi esille ehdotus koota maaseudun kehittämistoimet MMM:ssä yhteen yksikköön esim. maaseudun kehittämisosastoksi. Yksikköön tulisi liittää myös MMM:n tukemat tutkimus ja neuvonta, joka edistäisi ministeriön sisällä kokonaisvaltaista tarkastelua, vähentäisi mahdollista sisäistä kilpailua ja mahdollistaisi tehokkaamman maaseudun elinvoimaisuuden edistämistoiminnan. Tällöin myös YTR:n henkiloitumisesta johtuvat jatkuvuuden riskit vähenisivät. Myös muiden ministeriöiden näkökulmasta katsoen olisi selkeämpää jos maaseutuasioiden hoito ja YTR:n hallinnointi olisi koottu yhteen osastoon.

1990-luvun alussa Suomi päätti, ettei se perusta EU:n maksajatehtäviä varten erillistä maaseutuvirastoa, vaikka sitä jäsenmailta edellytettiin. Ratkaisuna oli organisoida MMM:n maatalousosasto uudelleen. Nykyisin maatalousosaston toimeenpanolinja yhdessä kahden osaston ulkopuolisen yksikön kanssa hoitaa maksajaviraston tehtäviä. Parin vuoden aikana on valmisteltu maaseutuviraston perustamista ja sen sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Maaseutuvirasto käynnistyy vuonna 2005 ja sen mahdollisina sijoituspaikkakuntina on mainittu Lahti, Seinäjoki ja Hämeenlinna. Maaseutuvirasto nimenä ei anna oikeaa käsitystä, koska sen tehtäviin ei kuulu juurikaan maaseudun kehittämistehtäviä, vaan se on selkeästi maksajavirasto erilaisia EU:n tukia varten. Ilmeisesti perustettavalla Maaseutuvirastolla ei tule olemaan kovinkaan paljon suoria yhtymäkohtia YTR:n toimintaan. Sen sijaan Ruotsin Glesbygdverketin uudelleen organisointi tulisi ilmeisesti olemaan lähempänä YTR:n toimintamallia ja sen tehtävät samantapaisia YTR:n kanssa.

5.2.3 YTR:n kokoonpano

YTR:n tehtävänä on koota yhteen eri toimijat ja intressitahot yhden ilmiön, maaseudun ja sen elinvoimaisuuden, kehittämiseen. YTR:n nykyisessä kokoonpanossa on mukana 21 organisaatiota, joista 11 edustaa valtion keskushallintoa

ja yksi valtion aluehallintoa, viisi järjestöä, yksi tutkimusyksikkö, kaksi maakuntia edustavaa toimijaa ja yksi maaseudun kehittäjäyksikkö. YTR:ssä toimivat julkishallinnosta eri ministeriöt ja virastot, koska maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi tarvitaan monien eri toimijoiden toimenpiteitä. Julkisen hallinnon toimenpiteiden kautta luodaan edellytyksiä ja infrastruktuuria muiden toimille.

Ministeriöistä puuttuvat puolustusministeriö ja valtioneuvoston kanslia. VNK:n puuttumista voidaan perustella sillä, että keskushallinnon kehittämislinjausten mukaan kansliaa kehitetään pääministerin ”ministeriöksi”, jonka ensisijaisena tehtävänä on hallinnon koordinointi ja ”yleisemmät” kehittämishankkeet esim. pääministeri on tietoyhteiskunta – politiikkaohjelmaa koordinoiva ministeri. PLM:n toimenkuvaan ei suoranaisesti sisälly maaseudun kehittämistehtäviä, mutta silti rooli maaseudulla, esim. monilla seuduilla puolustusministeriön alaiset tehtävät ovat merkittävä työllistäjä sisäministeriön alaisen rajavartiolaitoksen ohella, mikä tarjoaa työpaikkoja myös syrjäisillä maaseutualueilla. PLM:n intresseissä voisi myös arvella olevan sen, että Suomen rajaseuduilla säilyy asutusta. PLM tuotti 1970-luvulla oman maaseutuohjelmansa ensimmäisenä ministeriönä.

Yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan edustus on laajentunut v. 2002 asetetussa YTR:ssä verrattuna edelliseen. Uusia järjestöjä on nyt mukana kolme: Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ja ProAgria Maaseutukeskusten liitto. Näistä kaksi viimeksi mainittua ovat perinteisiä maatalouden ja maaseudun kehittäjiä ja siten niiden osallistuminen on luonnollista. On oikeastaan hämmästyttävää, ettei niitä oltu kutsuttu jäseniksi jo aiemmin. SAK:n mandaatin on perinteisesti ajateltu keskittyvän taajamissa tapahtuvaan palkansaajien edunvalvontatyöhön. SAK:lla on kuitenkin runsaasti jäseniä myös maaseudulla ja on hyvä, että järjestö on mukana. Myös muiden kunta- ja palvelualoja edustavien

työntekijäjärjestöjen sekä työnantajajärjestöjen halukkuutta osallistua tulisi tiedustella seuraavan YTR:n asettamista valmisteltaessa.

Kirkkojen toiminnalla on merkittävä vaikutus maaseudun elinolosuhteiden luomisessa. YTR aloitti yhteistyön evankelis-luterilaisen kirkon kanssa v. 2001 pyytämällä sitä mukaan III kokonaisohjelman toteuttamiseen. IV kokonaisohjelma sisältää ehdotuksen, että yksittäiset seurakunnat osallistuisivat aktiivisemmin paikallistason maaseudun kehittämistyöhön. Tulisi selvittää onko evankelis-luterilaisella kirkolla kiinnostusta osallistua maaseudun kehittämistyöhön myös YTR:n jäsenenä, sihteeristössä sillä on jo ollut edustaja kesäkuusta 2004 lähtien.

YTR:ssä on vahva keskushallinnon ja keskusjärjestöjen edustus, sen sijaan aluetason organisaatioiden edustus on pienempi, vaikkakin maakuntaliitoilla on ollut edustajansa sekä 1999 että 2002 asetetussa YTR:ssä. Alueilla toimivien yksiköiden osallistuminen ja vaikuttaminen YTR:ään toteutettiin neljännen kokonaisohjelman valmistelussa laajana maakunnallisena konsultaatioprosessina.

YTR:n työn perustana on useiden intressitahojen mukanaolo valmistelussa, mutta YTR:n jäsenenä olevien organisaatioiden määrää ei kuitenkaan voida kovin paljon kasvattaa, jotta tehokas työskentely ei kärsisi. Jäsenmäärän kasvattamisen sijasta voidaan lisätä sellaisia toimintamuotoja, joissa useat sidosryhmät voivat osallistua keskusteluun kuten neljännen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valmisteluprosessilla.

Aiemmin YTR:llä oli kaksi apulaispääsihteeriä, joista toinen tuli sisäasiainministeriöstä. Nykyisessä YTR:ssä on vain yksi apulaispääsihteeri, jonka asemapaikka on MMM. YTR:n varapuheenjohtaja on SM:n alueiden ja hallinnon kehittämisosaston ylläjohtaja ja SM:n henkilöstöä on sihteeristössä. Maaseutupoliittikka on niin lähellä sekä maatalouspolitiikkaa että aluepolitiikkaa, että on tärkeätä vahvistaa näiden kolmen politiikkasektorin läheistä yhteistyötä. Tätä varten

on perustettu maaseutu- ja kaupunkipolitiikan vuorovaikutustyöryhmä, minkä tavoitteena on vahvistaa maaseudun ja kaupunkien kehittämissaasteiden yhteensovittamista. SM johti aikaisemmin lisäksi aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmää. YTR:n ja vuorovaikutustyöryhmän toiminnan keskinäisen koordinaation kannaltakin olisi hyvä, että SM olisi yhtä vahvasti mukana YTR:n työssä kuin aikaisemminkin. Vähintäänkin SM:stä pitäisi tulla toinen, oman toimen ohella toimiva apulaispääsihteeri. Tämä myös tasapainottaisi nykyistä YTR:n leimautumista vain MMM:n toimieliimeksi.

5.2.4 YTR:n rakenne ja työskentelytapa

5.2.4.1 YTR:n rakenne

YTR:n rakenne muodostuu erilaisista toimieliimistä (kuva 2)

- maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR, jossa on 21 organisaation edustus ja josta yleensä käytetään nimitystä varsinainen YTR
- pääsihteeri
- sihteeristö (apulaispääsihteeri ja sihteereitä eri organisaatioista)
- hankeryhmä.

YTR asettaa teemaryhmiä ja työryhmiä ja niitä voidaan enemmänkin pitää YTR:n toimintatapana, jolla se edistää maaseudun kehittämistä ja niitä on arvioitu kohdassa 5.3.4.

Haastattelut ja tehdyt kyselyt osoittivat, että YTR:n rakenne ei ole selvä eri ulkopuolisille tahoille ja sidosryhmille. Etenkin oli hankala hahmottaa YTR:n ja teema- ja työryhmien välistä suhdetta tai tunnistaa, että jokin ryhmä tai hanke on YTR:n käynnistämää tai tukemaa. Osasyynä asiaan on varmaan YTR:n toiminnan laajuus, sillä myös arvioinnin ohjausryhmän keskusteluissa tämä asia on käynyt ilmi. Se seikka, että lyhennetty YTR käytetään sekä valtioneuvoston asettamasta työryhmästä että koko kokonaisuudesta estää yhtenäisen käsityksen muodostumista.

YTR:n toiminnassa mukana oleville sihteereille tehty kysely osoitti, että sihteereiden käsitykset organisaation selkeydestä erosivat toisistaan. Myös Ingbergin selvityksessä saatiin samansuuntaisia tuloksia (Ingberg 2002). Eri toimielinten tehtävien ja roolin erottamista toisistaan saattaa hankaloittaa myös se, että sihteeristö, teema- ja työryhmien edustajat voivat osallistua YTR:n kokouksiin. Keskustelun ja vuorovaikutuksen kannalta tämä on kuitenkin positiivinen asia, joten tässä tehokkaan toiminnan vaatimukset ovat syrjäyttäneet organisatorisen selkeyden tavoitteen.

5.2.4.2 YTR:n työskentelytapa

YTR:n perustyöskentelytapa on kokoukset, joissa käsitellään meneillään olevia tehtäviä mm. maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa vuonna 2004, muodostetaan YTR:n kannanottoja ja tehdään ehdotuksia tai lausuntoja. Vuosikertomuksen 2003 mukaan (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004a) YTR piti vuonna 2003 kuusi kokousta ja niihin osallistui jäseniä, varajäseniä ja sihteeristöön kuuluvia keskimäärin 28/kokous ja yhteensä 59 eri henkilöä.

YTR:n kokoisen ryhmän kokoustyöskentelyä ei voida pitää kovin tehokkaana yhteisen käsityksen muodostamisen keinona, vaan tarvittaisiin myös muuntyyppisiä työskentelytapoja. YTR:n kokouksen yhteydessä pidetyssä työpajassa esitettiin pidempikestoisia seminaareja, joissa voidaan perusteellisesti keskustella ja perehtyä toisten osapuolten näkemyksiin. Tämän katsottiin luovan sitoutuneisuutta YTR:n toimintaan sekä myös maaseutupoliittisten kannanottojen eteenpäin viemiseen omassa organisaatiossa. Haastatteluisa ehdotettiin myös, että YTR järjestäisi vuosittain ajankohtaisista teemoista seminaarin, johon osallistuisivat ministeriöistä ja sidosryhmäorganisaatioista muutkin kuin YTR:ssä jo toimivat henkilöt.

Arvioijaryhmällä oli mahdollisuus tehdä havaintoja YTR:n kokoustyöskentelystä kahdessa kevään 2004 kokouksessa. YTR:n kokouksessa

maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman käsikirjoitusversiota käsiteltäessä jäsenet toivat esille oman organisaationsa poikkeavia kantoja, joista muut esittivät mielipiteensä. Kuitenkaan varsinaisessa kokouksessa ainakaan siinä vaiheessa ei selkeästi julkilausuttu, mihin muotoon asia ohjelmaan kirjataan eli millaiseksi YTR:n kanta viimekädessä muotoutuu. Arvioijat jäivätkin miettimään missä ja miten YTR:n kannat ristiriitatilanteissa syntyvät. Ratkaiseeko pääsihteeri tai puheenjohtaja asian vai meneekö asia asianomaisen ministeriön viralliseen päätöksentekojärjestelmään ratkaistavaksi vai viedäänkö se ministerityöryhmään?

Varsinaisen YTR:n jäsenet ovat omassa organisaatiossaan usein päätöksentekoasemassa ja siten YTR:n toimintaan osallistumisella voidaan vaikuttaa henkilöiden ajatteluun ja näkemyksiin ja myös heidän omien organisaatioidensa ratkaisuihin. Vaikka kokoustyöskentely näin isossa ryhmässä ei ole aina kovin tehokasta, käydyillä keskusteluilla on kuitenkin merkitystä ajatusten muokkaajana ja erilaisten näkemysten välittäjänä. Tämä tuli ilmi myös YTR:n työpajassa kesäkuussa, jossa mukana oli sihteeristöä, teemaryhmien edustajia ja jäseniä.

YTR:n työskentelyn ja vaikutusten tehostamiseksi pääsihteeri on organisoinut YTR:lle sihteeristön, jossa on edustajia samoista organisaatioista kuin varsinaisessakin YTR:ssä ja sihteeristöön kuuluu noin 60 henkilöä. Sihteeristö kokoontui pääsihteerin johdolla vuoden 2003 aikana 13 kertaa. Sihteeristön kautta YTR:n toimintaan osallistui 47 eri henkilöä ja YTR:n työtä oli suunnittelemassa kerrallaan 12–20 henkilöä/kokous keskiarvon ollessa 15.

Sihteeristössä on selvästi aktiivisten sihteerien joukko noin 20 henkilöä, jotka osallistuvat useammin kokouksiin ja ovat kontaktissa keskenään, sekä passiivisempien sihteereiden joukko, jotka osallistuvat työskentelyyn silloin, kun heitä kiinnostavia asioita käsitellään (Ingberg 2002). Sihteerit ovat yhteydessä toisiinsa myös suoraan sähköpostitse tai puhelimitse kokousten väliai-

koina. Harvemmin kokouksiin osallistuvat sihteerit katsoivat yleisen tiedottamisen avulla pysyvän ajan tasalla käsittelyssä olevista asioista.

YTR:n sihteeristöllä on myös muita vapaamuotoisempia työskentelytapoja kuin kokoukset. Paljon käytetään sähköpostin avulla tapahtuvaa tiedottamista koko sihteeristölle tai sitten muuttaman henkilön kesken tapahtuvaa keskustelua. Sihteereistä suurin osa katsoikin tehdyn kyselyn perusteella, että YTR:ssä on riittävästi forumeita yhteistyölle ja tiedon kulku toimii hyvin.

YTR:n sihteeristössä toimivat ovat pitäneet YTR:ää ammatillisen osaamisen kasvattamisen ja ylläpitämisen mahdollistajana ja tiedonvälityskanavana, mikä tuli selvästi esille jo aiemmassa selvityksessä (Ingberg 2002) sekä tämän arvioinnin yhteydessä tehdyssä sihteeristökyseleissä. Suurin osa sihteereistä arvioi, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa YTR:ssä valmisteltaviin asioihin, tätä mieltä olivat etenkin SM:n sihteeristön jäsenet.

Useimmat sihteeristön jäsenet katsoivatkin saavansa enemmän henkilöinä hyötyä YTR:ssä toimimisesta kuin mitä hyötyä heidän oma organisaationsa saa. Ongelmallista YTR:n vaikuttavuuden kannalta on, että osa sihteereistä katsoo, ettei YTR:llä ole kovin paljon vaikutusta heidän oman organisaationsa toimintaan. Sihteeristökyseleyn väitteeseen ”Katson pystyväni toteuttamaan omassa organisaatiossani YTR:n linjauksia” ministeriöistä tulevien sihteereiden mielipiteissä oli selvää hajontaa. MMM:öön ja SM:öön kuuluvista 13 vastanneesta viisi oli samaa mieltä ja 3 eri mieltä em. väitteen kanssa loppujen vastatessa neutraalisti.

Edellä mainittuihin näkemyksiin vaikuttanee se, miten keskeisessä asemassa maaseutuasiat ovat omassa organisaatiossa. Toisissa virastoissa ne ovat hyvin marginaalisia viraston perustehtävän näkökulmasta, jolloin sihteeristöön kuuluvan mahdollisuudet vaikuttaa oman viraston ratkaisuihin voivat olla melko pienet. Sihteeristökyseleissä MMM:stä tulevat sihteerit antoivat jonkin

verran kriittisempiä arvioita YTR:stä kuin muut sihteerit, mutta syytä tähän ei pystytty selvittämään. Se saattaa johtua mm. edellä mainitusta seikasta, jossa SM:n jäsenet kokivat voivansa vaikuttaa YTR:ssä valmisteltaviin asioihin enemmän kuin MMM:n jäsenet.

5.2.4.3 YTR:n resurssit

YTR:n tehtävien hoidon kannalta keskeistä on saada asioita valmistelemaan ja kehittelemään asiantuntevia ja asialle omistautuvia henkilöitä eri organisaatioista. YTR:llä ei periaatteessa ole lainkaan päätoimisia henkilöitä. Sekä pääsihteerillä että apulaispääsihteerillä molemmilla on oma virkansa MMM:ssä. Todellisuudessa kuitenkin heidän työpanoksensa ohjautuu varsin isolta osalta YTR:n tehtäviin.

Tällä hetkellä YTR:llä on vain yksi MMM:ssä toimiva apulaispääsihteeriksi. Aiemmin myös SM oli nimennyt oman organisaationsa edustajan apulaispääsihteerin sivutoimiseen tehtävään. Edellisen YTR:n aikana puheenjohtaja edusti SM:tä. Tämän lisäksi pääsihteerin toimen hoitamiseen kytketty virka sijaitsi aiemmin SM:n silloisella aluekehitysosastolla. SM:n rooli YTR:n toiminnassa näyttää pienentyneen aluekehityksen tärkeydestä huolimatta.

Kun YTR asetetaan, osallistuvat organisaatiot nimeävät siihen omat edustajansa ja heille varajäsenet. Asettamisen tarkoituksena on, että osallistuvat organisaatiot myös sitoutuisivat henkilöresurssiensa käyttöön YTR:ssä. Kuitenkaan monilla YTR:n jäsenillä ei selvästikään ole mahdollisuuksia panostaa kovin paljon aikaansa YTR:n työskentelyyn ja osallistua kokouksiin, ilmeisesti koska heillä on paljon erilaisia työtehtäviä ja myös jäsenyyksiä muissa sidosryhmien yhteistyöryhmissä. Tästä osoituksena oli mm. YTR:n kesäkuun kokous, jossa arviointiryhmän tarkoituksena oli pyytää jäseniltä arvioita heidän omasta toiminnastaan. Koska kokouksen loppuvaiheessa paikalla oli vain enää muutama jäsen, jäi tulos arvioinnin kannalta epävarmaksi.

Sihteeristöön kuuluu kuutisenkymmentä jäsentä. Sihteereiden mahdollisuudet työskennellä aktiivisemmin YTR:ssä riippuu paljon heidän oman organisaationsa ja esimiehensä suhtautumisesta YTR:ään. Toisilla sihteereillä maaseudun kehittämissasiat ja työskentely YTR:ssä on määritelty heidän toimenkuvaansa ja sovittu resurssien käytöstä tulosneuvotteluissa (Ingberg 2002). YTR:lle olisi hyödyllistä, jos sihteeristöissä toimivien työpanosta suunnattaisiin maaseudun kehittämistyöhön esim. sopimalla siitä oman organisaation vuosisuunnittelun yhteydessä. Pääsihteerillä ei ole mahdollisuutta määrätä sihteerien osallistumista tai töiden suorittamista vaan vaikuttamisen tulee tapahtua motivoinnin kautta.

YTR:n sihteeristön työajan käyttöä koskevassa kyselyssä tuli ilmi, että vain yhdellä 8:sta MMM:n, mutta kolmella 5:stä SM:n vastanneesta toiminta YTR:ssä on sisällytetty vuotuisen tulosopimukseen. Kolme näistä kaikista ilmoitti, että YTR vie vuotuisesta työajasta yli 50%, kahdeksalla vastaajalla 5–50 % ja kahdella vastaajalla alle 5 %. Kyselyn mukaan siis ministeriöissä, etenkin MMM:ssä, varsinaisen työn ja tulosopimuksen välillä on ristiriita, joka viittaa samaan suuntaan kuin muukin kysely: yksittäiset henkilöt kokevat YTR:n työn tärkeämmäksi kuin organisaatiot. YTR:n toiminta nojaa tällä hetkellä erittäin paljon toiminnassa mukana olevien henkilöiden vapaaehtoisuuteen. Tämä on toisaalta positiivinen siinä mielessä, että se lisää mukaan lähtevien motivaatiotasoa ja sitoutumista, toisaalta se on heikkous, kun toiminta ei ole pysyvällä pohjalla.

Omiin toimintamenoihinsa YTR on ohjesäännössä valtuutettu käyttämään 2% maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin osoitetuista kansallisista määrärahoista. Yhteensä YTR:n omat rahalliset resurssit ovat varsin niukat eikä niillä pysty varsinaisesti rahoittamaan mittavia maaseudun kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä. Näiden varojen lisäksi kuitenkin myös muut ministeriöt osoittavat omia määrärahojaan hankeryhmässä sovittavien rahoituskonsortioiden kautta maaseudun kehittä-

mistoimiin. YTR:n keskeiseksi toimintalinjaksi on valittu informaatio-ohjaus. Voidaan arvioida, että se käyttää tätä keinoa tehokkaasti antaen 'strategisia sysäyksiä' katalyyttisen vaikutuksen synnyttämiseksi. YTR:n saavutukset niissä asioissa, joissa sillä on suora vaikutusmahdollisuus, ovat mittavia ottaen huomioon sen rahalliset resurssit.

5.2.5 YTR:n ohjaus ja johtaminen

Haastattelujen ja YTR:n omien arvioiden mukaan sillä ei ole ollut kovin vahvaa poliittista ohjausta, vaikka YTR kuuluu hallinnollisesti maa- ja metsätalousministerin ja -ministeriön toimialaan ja vaikka valtioneuvoston hyväksymä maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma voidaan katsoa poliittisen ohjauksen välineeksi. Edellisen hallituksen aikana joitakin YTR:n asioita käsiteltiin hallinnon ja aluekehityksen ministerivaliokunnassa ja eduskuntaan syntyi maaseutuverkosto vuonna 2001. Poliittinen ohjaus on katsottu tarpeelliseksi, koska YTR:n toiminnassa voi tulla tilanteita, missä virkamiesvalmistelussa ei löydy yhteistä ratkaisua tai muuten tarvitaan poliittista tarkastelua, poliittista sitoutumista ja asioiden ratkaisemista poliittisella tasolla.

Vanhasen hallituksen aikana poliittinen ohjaus on järjestetty ja maatalous- ja maaseutuasioiden ministeriryhmä ohjaa 4. maaseutupoliittisen ohjelman valmistelua. Poliittisen ohjauksen vahvistamiseksi on keskusteltu siitä, että keskeiset puolueet tulisivat mukaan edustajiensa kautta varsinaisen YTR:n jäseniksi. Toinen vaihtoehto olisi jatkaa nykyisen ministeriryhmän työskäytä. Arviointiryhmä pohti näitä vaihtoehtoja ja katsoo, että parempi vaihtoehto olisi jatkaa nykyisen ministeriryhmän työtä.

Maaseutukehityksen toimintakenttä ja siten YTR:n toiminta sijoittuu yhdessä maatalous- ja aluepolitiikan muodostamaan kolmioon. Tämä kolmio heijastuu myös YTR:n johtoon. YTR:n puheenjohtaja edustaa maatalouspolitiikkaa, varapuheenjohtaja aluepolitiikkaa ja pääsihteeriksi maaseutukehitystä. Puheenjohtaja ja YTR:n pää-

sihteeri tulevat MMM:stä ja varapuheenjohtaja SM:stä. Puheenjohtajan rooli ei ole noussut esille selvityksissä.

YTR:n pääsihteerin tehtävänä on organisoida YTR:lle annettujen tehtävien toteuttamista ja seurata aikaansaannoksia. Hänen toimenkuvansa koostuu monipuolisesta asioiden valmistelusta, suunnittelusta, johtamisesta, organisoinnista ja toteuttamisesta. Pääsihteeri toimii puheenjohtajana tai sihteerinä useassa YTR:n työryhmässä tai toimikunnassa. Vastuunkanto on hyvin laajalaista ja menestyksekkäs työ edellyttää reagoitua yleensä ennen kuin yleisesti asioihin havahdutaan. Pääsihteerin työ on aitojen maaseutupoliittisten toimintatapojen rakentamista toiminnan eri tasoille. Pääsihteerillä ei ole toimivaltaa ohjata muiden toimijoiden päätöksentekoa, johon ensisijaisesti vaikutetaan kokonaisohjelman ehdotusten, lausuntojen tai informaatio-ohjauksen keinoin. Pääsihteeri MMM:n jaostopäällikön roolissaan toimii YTR:n toimintaan ja maaseudun kehittämiseen liittyvien asioiden esittelijänä MMM:ssä. Haastattelujen, kyselyjen ja aiemman selvityksen (Ingberg 2002) mukaan YTR henkilöityy hyvin voimakkaasti pääsihteerin, mitä toiset pitivät YTR:n vahvuutena ja toiset heikkoutena.

YTR:n pääsihteerin toimintatarmo sai tunnustusta ja sitä pidettiin monissa haastatteluissa merkittävänä tekijänä YTR:n toiminnan vakiinnuttamisessa ja asemoinnissa voimakkaasti sektoroituneessa hallinnossa. Kun määräaikaisuus ja vakiintumattomuus ei toiminnan alussa antanut YTR:lle kovin vahvaa hallinnollista asemaa, dynaaminen toiminta on ollut tärkeää tällaisen poikkihallinnollisen työn aseman tunnustamiseksi. Toisaalta arviointiryhmä on haastatteluissa ja kyselyissä saanut kommentteja, että tällaisen vahvan toimintatavan on koettu käytännön tasolla rajoittavan osaavien, mutta ei-vahvasti itseään esille tuovien ihmisten panosta työhön. Keskusteluissa tuli esiin joissakin tapauksissa epävarmuus tuoda vielä pohdinnanalaisia ideoita tarkasteluun, koska on pelätty niiden nopeaa julkista hylkäämistä.

Varsinaisen YTR:n kokouskäytännöt on koettu enemmän komiteatyyppeinä kuin innostavina. Sihteeristökyselyssä väitteeseen ”YTR:n johtaminen kannustaa osallistumaan sen työhön” lähes puolet vastaajista oli täysin tai jonkin verran eri mieltä. Myös vapaissa vastauksissa oli mainintoja siitä, että varsinaisen YTR:n kokousten ilmapiiri ei tue keskustelua. Vaikka sihteeristö ei kuulu varsinaiseen YTR:ään, tukevat heidän kommenttinsa arviointiryhmän omia havaintoja (kaksi kokousta) YTR:n kokouskäytännöistä.

YTR:n toiminnalliset rutiinit hankehallinnon ja muun toiminnan osalta ovat selkeät, hyvin dokumentoidut ja järjestelmällisesti hoidetut. YTR tuottaa toimintasuunnitelman ja vuosikerromuksen. Tärkeimmän ohjausvälineen, maaseutupoliittisen kokonaisohjelman toteutumista seurataan puolivuotisraportoinnilla, mitä voidaan pitää hyvin systemaattisena toimintatapana ajatellen seurattavan toiminnan laajuutta ja monimuotoisuutta.

5.2.6 Johtopäätökset

Tarkasteltavat asiat:

Organisoinnin tuloksellisuus, toteutettavuus, kestävyys, johtaminen
– toiminnan lisäarvo

- YTR tai vastaaventyypinen toimielin on tarpeellinen maaseudun kehittämisessä, koska sen avulla voidaan koota yhdessä toimimaan eri ministeriöitä ja muita toimijoita, joiden vastuulla ovat erilaiset laajan maaseutupolitiikan toteutusmahdollisuudet
- Maaseutupolitiikan kehittäminen, suunnittelu ja toteuttaminen ovat jatkuvaa toimintaa ja samoin maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän, vaikka se asetetaankin määräajaksi. Arviointiryhmä katsoo, ettei määräaikaisuutta tässä vaiheessa ole syytä muuttaa pidempiaikaiseksi tai vakinaiseksi, sillä YTR:ään osallistumisen harkitseminen määräajoin sitouttaa organisaatioita.

- YTR on valtakunnallinen maaseutupolitiikan kehittämis-, suunnittelu- ja valmisteluelin ja sen työskentelyyn osallistuvat tärkeimmät maaseudun kehittämisasioihin vaikuttavat tahot. Vaikka vielä löytyykin intressipiirejä, jotka voisivat olla mukana, ei ole tarkoituksenmukaista kasvattaa YTR:n organisaatioiden määrää kovin paljon, vaan käyttää samanlaisia yhteistyön muotoja kuin neljännän maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelussa.
- Arvioijaryhmä ei näe riittävästi perusteita sille, että maaseudun kehittämisasiat voitaisiin organisoida kehittämiskeskusmuotoiseksi virastoksi.
- YTR:n rakenne ja eri toimielimien rooli ei ole ulkopuolisille eikä kaikille YTR:ssä mukana olevillekaan selvä.
- YTR:n saavutukset ovat merkittäviä ottaen huomioon sen niukat rahalliset resurssit. Se käyttää tehokkaasti informaatio-ohjausta asiansa edistämiseen.
- Monillakaan sihteeristön jäsenellä YTR ei näy toimenkuvan osana, vaikka merkittävä osuus työpanoksesta kohdistuu YTR:n töihin. Sihteeristön toiminta nojaa tällä hetkellä vahvasti vapaaehtoisuuteen.
- YTR:n toiminnalliset rutiinit hankehallinnon ja muun toiminnan osalta ovat selkeät, hyvin dokumentoidut ja järjestelmällisesti hoidetut.
- YTR:n kannanottojen muodostuminen ei ole kovin selvää: muodostetaanko ne YTR:n kokouksessa, kokousten ulkopuolisissa neuvotteluissa vai MMM:ssä, jossa YTR:n päävastuuhenkilöt toimivat virkatehtävissään.
- YTR leimautuu voimakkaasti MMM:ään, mikä johtuu pääosin siitä, että puheenjohtaja, pääsihteeri ja apulaispääsihteeri ovat MMM:n virkamiehiä. Tämä voi haitata YTR:n näkemysten saamista läpi muissa ministeriöissä kuten SM:ssä, jonka vastuulla on maaseudun kanalta tärkeä aluekehitystoiminta.
- YTR:ssä on rinnakkain kaksi organisoitumistapaa ja toimintakulttuuria. Varsinainen YTR on neuvottelukuntamainen, kuitenkin poikkeuksena on muiden kuin jäsenten laaja osallis-

tumismahdollisuus kokouksiin. Osallistumismahdollisuudella neuvottelukuntamaisuutta on pyritty muuttamaan osallistavaan suuntaan. Sihteeristö on selvästikin verkostomainen rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan, samoin teemaryhmät ja toimintaryhmät (ks. 5.4.2).

- Varsinaisen YTR:n sisäinen keskustelu ei ole riittävän avointa, vaan toimintakulttuuri on liian komiteamaista, jossa kokonaisuuden etua tärkeämpää on oman intressiryhmän etujen ajaminen. Toisaalta pienemmissä ryhmissä, kuten hankeryhmässä ja teemaryhmissä toiminnan on mainittu olevan innostavaa ja selkeästi yhteisten tavoitteiden suuntaista.

5.2.7 Kehittämisehdotukset

- Alueiden kehittämisen ja sen organisoinnin perusteella tulisi harkita YTR:n siirtämistä MMM:stä SM:ään, jossa YTR ja maaseudun kehittäminen saisivat laajemman toiminnallisen perustan ja erilaisia alueille suunnattuja kehittämisohjelmia ja -toimia voitaisiin paremmin suunnata ja yhteensovittaa. Tämä olisi luonnollista myös ajatellen maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa, missä maaseudun merkitystä asuinpaikkana on korostettu suhteessa aiempaan tuotanto- ja elinkeinolähtöisyyteen.
- Jos YTR säilytetään MMM:ssä, sen ja aluekehityksen koordinaatiota pitää vahvistaa ja jatkaa kaupungin ja maaseudun vuorovaihtusryhmän työtä sekä maatalous- ja maaseutuasioiden ministeriryhmän työtä. Lisäksi ehdotetaan, että YTR:llä olisi toinen apulaispääsihteeri SM:stä (oto).
- MMM:n sisäisessä organisoinnissa tulisi vahvistaa maaseutuasioiden organisointia ja koota yhteen yksikköön maaseudun kehittämistä koskevat asiat esim. maaseudun kehittämisosasto tai -yksikkö esim. ministeriön strategiatyön yhteydessä tai suunniteltaessa neljännän maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteutusta.
- Aidon poikkihallinnollisen imagon ja toiminnallisten suhteiden vahvistamiseksi olisi hyvä,

että seuraavaksi nimitettävässä YTR:ssä puheenjohtaja ja pääsihteeri olisivat eri ministeriöistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi puheenjohtajaa SM:stä.

- YTR:n määräaikaisuus tulisi kytkeä hallituksen strategian keskeisiin ajoituksiin tai maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman voimassaoloon.
- YTR tarvitsee poliittista ohjausta, ministeri ja ministerityöryhmä (ks. myös 5.4.4)
- Seuraavan YTR:n asettamisen yhteydessä tulisi selvittää puolustusministeriön, työntekijä- ja työnantajajärjestöjen sekä kirkon kiinnostus toimia YTR:n jäsenenä.
- YTR:n toimielimet pitäisi nimetä selvemmin. Esim. käyttää nimitystä YTR vain valtioneuvoston asettamasta ryhmästä ja kokonaisuudesta nimitystä YTR:n verkosto.
- YTR:n tulisi kehittää sisäisiä toimintamuotojaan siten, että saadaan enemmän foorumeita avoimelle ja laaja-alaiselle keskustelulle esim. YTR:n sisäiset työseminaarit tai sidosryhmille tarkoitetut seminaarit, joilla voidaan välttää YTR:n koon liika kasvattaminen. Toimintatavassa tulisi toisaalta kehittää keinoja, joilla avointa keskustelua saadaan aikaan ja ylläpidettyä.
- YTR:n kannanottojen muodostumismekanismi olisi sovittava sisäisesti läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja vastakkainasettelun minimoimiseksi.
- YTR:n jäsenten ja sihteeristön omissa organisaatioissa käytäviin tuloskeskusteluihin olisi otettava yhdeksi tulosalueeksi YTR ja osoitettava sille aikaresurssit. YTR:n tulee näkyä myös toimenkuvissa.

5.3 YTR:n toiminta

5.3.1 Tehtävät ja tavoitteet

Luvussa 5.1. on jo todettu se, että YTR:n tavoitteet on asetettu tehtävien kautta. YTR:n tehtäväluettelosta voidaan erottaa kolmenlaisia tehtäviä:

Poikkihallinnollista yhteistyötä ja kehittämisedellytyksiä luovat tehtävät: 1, 3, 6, 9

Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma: 2

Maaseudun elinvoimaisuuden tukeminen: 4, 5, 7, 8

Tehtävälista:

1. Hallinnonalojen yhteistyön toteuttaminen maaseutupoliitikassa edistämällä ohjelma- ja hanketoimintaa sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Valmistautuminen vuoden 2006 jälkeiseen ohjelmakauteen.
2. Neljännen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmisteleminen sekä sen ja edellisen ohjelman ehdotusten toteuttaminen hallituksen apuna. Kokonaisuohjelma koostuu strategia- ja ehdotusosista ja se nojautuu alueiden ehdotuksiin.
3. Maaseudun yrittäjyyttä, työllisyyttä ja alueellista tasa-arvoa kohentavien toimenpiteiden valmistelu ja ehdotusten tekeminen yhteistyössä elinkeinoministeriöiden kanssa.
4. Teemakohtaisten ja aluerajoja ylittävien verkostohankkeiden rakentaminen ja edistäminen erityisesti puutuotealalla, pk-elintarvikeyrityksissä, maaseutumatkailussa, etätyössä, maaseutuosaamisessa, kylätoiminnassa, maaseutukulttuurissa, luonnontuotealalla, maaseudun naisten ja nuorten asemassa ja harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksissä.
5. Maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistaminen.
6. Useita hallinnonaloja koskevien maaseutupoliittisten kannanottojen valmistelu, maaseudun tilan arviointi ja lausuntojen antaminen maaseutupoliitikkaa sivuavista ratkaisuksista.
7. Maaseudun toiminnallisen perusrakenteen vahvistamista tarkoittavien menettelytapojen kehitystyö yhteistyössä seutukuntien, paikallisten toimintaryhmien ja kyläyhdistysten ja -seurojen kanssa.
8. Maaseudun hyvinvointipalvelujen uudelleenjärjestämisen muotojen ja yhdistelmäpalvelujen kehittäminen.
9. Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta lisäävän ja muuttoliikettä hillitsevän ohjel-

ma- ja hanketoiminnan käynnistäminen sekä aluekeskustoimien ja maaseudun kehittämisen yhteensovittaminen yhdessä aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän kanssa. Erityishuomio kiinnitetään paikalliskeskusten rooliin ja niitä koskevaan kehittämistyöhön.

YTR:n tehtävät kattavat laajan kirjon erilaisia asioita, joita pyritään edistämään muidenkin ohjelmien, julkisen sektorin toimien ja myös yksityisen sektorin kautta. Tehtäväluettelo on niin pitkä ja yleisellä tasolla, että se antaa toteuttajalle mahdollisuuden valita hyvin monenlaisia toiminnan suuntia ja tapoja. Näin ollen on vaikea arvioida, onko rajallisia resursseja käytetty kaikkein tärkeimpien asioiden tekemiseen.

YTR:n vuosikertomuksissa on raportoitu, mitä edellä olevaan tehtävälistaan kuuluvia asioita on tehty ja niistä nähdään, että kaikkiin asiakointiin on selvästi panostettu. Luonnollista tietysti on, että eri tehtäviä on suoritettu eri laajuudessa. Osa YTR:n toiminnasta vaikuttaa melko suoraan hallinnon päätöksiin, kuten esimerkiksi hankeyryhmän esitykset, mutta valtaosa toiminnasta on epäsuoraa vaikuttamista informaatio-ohjauksen kautta. Toiminnan tuloksia tarkastellaan seuraavissa luvuissa.

5.3.2 Kokonaisuohjelmatyö

Tarkasteltavat asiat:
Kokonaisuohjelmatyön vaikuttavuus, tuloksellisuus, toteutettavuus, johtaminen
– lisäarvo

5.3.2.1 Havainnot

Julkisen hallinnon kehittämistyö tapahtuu nykyään ohjelmina ja hankkeina. Niitä valmistellaan periaatteessa kahdella eri tavalla: hallinto- ja virkamiesvetoisesti, ehkä neuvottelukunnan tukemana tai sitten laajan, kansalaisyhteiskuntaa mukaan ottavan valmisteluprosessin kautta. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelu on tehty jälkimmäisellä tavalla sekä kolmatta

että etenkin neljättä kokonaisuohjelmaa valmisteltaessa, jolloin noudatettiin aluekehityslaisissa säädettyä eri osapuolten yhteistyönä tapahtuvaa alueellista suunnittelua.

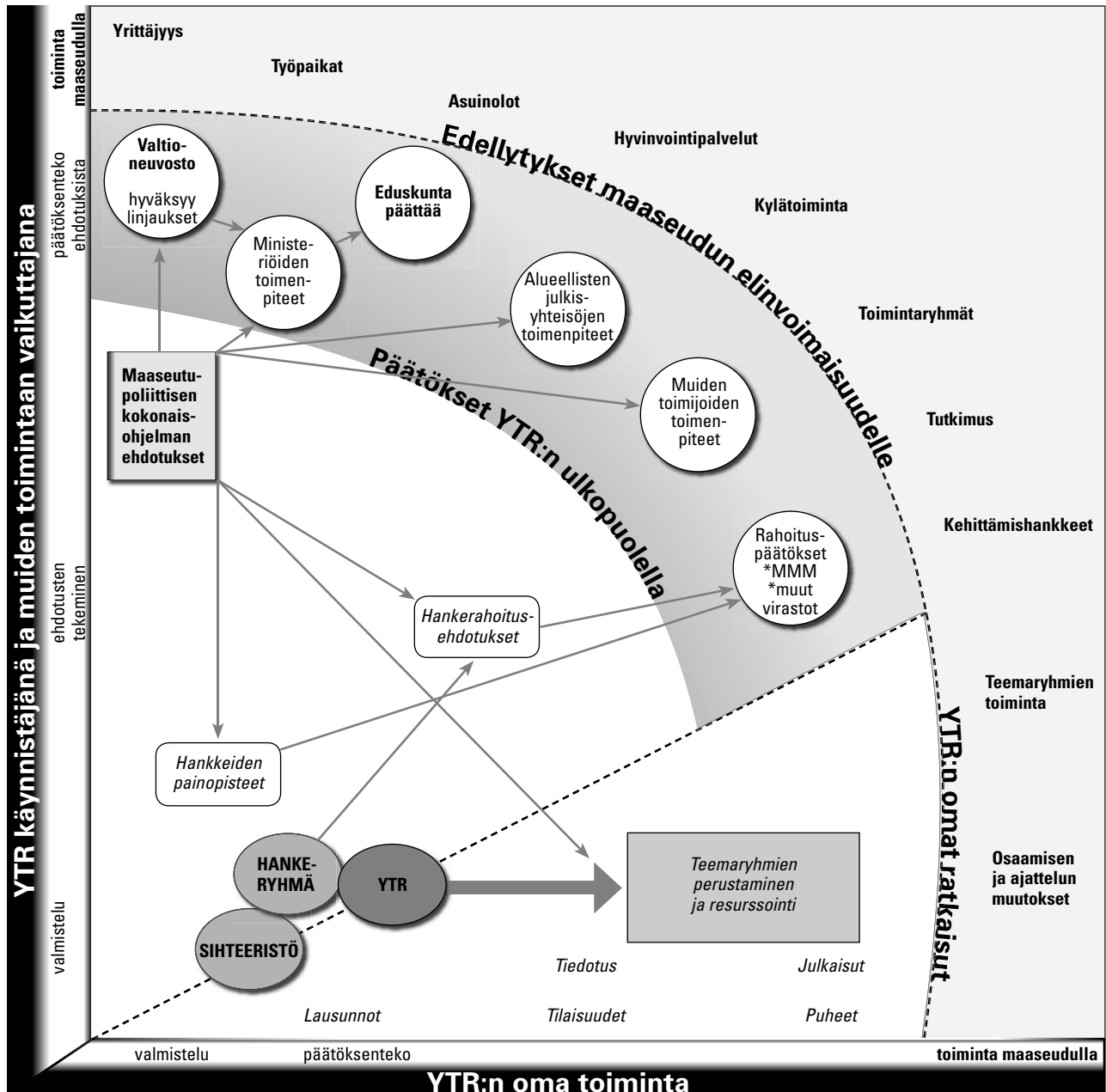
Laaja kokonaisuohjelman valmisteluprosessi on jo sinällään auttanut maaseutuasioiden esiintuloa sektoriministeriöiden ja muiden toimijoiden toimintasuunnitelmiin. Valmistelukonsultaatioissa on etsitty yhdessä asioita, mitkä voisivat olla kyseessä olevan organisaation mandaattiin kuuluvia ja edistäisivät maaseudun kehitystä. Kokonaisuohjelman edustama informaatio-ohjaus sinänsä on osa modernia hallintoa ja uutta hallintokulttuuria.

Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on yksi Vanhasen hallituksen strategian ohjelmista. Hallituksen politiikkaohjelmien ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman organisointia on vertailtu sekä tarkasteltu niiden keskeisiä sisällöllisiä yhtymäkohtia luvussa 5.4.

Politiikkaohjelmat käsittelevät hyvin erilaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä, mikä vaatii ohjelmilta aivan erilaista lähestymistapaa. Ohjelmat sisältävät erilaisia hankkeita sekä konkreetia-asteeltaan eritasoisia kehittämis ehdotuksia sekä lisäksi ne ovat erilaisissa kehitysvaiheissa, minkä vuoksi yksityiskohtainen ohjelmien vertailu tämän arvioinnin puitteissa ei ole ollut mahdollista.

Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman yhteiskuntapoliittinen tavoite, maaseudun elinvoimaisuuden edistäminen, on monien toimijoiden yhteistyötä ja panosta vaativa. Arviointiryhmä pitää osallistavaa konsultaatioprosessia erittäin hyvin valmisteluun ja sitouttamiseen soveltavana ja ohjelman vaikuttavuutta lisäävänä tapana. Lisäksi se seikka, että kokonaisuohjelman toteuttamista seurataan puolivuositain ja siitä raportoidaan, vahvistaa selkeästi eri osapuolten sitoutumista ohjelman ehdotusten toteuttamiseen. Tämä seurantaprosessi ajantasaisen seurantatiedon tuottamisen lisäksi edistää jo sinällään kokonaisuohjelman toteutumista.

YTR:n toiminnan vaikutusmekanismit



Kuva 4. Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma ohjausvälineenä

Kolmas maaseutupoliittinen kokonaisohjelma
Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma on kattava ohjauskeino maaseudun kehittämishaasteiden ja niiden ratkaisuehdotusten esittelyssä. Kehittämissuunnitelmia on esitetty laajalle toimijajoukolle julkishallinnossa, yhdistys- ja yksityissektoreilla. Ohjelman ehdotukset eivät ole sellaisia organisaatioiden suunnitelmien toimenpiteitä, jotka toteutettaisiin automaattisesti, mutta ohjelman virallisen aseman vuoksi sen ehdotuksia voidaan käyttää perusteltaessa erilaisia maaseudun kehit-

tämistoimia. Edellä on mainittu YTR:n toiminnan katalyyttisestä luonteesta. Samaa voidaan sanoa myös kokonaisohjelmasta. Sen tarkoitus on edistää asioita ottamalla ne esille ohjelmassa jolloin on oletettavissa, että niiden toteutumisen todennäköisyys paranee, vaikka suorat vaikutusmekanismit puuttuvatkin.

Kolmas kokonaisohjelma, Ihmisten maaseutu, sisältää 108 ehdotusta, joista 23 sisältyy VN:n periaatepäätökseen. Jää kuitenkin epäselvä-

si, onko kysymyksessä strateginen ohjelma vai erilaisten ehdotusten kokoelma. Ohjelmassa on strategisia maaseutupolitiikan linjauksia, mutta linjauksia vastaavat konkreettiset ehdotukset kattavat vain pienen osan tarvittavista toimenpiteistä, joilla linjausten tavoitteisiin päästäisiin. Jos ohjelman tavoitteista ja toimenpide-ehdotuksista tehtäisiin looginen viitekehys, tulisi ehdotusten toteutumisen lisäksi tarvittavan ohjelman ulkopuolisen toiminnan osuus olemaan merkittävä, jotta ohjelman tavoitteet saavutettaisiin. Loogiseen viitekehukseen tulisi siis varsin huomattava määrä oletuksia. On selvää, ettei laajan maaseutupolitiikan kattavalle ohjelmalle voida rakentaa täydellistä loogista viitekehystä, mutta tarkastelu auttaisi asettamaan eri ehdotukset kontekstiin ja arvioimaan, olisiko jokin muu tapa toimia kenties tehokkaampi.

Maaseutupoliittisiin linjauksiin liittyvät ehdotukset tukevat niitä, vaikka toimenpiteiden tärkeyttä ja tehokkuutta ei aina esitetäkään. Tämä johtunee siitä, että ohjelmaa tehtäessä on jouduttu organisaatioiden sitoutumisen varmistamiseksi hyväksymään eritasoisia ehdotuksia, koska YTR:llä ei ole ollut resursseja eikä toimivaltaa omien ehdotustensa laatimiseen ja läpiajamiseen.

Kolmannen kokonaisuohjelman strategian puutteeseen viittaa myös ohjelman valmisteluvaiheessa tehty tutkimus 'Vaikea maaseutupolitiikka', joka toteaa mm. *"Seurauksena maaseutupolitiikan sisällön epäselvyydestä ei ole yhteistä näkemystä maaseudun tulevaisuuden kuvasta. Strateginen näkökulma maaseutuun puuttuu. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) hallinnollinen status ja merkitys näyttävät vähäisinä."* (Katajamäki ym. 2001, s. 56).

Myös sisäasiainministeriön raportti alueellisen innovaatiopolitiikan haasteista esittää strategisen fokuksen puutteen yhdeksi kokonaisuohjelman ongelmaksi. *"Maaseutupolitiikan suunnittelijoilta on puuttunut kehitysstrategian luomisessa tarvittavia käsitteitä ja työkaluja. Kun maaseutupolitiikalta puuttuu laajasti hyväksytyt strate-*

gia, hallinnonalojen ja kehittämistoiminnan eri muotojen välisille ristiriidoille jää paljon tilaa. Yhteisen käsitteistön ja strategian puutteessa maaseutupolitiikan eri toimijoiden pyrkimykset tulkitaan liiankin helposti vain omien etujen ajamiseksi." (Sisäasiainministeriö 2004a).

Ohjelma koostuu sekä uusista ajatuksista, että sellaisista aloitteista, joita on jo prosessoitu muualla, mutta joiden toteutumista halutaan tukea ottamalla ne mukaan kokonaisuohjelmaan. Jo prosessissa olevien ajatusten tukeminen kokonaisuohjelman kautta on järkevä tapa toimia, sillä olisi vaikea lähteä tällaisessa ohjelmassa ehdottamaan asioita, joista ei esimerkiksi asianomaisen sektoriministeriön piirissä ole keskusteltu. Toisaalta ehdotusten laaja kirjo kertoo siitä kuinka YTR pyrkii vaikuttamaan maaseudun elinvoimaa lisäävästi monilla eri hallinnollisilla ja toiminnallisilla tavoilla ja tasoilla. Kokonaisuohjelma onkin monelle toimijalle tuki, jonka avulla voi viedä eteenpäin haluttuja asioita. Tämä voidaan kuitenkin joissain tapauksissa tulkita heikkoudeksi, mihin em. SM:n raportti viittaa.

Kolmannessa ohjelmassa on hyvin erilaisia ehdotuksia. Jotkut ehdotuksista ovat niin pehmeästi muotoiltuja, että tulos voidaan saavuttaa pienellä vaivalla. Tällaiset ehdotukset on muotoiltu jonkin epätäsmällisen verbin kautta; esimerkiksi pyritään, aktivoidaan, tehostetaan, jne. Toiset ehdotukset on muotoiltu niin, että ehdotus sisältyy organisaation normaaliin toimintaan; esimerkiksi "metsänhoitoyhdistysten toiminnassa erityinen paino annetaan metsänomistajien koulutukselle ja neuvonnalle". Ohjelmassa on myös ehdotuksia joiden toteutuminen vaatii konkreettista toimintaa, kuten "perintökaaren 25 luvun säännösten soveltamisalaa laajennetaan sellaisiin kuolinpesiin, joiden osakkaista yksi tai useampi voisi saada pääasiallisen toimeentulonsa metsätaloudesta".

Se seikka, että ohjelma on varsin laaja ja runsaasti eri asioita yhteen niputtava dokumentti, heikentää sen luettavuutta. On koettu, että sieltä on vaikea

löytää asioita ja ehdotuksia, jotka koskisivat juuri tiedon hakijan organisaatiota. Haastatteluissa ja keskusteluissa tuli ilmi, että monet YTR:n sisäpiirin ulkopuolella olevat, mutta kuitenkin maaseudun kehittämistyössä aktiivisesti mukana olevat henkilöt eivät tunne ohjelman sisältöä. Keskeiseksi syiksi mainittiin ohjelman laajuus ja vaikeaselkoisuus.

Kolmannelta maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta on tehty tiivistelmä, joka on selkeyttänyt ohjelman keskeisen sisällön avautumista lukijoille, joilla ei ole intressiä perehtyä koko asiakirjaan. Sen merkitystä on lisännyt myös se, että tiivistelmä on saatavana myös ruotsiksi ja englanniksi. Neljäs kokonaisuohjelma tullaan suunnitelman mukaan kääntämään vielä useammalle kielelle, millä seikalla on merkitystä erityisesti eurooppalaisessa maaseudun kehittämistä koskevassa asiantuntijakeskustelussa.

Neljäs maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma

Neljäs maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma laaditaan neljälle vuodelle. Tämä ohjelma jaetaan välillisesti vaikuttaviin linjauksiin ja välittömästi toimenpiteisiin johtaviin strategioihin. Lisäksi tarkastellaan erikseen keskeisen tärkeitä muutostrendejä. Ehdotusten koherenssi kuitenkin kärsii edelleen ohjelman valmistelumekanismien vuoksi. Ohjelmaan joudutaan käytännön syistä ottamaan eritasoisia tavoitteita, koska laajaa valmistelijajoukkoa ei voi hallinnollisesti ohjata suoran toimivallan puuttumisen vuoksi. On pidetty tärkeämpänä saada ihmiset ja organisaatiot osallistumaan kuin vaarantaa osallistuminen ylhäältä päin tapahtuvalla ohjauksella. Ohjelmaa valmisteltaessa onkin käytetty laajempaa maakunnallisen tason osallistumista kuin on normaalisti tapana.

YTR:n jäsenenä toimivan STAKES:in edustaja on hahmotellut hyvinvointipalvelujen ylläpitämisen mahdollisuuksia maaseudulla vuoteen 2030 asti aikasarjoja hyväksikäyttäen (Heikkilä 2004). YTR:n tukemat tutkimushankkeet, erityisesti kahdeksan maaseutuprofessorin virat, tuottavat

visioon tarvittavaa näkemystä. Tutkijoiden tuottamaan tietoon tukeutuen YTR:n tulisi koota ja esittää visio, missä suomalaisen maaseudun halutaan olevan pidemmällä tähtäimellä kuin kokonaisuohjelman neljän vuoden tarkastelujakso. Tällaisen vision laatiminen voitaisiin ottaa yhdeksi hankkeiden rahoituksen painopistealueeksi.

Myös neljännessä kokonaisuohjelmassa ehdotusten esittämistapa vaihtelee. Jotkut ehdotukset esittävät tietyn tuloksen saavuttamista ja toiset taas esittävät tekemistä. Esimerkiksi neljäs maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman kappaleessa 4.2.3 on nuoria koskeva ehdotus: *'Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma levittää hyviä kokemuksia nuorten kunnallisista ja seutukunnallisista osallisuusryhmistä'*. Tämä teksti ehdottaa tekemistä, ei tulosta. Kappaleessa 5.8.1. taas on ehdotus: *'Opetushallinto määrittelee kalastusoppaiden koulutukselle sisällön ja oppaiden ammattitaidon osoittamiseksi otetaan käyttöön oma näyttötutkinto'*. Tämä konkreettisen tuloksen saavuttamisen sisältävä ehdotus on sitouttavampi ja sen saavuttaminen pystytään myös mittaamaan.

Kokonaisuohjelmien vaikuttavuus

Kokonaisuohjelmien ehdotusten toteutumista seurataan puolivuotisraportoinnilla. Sen sijaan toimenpiteiden vaikuttavuutta kentällä ei ole seurattu. Arviointiprosessin aikana kävi ilmi, että ehdotukseen neljänneksi kokonaisuohjelmaksi liitettiin vaikuttavuuden mittaamisen elementtejä ja alustavia indikaattoreita.

Arvioijilla ei ollut vastaavaa materiaalia kolmannen kokonaisuohjelman vaikuttavuudesta, joten asiaa pyrittiin selvittämään ulkokehän internet-kyselyllä ja hakemalla eri organisaatioiden asiakirjoista viittauksia maaseutupoliittiseen kokonaisuohjelmaan ja YTR:n toimintaan. Kuten edellä on todettu, YTR ja maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma pyrkivät vaikuttamaan maaseudun kehitykseen pääosin epäsuorasti, koska YTR:n resurssit ovat varsin rajalliset ja kokonaisuohjelma ei sido toteuttajia. Kyseessä

on siis edellä mainittu katalyyttivaikutus ja sen selvittäminen.

Alla on lyhyt lista siitä, miten maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma näkyy eri hallinnonalojen vuosikertomuksissa ja tulossuunnitelmissa:

- MMM:n eri suunnitelmissa ja toimintakertomuksissa sekä YTR että maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma näkyvät hyvin ja niihin viitataan usein.
- MMM:n aluekehitysstrategia 2005–2008 pitää kokonaisuohjelmaa selkeästi yhtenä toiminnan lähtökohtana. (Maa- ja metsätalousministeriö 2004d)
- SM:n Suomen aluekehittämisstrategia mainitsee kokonaisuohjelman kerran listatessaan eri ohjelmia. (Sisäasiainministeriö 2003a)
- Sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomus 2002, Sisäasiainministeriön julkaisut 17/2003 mainitsee YTR:n kerran, ja viittaa suunnitelmassa maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteuttamisen jatkamiseen. (Sisäasiainministeriö 2003b)
- SM:n julkaisu Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet - Rikstäckande mål för regionutveckling, Sisäasiainministeriön julkaisut 18/2004 mainitsee maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman muiden erityisohjelmien listauksen yhteydessä, sekä lisäksi kolme kertaa kun kerrotaan että kokonaisuohjelma uusitaan. (Sisäasiainministeriö 2004b).
- Opetusministeriön toimintakertomuksessa 2003 mainitaan osallistumisesta kokonaisuohjelman neuvotteluihin.
- Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) väliarviointiraportissa maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä ja maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma mainitaan lähdeluettelossa mutta ei tekstissä. Näin, vaikka raportti kysyy sivulla 73, ”kenelle kuuluu vastuu maaseudun kehittämisestä”. (Maa- ja metsätalousministeriö 2004c).

Edellä oleva lista osoittaa, että maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman näkyvyys vähenee jo keskushallinnon piirissä kun etäännyttään MMM:n

ja YTR:n sihteeristön välittömän vaikutuksen ulkopuolelle. Tämä ei automaattisesti tarkoita, ettei ohjelmalla ole vaikutusta kauempanakin, mutta todistusta siitä ei tällä tarkastelulla löydy.

YTR:n toiminnan vaikuttavuudesta antaa kuitenkin viitteitä ulkokehän internet-kysely, vaikka vastaajien mielestä maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ja/tai YTR ei ollutkaan erityisen hyödyllinen maaseudun kehittämiseksi. Jos kuitenkin katsotaan vastauksia hieman pitemmälle, YTR:n vaikutus näkyy epäsuorasti seuraavan päättelyketjun kautta:

Useimpien mielestä hallinnonalojen välinen yhteistyö maaseudun kehittämisessä on parantunut viime vuosina. - Useimpien mielestä hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut muun muassa maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman vaikutuksesta. - Useimmat olivat myös sitä mieltä, että lisääntynyt yhteistyö on parantanut maaseudun kehittämistoimintaa. (Liite IV: Internet kyselyn tuloksia)

YTR:n toiminnan positiivinen vaikutus maaseudun kehittämistoimintaan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman kautta on näin ollen todennäköinen. Jos vielä oletetaan, että parantunut kehittämistoiminta johtaa parempaan maaseutukehitykseen, voidaan todeta että YTR:n toiminnalla ja kokonaisuohjelmalla on ollut positiivinen vaikutus maaseutuun. Päättelyketju on kuitenkin pitkä ja hauras, joten vaikutus ja varsinkin sen suuruus jäävät konkreettisesti todentamatta, vaikka tulos onkin looginen.

YTR tuottaa laajasti maaseutukehityksen edistämistyössä tarvittavaa tietoa, jota voidaan hyödyntää maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelussa ja seurannassa. Ohjelmassa on ehdotuksia monille toimijatahoille, jotka siten ainakin löyhästi kytkeytyvät YTR:n verkostoon. Kokonaisuohjelman lisäarvoa on kuitenkin hankala mitata, koska sen todentaminen, että jokin päätös oli maaseutukehitykselle myönteinen juuri kokonaisuohjelman vuoksi, on vaikeaa. Arvioiji-

en mielestä on kuitenkin varsin todennäköistä, että sekä valmisteluprosessin, että varsinaisen ohjelman vaikutus maaseudun kehittämiseen on positiivinen. On jopa mahdollista, että laaja valmisteluprosessi sinänsä on vähintään yhtä tehokas keino maaseudun kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, kuin itse ohjelma.

YTR:n verkoston laajentuessa on käynyt yhä vaikeammaksi verkoston sisäisten henkilö- ja institutionaalisten suhteiden ylläpito. Kokonaisuohjelman laadintaprosessin aikana on käynyt ilmi, että epäselvyyksiä voidaan vähentää kunnollisilla konsultaatioilla. Neljäs maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma valmistuu loppuvuoden 2004 aikana ja sen toteuttamisneuvottelut eri tahojen kanssa käynnistyvät hyväksynnän jälkeen. Ohjelmaa toteutettaessa tulisi kiinnittää huomiota myös YTR:n sisäisen koheesion vahvistamiseen ja toiminnassa mukana olevien tahojen yhteistoiminnan vahvistamiseen.

Neljännän maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman luonnoksessa kritisoidaan aluekeskusohjelmia siitä, että niissä ei näy riittävästi ydinmaaseudun ja syrjäisen maaseudun tarpeet. Samoin aluekehitystä esim. EU-rahoitteisten ohjelmien kautta pidetään suppean maaseutupolitiikan keinona, ja laajan maaseutupolitiikan keinot jäävät käyttämättä. Ohjelman tavoitteena on, että YTR:n työ kytketään kiinteäksi osaksi aluekehitysjärjestelmää ja itsenäisen maaseutupolitiikan kehittämistä jatketaan (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004b, s. 48). Ehdotus neljänneksi kokonaisuohjelmaksi puolustaa voimakkaasti itsenäisen maaseutupolitiikan oikeutusta erillään aluekehityksestä, maatalouspolitiikasta tai muusta elinkeinopolitiikasta. Suomen erityiset haasteet EU:n maaseutumaisimpana maana ovat vahva peruste tälle ajattelulle.

5.3.2.2 Johtopäätökset

- Erillisellä maaseutupoliittisella kokonaisuohjelmalla, joka täydentää aluekehitystoimintaa, maatalouspolitiikkaa tai muuta elinkeinopo-

litiikkaa, on oma roolinsa maaseudun kehittämisessä.

- Kokonaisuohjelmat ovat vaikuttavia ja kattavia esityksiä maaseudun kehityshaasteista ja niiden ratkaisuehdotuksista ja niiden toteutumista seurataan hyvin.
- Kokonaisuohjelman seurantaprosessi edistää ohjelman ehdotusten toteutumista sitouttamalla eri osapuolia ohjelmaan.
- Ohjelmien valmistelumekanismi on erittäin osallistava, mikä sinällään saattaa vaikuttaa yhtä tehokkaasti kuin itse ohjelmat.
- Kokonaisuohjelmien vahvuus ja ongelma on niiden kaikenkattavuus. Ehdotukset toimenpiteiksi eivät toteutuessaankaan riitä saavuttamaan ohjelman tavoitteita, vaan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää paljon muitakin toimia. Ohjelmilla on todennäköinen katalyytti-vaikutus, mutta sen mittaaminen on vaikeaa.
- Erityisesti kentällä maaseudun kehittämistyötä tekevät ovat kokeneet ohjelmat raskaiksi ja vaikeasti avautuviksi.
- Ohjelmien vaikuttavuutta maaseudulla ei voitu todentaa, vaikka se voidaan loogisesti johtaa toiminnasta.
- YTR ja maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ovat melko heikosti tunnettuja kentän toimijoiden keskuudessa.

5.3.2.3 Kehittämissuhteet

- Erityisohjelmien kytkentää maakuntaohjelmiin pitää parantaa, jolloin ohjelmien toimenpide-ehdotusten lisäksi tarvittavat toimenpiteet tulisivat selvemmin pohdittaviksi.
- Osana neljännän kokonaisuohjelman laadintaprosessia joissain ministeriöissä järjestettiin sisäisiä valmisteluseminaareja. Tällaisia seminaareja tulisi järjestää myös osana ehdotusten seurantaprosesseja. Paras anti seminaareista saataisiin, jos keskeiset sidosryhmätahot kutsuttaisiin mukaan.
- Kokonaisuohjelman ehdotusten pitäisi enemmän kohdistua tuloksiin ja vähemmän tekemisiin.
- IV kokonaisuohjelmasta voitaisiin tuottaa myös

sektoreittain eriteltyjä julkaisuja, jotka tehostaisivat sen sektorin ehdotusten toteuttamista ja seuranta. Tällaisia sektoreita voisivat olla esim. opetushallinto, ympäristöhallinto, liikenne ja viestintä, kunnallishallinto jne.

- Seuraavan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelussa voitaisiin käyttää enemmän hyväksi erilaisia suunnittelutekniikoita. Esimerkiksi loogisen viitekehyksen käyttö sopisi tavoitteiden ja toimenpiteiden syy-seuraussuhteiden havainnollistamiseen.
- Pitäisi harkita pitkän tähtäimen vision ottamista osaksi maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa. Ohjausryhmän tiedon mukaan tästä oli keskusteltu jo neljännen kokonaisuohjelman valmisteluprosessin yhteydessä, mutta ajatus ei toteutunut.

5.3.3 Tutkimus- ja kehittämishankkeet

5.3.3.1 Havaintoja

Tarkasteltavat asiat:

Tutkimus- ja kehittämishankkeiden relevanssi – lisäarvo

YTR vastaa valtakunnallisesta maaseudun tutkimus- ja kehittämishanketoiminnan kehittämisestä ja rahoituksen suuntaamisesta. Hankeryhmä ei varsinaisesti valmistelee hankkeita, vaikka tämä tehtävä onkin mainittu sen toimenkuvassa. Ryhmä käsittelee hanke-esitykset, pitää yhteyttä projekteihin sekä alueellisiin maaseuturyhmiin ja useisiin rahastoihin. Hankeryhmä, jossa on edustettuna kuusi hallinnonala (KTM, MMM, OPM, SM, STM, YM) sekä Maaseudun Uusi Aika-yhdistyksen nimeämä tutkijajäsen, tekee suositukset hankkeiden rahoittamiseksi maa- ja metsätalousministeriölle. Tosiasiallisesti YTR on päättänyt hankkeista, koska MMM ei ole vuosiin päättänyt toisin kuin YTR:n hankeryhmä on esittänyt. MMM:n oma virkamiehistö on kokenut hankeryhmän käsittelyn pääosin myönteisenä. Sen on koettu antavan laajempaa tukea rahoituspäätösten priorisointiin.

Hankerahoituksen suuntaamisella YTR on toteuttanut maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa. Vuoden 2004 uusissa hankkeissa etusija annettiin maaseutututkimukseen sekä kehittämishankkeissa laajaan yhteistyöhön perustuville verkostohankkeille, joilla on selkeä kytkentä maaseutupolitiikan linjauksiin sekä Ihmisten maaseutu-ohjelman toteuttamiseen.

Hankkeiden rahoitukseen käytetään MMM:n tähän toimintaan osoittamia varoja. Lisäksi hankeryhmän neuvotteluiden tuloksena muut ministeriöt ovat osallistuneet rahoituskonsortioihin osoittamalla hankkeisiin rahaa omista budjeteistaan. Toisaalta haastatteluissa kävi ilmi, että nykyisin kaikki maaseudun kehittämisraha on keskitetty maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan käytännön syistä, vaikka varojen taroituksena on kehittää maaseutua laaja-alaisesti.

Vuodelle 2004 MMM:n hankerahaa on 3,19 mEUR, sisältäen myös tuen verkostoyksikölle ja valtionavun Suomen Kylätoiminta ry:lle. Tutkimushankkeiden osuus on 1,38 mEUR ja kehittämishankkeiden 1,81 mEUR. Nämä ovat kokonaan kansallista rahaa. Varoista on rahoitettu tärkeiksi koettuja hankkeita, jotka olisivat voineet olla toisenkin hallinnonalan budjetissa. Tällaisia ovat esim. kyläkoulujen kehittämisen tukeminen, hoivapalvelujen kehittäminen ja yrittäjien verotuskysymysten selvittäminen. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että aluekehitysohjelmalla on käytössään n. 10 mEUR.

Maaseudun kehittämisen tutkiminen on ollut Suomen vahvasta maaseutumaisesta luonteesta huolimatta riittämätöntä. Maaseudun kehittämisen tutkimisen vakansseja ei ole ollut monia verrattuna esimerkiksi maa- tai metsätalouden tutkijoiden määrään. YTR:n tuen avulla maaseudun tutkimusta on pystytty lisäämään. YTR:n hankerahoituksen kautta kanavoitu osittainen ja määräaikainen rahoitus maaseutututkimukselle on mahdollistanut kahdeksan professuurin perustamisen, tässä vaiheessa määräaikaisena. Tämä on enemmän kuin kolmannessa kokonaisuohjelmassa

ehdotetaan. Myös Rural Studies-opinto-ohjelma on saatu käyntiin.

YTR on teettänyt arviointeja kehittämishankkeista 1998, 1999 ja 2000. Vuoteen 2000 mennessä toteutetun 75 hankkeen arvioinnissa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2001) on hankkeita tarkasteltu erillisinä, eikä niiden kokonaisuuden strategista merkitystä maaseutukehitykselle ole pohdittu. Yhdeksän hanketta 75:stä arvioitiin tuloksiltaan huonoksi, joten valtaosa hankkeista on ollut arvioinnin mukaan tuloksellisia.

YTR:n tutkimusrahojen hakuaika on yhteneväinen muun MMM:n tutkimusrahoituksen kanssa ja hakumahdollisuudesta ilmoitetaan alan keskeisissä lehdissä. Tämän lisäksi ilmoitus on nähtävissä MMM:n YTR internet-sivuilla tänä aikana. YTR:n hankeryhmä valmistelee ns. menettelytapakirjeen, missä kerrotaan tutkimus- ja kehittämishankkeiden painopistealueet ja ohjataan hakuprosessia. Menettelytapakirjettä aiemmin lähetettiin alan tutkimuslaitoksiin ja se julkaistaan internet-sivuilla.

Hankeryhmän päätöksentekoprosessi tutkimus- ja kehittämishankkeiden painopistealueista on hyvää poikkihallinnollista toimintaa. Vaikka kyse on MMM:n momentin hankerahoista, viisi muutakin ministeriötä pystyy vaikuttamaan painopisteiden suuntaamiseen. Painopistealueiden määrittely perustuu kokonaisuohjelman ehdotuksiin (kuva 4.).

Hakuajan ulkopuolella YTR:n tutkimusrahoista on vaikea löytää tietoa. MMM:n internet-sivuilla on tällöin varsin niukasti tietoa ja se on vaikeasti löydettävissä. Tutkijan, joka ei tunne YTR:ää on näin ollen vaikea löytää YTR:n tutkimusrahoitusta koskevia sivuja muutoin kuin hakuajan puitteissa.

5.3.3.2. Johtopäätökset

- Tutkimus- ja kehittämishankkeiden myöntöperusteet tulevat kokonaisuohjelmasta, joten

on oletettavissa, että ne tukevat kokonaisuohjelmaa ja siten maaseudun kehittämistä.

- Hankeryhmän poikkihallinnollisuus, jossa muiden ministeriöiden jäsenillä on valtuudet sekä osallistua MMM:lle annetun maaseuturahoituksen suuntaamiseen, että myöntää konsortiorahoitusta omien ministeriöidensä budjeteista, tukee laajan maaseutupolitiikan tavoitteita hanketoiminnassa.
- YTR:n teettämän arvioinnin mukaan hankkeet ovat valtaosaltaan onnistuneita.
- YTR tarjoaa merkittävän lisän maaseutututkimuksen rahoitukseen. Sen myötävaikutuksella on pystytty tutkimaan ilmiöitä, joihin olisi ollut hankala löytää rahoitusta sektorikohtaisen tutkimusrahoituksen piiristä.
- Kahdeksan maaseutututkimuksen professuuria on merkittävä YTR:n toiminnan saavutus.
- YTR:n tutkimusrahoitus ei ole tarpeeksi näkyvä internetissä hakuajan ulkopuolella.

5.3.3.3. Kehittämisehdotukset

- Olisi tärkeää, että eri tutkimushankkeiden koherenssi varmistettaisiin mahdollisimman hyvin, jotta rajalliset resurssit voidaan kohdentaa tehokkaasti. Kokonaisuohjelma ohjaa tällä hetkellä kaikkien hankkeiden painopistealueiden määrittämistä. Pitää harkita, onko kokonaisuohjelman lisäksi tarvetta erillisen tutkimusstrategian tekemiseen tutkimushankkeiden painopisteiden valinnan helpottamiseksi.
- YTR:n tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista on tiedotettava paremmin YTR:n omilla kotisivuilla ja linkitettävä YTR:n ja ministeriöiden sivut.

5.3.4 Teemaryhmät

Tarkasteltavat asiat:

Teemaryhmätyön relevanssi, vaikuttavuus tuloksellisuus ja toteutettavuus
– lisäarvo

5.3.4.1 Havainnot

YTR:n tukemat teemaryhmät ovat syntyneet tarpeesta kehittää toimintaa, joka saattaa liittyä useaan hallinnolliseen sektoriin, mutta joka on helpommin mielletävissä teeman kuin sektorien kautta. Teemaryhmiin kuuluu eri alojen asiantuntijoita, jotka kehittävät oman sektorinsa asioita YTR:n rahoitustuella. Tällä hetkellä toimivia ryhmiä on seuraavilla aloilla:

- Hyvinvointipalvelut
- Kulttuuri
- Luonnontuoteala
- Maaseudun taksipalvelut
- Maaseutumatkailu
- Maaseutusopimus
- Naiset
- Osaaminen
- Puu-Suomi
- Ruoka-Suomi
- Syrjäinen maaseutu

Näiden lisäksi toimintaryhmäryhmä sekä kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmä ovat toimineet käytännössä viime vuosina maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän teemaryhminä.

Teemaryhmien toiminnasta on saatu haastatte- luissa positiivista palautetta. Ne kokoavat yhteen toimijoita eri tahoilta tarjoten ideointi- ja keskustelufoorumin. Teemaryhmät ovat vaikuttaneet ajattelutavan muutokseen ja ne ovat saavuttaneet konkreettisia tuloksia työssään. Vaikka teemaryhmillä on niukasti varsinaista valtaa, niiden vaikuttavuus omalla alansa kehittäjinä voi olla merkittävää. Tässä arvioinnissa ei ole ollut mahdollista tutkia teemaryhmiä perusteellisesti, vaan niitä on tarkasteltu osana YTR:n laajempaa toimintaa.

Osa teemaryhmistä on ollut määräaikaista ja ne ovat toimineet aikansa, toiset ovat enemmän pysyväisluonteisia. Osa teemaryhmistä on jo ase- moinut toimintansa niin vahvasti, että vaikuttaa

siltä, ettei YTR:n tuki enää ole kriittinen tekijä toiminnan kannalta. Voisi olla mahdollista löytää muita intressitahoja, jotka ottaisivat toiminnan hoitaakseen kun nykyinen määräaika päättyy. Haastatteluiden perusteella tällaisia teemaryhmiä ovat Ruoka-Suomi, Puu-Suomi, maaseutu- matkailu ja ehkä maaseudun naiset. Tarkempi analyysi eri teemaryhmien mahdollisuuksista ja tarpeista tulee kuitenkin tehdä erikseen teema- ryhmä- ja toimintokohtaisesti.

Teemaryhmät ovat varsin itsenäisiä ja pääosin ovat määritelleet tavoitteensa ja toiminnan suun- tauksensa itse. YTR on sitten esitysten perusteel- la hyväksynyt toiminnan rahoituksensa piiriin. Osittain teemaryhmät ovat itse toteuttaneet omia kehittämisideoitaan, osittain ehdotuksia on suunnattu sopiviksi katsotuille toimijatahoil- le. Osa teemaryhmistä toimii jo alueellisesti, osa lähinnä valtakunnallisella tasolla. Seuraava yleinen teemaryhmiä koskeva kehittämishanke voisi olla teemaryhmätyön ja alueellisen kehittämisen entistä vahvemman yhteyden luominen. Tee- maryhmät voisivat toimia vaikuttajana suunniteltaessa aluekehityksen painopisteitä. Toisaalta aloilla, joilla ei ole selkeää hallinnollista isäntää, esim. maaseutumatkailun alalla, teemaryhmä voi toimia valtakunnallisestikin.

Merkittävä osa YTR:n substanssia on teemaryh- missä. Teemaryhmätyöllä on saavutettu hyviä tuloksia. Esimerkkinä voidaan mainita Ruoka- Suomi teemaryhmä, joka edistää pienimuotoista elintarvikkeiden jalostusta. Sen kehittämisver- koston piirissä on kolmisentuhatta PK-yritystä, jotka voivat saada asiantuntijapalveluita verkos- tosta. Teemaryhmän jäseniä on viidestätoista alueellisesta toimipisteestä, jotka edustavat hy- vin erilaisia toimijoita: ammattikorkeakouluja, yliopistoja, järjestöjä sekä yrityksiä. Kullakin alueella toimipiste on syntynyt luonnollisesti aktiivisten toimijoiden joukosta. Ruoka-Suomi julkaisee neljännesvuosittain ilmestyvää tiedo- tuslehteä. Ruoka-Suomella on aktiivinen yhteys Elintarvikealan osaamisverkosto ELO:n kanssa, joka kehittää elintarvikeketjua kokonaisvaltai-

sesti alkutuottajista suuriin teollisuusyrityksiin asti.

Vaikka haastatteluista sai käsityksen, että teemaryhmät ovat toimineet tehokkaasti ja näkyvät hyvin kentällä, ne eivät näy MMM:n viime aikoina teettämässä maaseudun kehittämistoimia arvioinneissa raporteissa. Esim Suomen Leader+ -ohjelman väliarviointiraportissa (Maa- ja metsätalousministeriö 2004b) ja alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) väliarviointiraportissa (Maa- ja metsätalousministeriö 2004c) ei ole ole mainintoja sen paremmin Ruoka-Suomi, Puu-Suomi tai maaseutumatkailun teemaryhmästäkään. Horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman väliarviointiraportissa (Maa- ja metsätalousministeriö 2004a) viitataan yhteen maaseutumatkailun teemaryhmän raporttiin. Se, että teemaryhmät eivät näy raporteissa, ei välttämättä tarkoita, ettei niiden toiminnalla ole vaikutusta kentällä, mutta todisteita siitä ei näistä raporteista löydy.

Tämän arvioinnin internet-kyselyssä YTR:n internet-sivut, joilla on paljon materiaalia teemaryhmistä, sai kuitenkin kohtuullisen hyvät arviot. Siitä huolimatta sekä haastatteluissa että internet-kyselyssä ehdotettiin, että YTR:n pitäisi tiedottaa toimistaan paremmin. Yllä olevan valossa ehdotukset ovat paikallaan.

Toimintaryhmätyöryhmä

EU-jäsenyyden myötä mahdollistunut toimintaryhmätyö haluttiin saada käyntiin nopeasti. YTR:llä oli vahva rooli toimintaryhmätyön avaamisen mahdollisuuksien esilletuojana ja konkreettisestikin 'tupailtojen' muodossa asian esittelyssä. Kehittämistyölle saatavan rahoituksen esittely sai vastakaikua maaseudulla ja toimintaryhmiä syntyi koko maan kattavasti.

Toimintaryhmätyötä organisoitaessa jo olemassa olevat maaseudulla toimivat yhdistykset ja organisaatiot kokivat osittain 'jäävänsä junasta'. Joillain paikkakunnilla jo toimivien yhdistysten

jäsenet perustivat toimintaryhmiä uuden rahoituksen vuoksi, vaikka he kokivatkin uudet organisaatiot osittain turhina. Toisaalta on huomattava, että perinteinen maaseudun kehittämisen toimintamalli on ollut sektoraaliseen ajatteluun perustuvaa ja vasta toimintaryhmätyön kautta poikkitoimijallinen kehittämistyö pääsi kunnolla vauhtiin.

Toimintaryhmätyöryhmä on toiminut viime vuosina käytännössä maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän yhtenä teemaryhmänä vastaten tässä roolissa erityisesti toimintaryhmätyön valtavirtaistamisesta LEADER+ -alueiden ulkopuolelle ja käytännössä koko maahan. "Toimintaryhmätyöryhmän tehtävänä on käsitellä LEADER+ -seurantakomiteaan vietävät asiat (mm. puolivuotis- ja vuosiraportit, arvioitsijoiden valinta ja ohjelmanmuutokset), palvella eri ohjelmista rahoitusta saavien toimintaryhmien ja aluehallinnon työtä koulutuksella ja tiedotuksella sekä käsitellä toimintaryhmätyössä esiin tulevia ongelmia ja etsiä niille ratkaisuja" (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004a). YTR:illä tai työryhmällä ei ole rahaa toimintaryhmien työhön vaan tuki on hallinnollista koordinoitua sekä koulutusta ja tiedotusta.

YTR:n toimintaryhmätyöryhmän toimien vaikuttavuutta käytännön toimintaryhmätyössä tai maaseudun kehittämisessä on kuitenkin vaikea mitata. YTR:n vuosikertomuksessa 2003 raportoidaan toiminnan tuloksista ilman että käy selvästi ilmi mikä on ollut YTR:n rooli niiden toteutumisessa. Kertomuksessa mainitaan mm: "Vuoden alussa toimintaryhmätyö kattoi käytännössä koko maan, 419 kuntaa. Vain 5–6 suuren keskuksen lähinaapureina sijaitsevaa maaseutukuntaa voisi olla mukana. Varsinaiset aukot kartalta poistuivat. Toimintaryhmien hankkeet lisääntyivät vuoden aikana noin 2000:lla. Kaikkiaan ohjelmakautena niitä oli syntynyt jo noin 3500".

Verrattaessa em. kertomusta toimintaryhmätyötä arvioineen Suomen Leader+ -ohjelman väliarviointiraportin tuloksiin, huomataan, että toi-

mintaryhmätyöryhmä mainitaan raportissa noin 15 kertaa puhuttaessa uusien toimintaryhmien valinnasta, muusta tuesta ei ole mainintaa. Alueellisen maaseudun kehittämissuunnitelman (ALMA) laajassa väliarviointiraportissa, jossa toimintaryhmätyötä myös arvioitiin, ei ole mainintaa YTR:n toimintaryhmätyöryhmästä (Maa- ja metsätalousministeriö 2004c).

Suomessa toimintaryhmätyö on kattavaa verrattuna muihin EU-maihin. LEADER II toiminnasta tehty arviointi osoittaa, että sosiaalisen pääoman lisääntyminen on koettu keskeisimmäksi toimintaryhmätyön anniksi. Työpaikkojen synnyttämisessä tai maataloustuotannon monipuolistamisessa saavutukset eivät olleet aivan yhtä hyviä. (EU komissio3).

Haastatteluiden mukaan YTR:n toiminnalla on ollut merkitystä sekä kyläyhdistysten että toimintaryhmätyön käynnistämiseksi. Vaikka rahoitus tulee pääosin muualta, ovat YTR:n erilaiset edistämistoimet helpottaneet toiminnan aloittamista. Näin etenkin toiminnan aloitusvaiheessa. On mahdollista kvantifioida YTR:n toiminnan vaikutusta tässä kehityksessä, mutta jos verrataan Ruotsiin, jossa ei ole YTR:n tapaista toimintaa, ero on selvä. Suomessa on kymmenessä vuodessa toimivien kyläyhdistysten ja kylätoimikuntien määrä noussut reilusta neljästä sadasta noin 3 900:aan. Käytännöllisesti katsoen koko Suomi on toimintaryhmätyön piirissä, minkä kautta moni kehittämissuunnitelma on pystytty toteuttamaan. Tällä hetkellä toimintaryhmätyön julkinen rahoitus on n. 45 milj. EUR, eli noin neljätoista kertainen YTR:n käytettävissä olevaan budjettiin verrattuna. EU:n piirissä Suomi on saanut kiitosta juuri tästä onnistuneesta tavallisten ihmisten aktivoimisesta kylätoiminnan piiriin.

YTR tukee kehitystoimintaa kylätasolla verkostoyksikön kautta. Verkostoyksikköinä toimivat Suomen Kylätoiminta (SYTY) ry ja ruotsinkielisellä puolella Svenska Studiecéntralen / Svenska Byaservice. MMM on vuosille 2003 ja 2004 osoittanut rahoitusta tähän toimintaan. Kylä-

toiminta-asiantuntijoiden verkosto on Suomessa nykyisin jo varsin laaja. Maakunnallisten kylätoiminta-asiamiesten lisäksi (19 kpl) Suomen Kylätoiminta ry:n palveluksessa toimii toistakymmentä asiantuntijaa.

Leader+ -väliarviointiraportissa arvioidaan myös YTR:n tukeman verkostoyksikön roolia, jota toimintaryhmät pitävät arvioinnin mukaan melko jäsentymättömänä eivätkä tiedä, mitä voisivat verkostoyksiköltä odottaa. Jopa noin puolet toimintaryhmistä ei näe verkostoyksikköä merkityksekkäänä ryhmän toiminnalle. Lisäksi arviointi toteaa, että verkostoyksikön osittain julkaistava Maaseutu Plus -lehti on melko tuntematon. (Maa- ja metsätalousministeriö 2004b)

5.3.4.2 Johtopäätökset

- Teemaryhmät edustavat YTR:n piirissä vahvaa sektoriosaamista ja niiden toiminta on haastattelujen mukaan ollut tuloksellista omalla toiminta-alallaan, mutta kirjallisuustarkastelu viittaa siihen, että niiden näkyvyyttä on tarve parantaa.
- Osa teemaryhmistä on jo asemoinut toimintansa niin vahvasti, ettei YTR:n määräraikaisuuteen perustuva tuki ole ilmeisesti enää kriittinen tekijä toiminnan kannalta. Tällaisia teemaryhmiä voivat olla Ruoka-Suomi, Puu-Suomi, maaseutumatkailu ja ehkä maaseudun naiset.
- Toimintaryhmätyöryhmän koordinoiva toiminta tukee kentällä tapahtuvaa varsinaista kehittämissuunnitelmaa. Sen rooli käytännön työn tekijöille ei ole kovin selkeä.
- Toimintaryhmätyö on Suomessa kattavampaa kuin monissa muissa EU-maissa. YTR:n rooli toiminnan aloittamisessa oli merkittävä, mutta tällä hetkellä sen toiminta ei näy selkeästi kentällä.

5.3.4.1 Kehittämissuunnitteet

- YTR:n ja teemaryhmien on panostettava enemmän toimintansa tuloksien eteenpäin

viemiseen kentälle, jotta näkyvyys ja vaikuttavuus paranevat.

- Teemaryhmät arvioivat itse olisiko mahdollista löytää toiminnalle vakaampi alusta, kuin YTR:n määräaikainen rahoitus. Ruoka-Suomi, Puu-Suomi ja maaseutumatkailu toimivat yritystoiminnan kehittämisen parissa, ja niille voisi olla mahdollista saada laajemminkin julkista rahoitusta ja myös yksityistä rahoitusta esim. edunvalvontaorganisaatioina.
- Seuraava yleinen teemaryhmiä koskeva kehittämishanke voisi olla teemaryhmyön ja alueellisen kehittämisen entistä vahvemman yhteyden luominen.

5.3.5 YTR:n toiminta ja tuloksellisuus, tiedotus ja näkyvyys

5.3.5.1 Havainnot

Tarkasteltavat asiat:

Vaikuttavuus, tuloksellisuus

Lisäarvo

Haastatteluiden mukaan YTR:n toiminnalla on vaikutusta eri ministeriöiden ajattelutapaan ja päätöksiin. Toisaalta internet-kyselyn mukaan sihteeristön ministeriöistä tulevat jäsenet kokevat, etteivät he voi kovin hyvin ajaa YTR:n edistämisiä asioita omassa organisaatiossaan.

Selityksenä voi olla, että varsinaisen YTR:n jäsenet kokevat arvokkaaksi jo pienetkin ajattelutavan muutokset, mutta sihteeristön jäsenet, jotka toimivat konkreettisten asioiden kanssa, eivät näe suoria tuloksia toiminnassa. Kyseessä saattaa olla eri toimijoiden näkemysten mittakaavaero. Toiset näkevät pienet muutokset suurissa asioissa kuten asenteissa tärkeinä, kun taas toiset odottavat suuria muutoksia pienissä konkreettisissa asioissa.

Edellä on tarkasteltu maaseutupoliittisen kokonaisohjelman, teemaryhmien ja erikseen toimintaryhmyöryhmän vaikuttavuutta kentällä ministeriöiden raporttien ja suunnitelmien valossa. Koska arvioinnissa ei pystytty mittaamaan suo-

raa vaikuttavuutta, pidettiin sekä kokonaisohjelman, että YTR:n muiden vaikutusmekanismien näkyvyyttä yhtenä epäsuorana indikaattorina toiminnan vaikuttavuudesta. Lähinnä tällainen indikaattori toimii positiiviseen suuntaan, eli mikäli toimijat viittaisivat usein YTR:ään, se osoittaisi, että toiminnalla on vaikutusta heidän ajatteluunsa ja toimintaansa. Viittauksien puute ei sen sijaan todista, että toiminnalla ei olisi vaikuttavuutta. Näistä raporteista ei löydy selkeää näyttöä YTR:n toiminnan näkyvyydestä kentällä. Tämän arvioinnin internet-kyselyt viittaavat samaan suuntaan.

Haastatteluissa kävi myös ilmi, että kentällä maaseudun kehittämistyötä tekevät ihmiset eivät usein tunnista YTR:ää, ja että sen tärkein ohjausväline, maaseutupoliittinen kokonaisohjelma, saattaa olla painotuotteena tunnettu, mutta varsinaiselta sisällöltään tuntematon. Jää epävarmaksi, käyttävätkö eri toimijat maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa toiminnan suuntaajana, tulevatko kehittämissimpulssit muista ohjelmista tai organisaatioista, vai ovatko kokonaisohjelmaan sisältyvät periaatteet ja käytännön esitykset tulleet muuten tutuiksi ja siten toimintaa ohjaaviksi.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että YTR:n toiminta on haastattelujen mukaan oikean suuntaista ja tuloksellista. Toiminnan vaikuttavuutta kentällä on kuitenkin vaikea todentaa, mihin yhtenä syynä saattaa olla YTR:n vähäinen näkyvyys, mikä taas osin johtuu vaatimattomista tiedotusresursseista suhteessa laajaan toimintakenttään.

YTR pyrkii levittämään tietoa aktiivisesti vaikka tiedottamiseen on osoitettu varsin niukasti resursseja. Tiedottamisesta huolehtii viestintäryhmä ja käytännössä YTR:n sihteeri muiden vastuidensa ohella. Nykyisen YTR:n ensimmäisenä toimintavuonna (2002) oli palkattu tiedottaja hanke-rahoituksella, minkä jälkeen palattiin tämänhetkiseen käytäntöön. Tiedotuksen ongelmista voidaan yksityiskohtana mainita se, että YTR:n

painetussa julkaisuluettelossa ainoa kontaktitieto julkaisujen hankkimiseksi on internet-osoite. Joillekin tiedosta kiinnostuneille jo tämä saattaa muodostaa rajoitteen. Myös ruotsinkielisen tiedotuksen niukkuudesta on arviointiryhmä saanut palautetta.

YTR:n julkaisujen standardijakelu kattaa 190 toimijatahoa eli on siten varsin kattavaa. Keskeisiin maaseudun kehittämistyössä mukana oleviin organisaatioihin lähetetään julkaisut. Tämä jakelu koskee YTR:n omien julkaisusarjojen lisäksi myös YTR:n rahoittamia eri tutkimuslaitoksissa toteutettavia tutkimuksia, jotka julkaistaan niiden omissa julkaisusarjoissa. Tämä vaatimus jakelusta todetaan rahoituspäätöksen ehtona. Jakelu on tehty myös teknisesti helpoksi kun internetistä on mahdollisuus tulostaa jakelun mukaiset osoitetarra-arkit.

Yleensä tiedotustoiminnan keskeinen haaste on löytää ne tahot, joille tiedoista olisi hyötyä, mutta eivät osaa niitä kysyä. Tämä vaatii aktiivista tiedon tarjoamista. Näillä tiedotusresursseilla tätä ei voida tehdä YTR:n piirissä. Haastatteluisissa ja keskusteluissa tuli esiin mielipiteitä siitä, etteivät julkaisut aina saavuta tiedon tarvitsijaa. Maaseudun kehittämistyötä sivuavissa toimissa olevien kohdalla usein tuli ilmi, etteivät he tiedä YTR:n julkaisuista. Tällaiset henkilöt eivät varsinaisesti ole YTR:n verkoston osa, mutta hyötyivät YTR:n tuottamasta tiedosta. Lisäksi on huomattava, että pelkkä julkaisun lähettäminen ei takaa, että vastaanottaja käyttää sitä hyväkseen. Aktiivinen kohdistetun tiedon tarjonta parantaisi sekä maaseutukehitystä että YTR:n näkyvyyttä kentällä. Tällä olisi positiivinen vaikutus myös YTR:n toiminnan tuloksellisuuteen.

5.3.5.2 Johtopäätökset

- YTR ei näy riittävästi kentällä, eikä sen toiminnan vaikuttavuutta maaseutukehitykseen voi helposti todentaa, vaikka epäsuora vaikutus on loogisesti pääteltävissä ja on varsin todennäköinen. Parempi tiedotus lisäisi ver-

koston tuottaman tiedon hyödyntämistä ja siten parantaisi vaikuttavuutta.

- On todennäköistä, että heikko näkyvyys kentällä johtuu rajallisten resurssien leviämisestä laajalle alueelle.

5.3.5.1 Kehittämisehdotukset

- Tiedotusta on lisättävä osoittamalla siihen lisää resursseja joko organisaation sisältä tai ulkoistamalla tiedotus. Vaihtoehtoja tulee harakita toiminnallisuuden näkökulmasta.

5.4 Poikkihallinnollinen kehittämistyö ja sitoutuneisuus

Tarkasteltavat asiat:

Poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset ja vaikeudet eli toteutettavuus

Organisaatioiden sitoutuneisuuden tuloksellisuus ja kestävyys

– lisäarvo

5.4.1 Poikkihallinnollisuus

Poikkihallinnollista kehittämistyötä ja organisaatioiden sitoutumista on arvioitu eri näkökulmista: millaiset rakenteelliset edellytykset poikkihallinnolliselle kehittämis- ja yhteistyölle on olemassa ja miten verkostomaisen toiminnan periaatteet toteutuvat. Lisäksi maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman organisointia verrataan muihin politiikkaohjelmiin ja muihin alueiden kehittämisohjelmiin.

Poikkihallinnollista rakennetta ja toimintatapaa tarvitaan, koska julkisen hallinnon tehtävät, toimivalta ja resurssit on valtionhallinnon organisaatio- ja toimintamallin mukaan jaettu organisaatiosäädöksillä ja valtion talousarvion jaotteluilla eri hallinnonaloille ja virastoille. Poikkihallinnollisen toiminnan tärkeys korostuu laajojen yhteiskunnallisten asioiden suunnittelussa, kehittämisessä ja valmistelussa, jotta mahdollisimman monet näkökulmat ja asiantuntemusalueet voidaan hyödyntää.

YTR:n roolina on koota yhteen eri toimijat yhden ilmiön, maaseudun ja sen elinvoimaisuuden, kehittämiseksi, mitä myös YTR:ssä ja maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa toiminnan viitekehyyksiksi valittu ns. laaja maaseutupoliittikka edellyttää. YTR:n perustehtäväksi on määritelty organisaatorajat ylittävä yhteistyö maaseutua koskevien asioiden kehittämisessä, suunnittelussa ja valmistelussa. YTR:n tehtäväluettelossa (MMM:n internet-sivut, raportin kohta 5.3.1) on selvästi neljä tehtävää, joissa korostetaan yhteistyötä ja kehittämisedellytysten luomista (tehtävät 1,3,6 ja 9)

YTR:n *poikkihallinnollisuus on luotu jo sen rakenteeseen ja kokoonpanoon* ryhmän asettamisen yhteydessä kokoamalla jäseniksi maaseudun kehittämisen kannalta keskeisiä organisaatioita (ks. kohta 4.3). Nykyisessä kokoonpanossa on mukana 21 organisaatiota, joista 11 edustaa valtion keskushallintoa ja kaksi valtion aluehallintoa (maakunnan liitot, TE-keskukset), viisi järjestöä, yksi tutkimusyksikkö, yksi neuvottelukunta ja yksi maaseudun kehittäjäorganisaatio. YTR:n määrääikaisuudella ja asettamismenettelyllä voidaan tarkistaa osallistuvien organisaatioiden sitoutuneisuus YTR:ssä toimimiseen.

Arvioijaryhmän näkemyksen mukaan YTR:n poikkihallinnolliselle toiminnalle on olemassa erittäin *hyvät rakenteelliset edellytykset*:

- YTR:n rakenne ja kokoonpano luo viralliset puitteet poikkihallinnolliselle, organisaatorajat ylittävälle yhteistyölle
- YTR kokoaa yhteen jopa MMM:n sisällä eri yksiköiden maaseutuasioiden kanssa työskentelevät henkilöt
- YTR:n tehtävämääritys on tehty siten, että mukanaolevilla organisaatioilla on intressi osallistua
- YTR:n sihteeristö on toimielin, joka luo vanhan pohjan eri organisaatioiden keskustelulle ja yhteiselle asioiden kehittämiselle, valmistelulle, osaamisen vaihdolle ja kasvattamiselle, mistä myös sihteeristö heille suunnatun kyse-

lyn perusteella antoi hyvän arvion

- YTR:llä on virallinen toimielin, hankeryhmä, jossa voidaan neuvotella toimijoiden yhteisestä hankkeiden rahoituksesta, muidenkin kuin vain MMM:n momentilta rahoitettavien hankkeiden
- YTR:n yhtenä teemaryhmänä on kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusryhmä, jossa yhteensovitetaan alueiden kehittämislinjauksia ja maaseutupoliittisia linjauksia.

YTR:n ulkopuolisille tehdyn kyselyn mukaan *poikkihallinnollinen yhteistyö eri organisaatioiden kesken on parantunut*. Sen ei kuitenkaan nähty olevan pelkästään YTR:n aikaansaamaa, vaan olevan pikemminkin luonnollista yhteistyötarvetta mm. EU-hankkeiden vuoksi. Haastatteluissa nousi esille YTR:n luomat foorumit ja keskustelumahdollisuudet, joiden avulla luodaan edellytyksiä ihmisille ymmärtää toisten tapaa ajatella, kasvattaa omaa osaamistaan ja kehittää yhdessä eri näkemyksiä yhdistäviä ratkaisuja. Maaseudun kehittämishaasteiden ymmärtämisen arvioitiin lisääntyneen YTR:n toimintaa osallistumisen kautta. Etenkin neljännen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman laadintaprosessi on koettu sitouttavaksi toteuttamaan ohjelman ehdotuksia.

YTR on itse arvioinut poikkihallinnollisen yhteistyötä neljännen maaseutupoliittikan kokonaisohjelman käsikirjoitusversiossa ”Sektorihallinnon syviä uurteita kuvaa tosiasia, että yhteistyö ja joustava työnjako sujuvat vasta nyt kohtuullisesti hallinnonalojen vastustuksen ja vuosien harjoittelun jälkeen”. Kaikista yhteistyön ongelmista huolimatta maaseutupoliittisen kokonaisohjelman synnyttämistä voidaan pitää oivallisena tuloksena poikkihallinnollisten esteiden ylittämistä.

YTR:n hyvän *poikkihallinnollisen yhteistyön esteet* löytyvät toisaalta rakenteellisista tekijöistä, mutta myös itse toiminnasta, jonka rakenteet luovat. Vaikka rakenteellisia edellytyksiä voidaan pitää hyvinä, sihteeristön edustajilla oli

erilaisia näkemyksiä siitä, toteutuuko poikkihallinnollinen asioiden valmistelu ja ratkaisu hyvin (liite IV).

Arviointityön aikana ilmeni, että aito kumppanuusajattelu ei ole vielä riittävästi kehittynyt YTR:ssä. Perinteisen hallinnon piirissä kumppanuusajattelua ei ole kehittynyt riittävästi ja asenteellisiakin rajoitteita on vielä olemassa. Hanketoiminnan parissa ja teemaryhmissä on koettu, että eri tahojen toimijat, julkishallinto ja muut toimijat työskentelevät hedelmällisesti yhteiseksi parhaaksi.

Selkein este poikkihallinnolliselle yhteistyölle ja yhteisten näkemysten syntymiselle on se, että oman organisaation perustehtävästä lähtevät linjaukset ovat painokkaampia kuin maaseudun kehittämiseksi YTR:ssä muodostuneet kannanotot. Tällöin YTR:n valmistelussa ja sisäisessä kannanmuodostuksessa hyvä poikkihallinnollinen yhteistyö ja yhteisymmärryksen hakeminen syrjäytyy ja oman organisaation edunvalvonta painottuu.

Kun yhteisesti hyväksyttävää kantaa ei saada syntymään, syynä voi olla myös se, että YTR:ssä jäsenenä olevalla organisaation edustajalla ei ole mandaattia edes neuvotella oman organisaation kannan muuttamisesta. Tällainen tilanne oli arvioijien havaittavissa YTR:n kokouksissa käsiteltäessä maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa. Jos yhteisesti hyväksyttävää kannanottoa ei saada syntymään YTR:n tai minkä tahansa vastaavan tyyppisen yhteistyöelimen sisällä, jokainen organisaatio noudattaa omaa linjaansa. Kun erilaisia näkemyksiä ei pystytä yhteen sovittamaan YTR:n kaltaisen valmisteluorganisaation sisällä, tarvitaan jokin muu elin, esim. organisaation linjajohto tai poliittinen päätöksentekuelin ratkaisemaan asia.

Toinen este hyvälle yhteistyölle on hallinnon vaikiintunut hallinnonalakohtainen toimintajärjestelmä: hallinnonalat ja virastot ”omistavat” henkilöresurssit ja määrärahat ja virastot päättävät niiden käytöstä, eivät yhteistyöelimet. Tilannetta

on uudella ohjelmajohtamisenmenettelyllä pyritty parantamaan määrittelemällä kullekin ohjelmalle eri hallinnonaloilta käytettävien määrärahojen momentit (ks. 5.4.3)

Henkilöresurssien käytön ohjautuminen muualta kuin YTR:stä näkyy mm. siten, että sekä YTR:n jäsenillä että useimmilla sihteeristöön kuuluvilla on monia muita ilmeisesti korkeammalle priorisoituja työtehtäviä toimenkuva- tai tulostavoitemäärittelyksissään eikä heillä ole riittävästi aikaa osallistua YTR:n toimintaan. Tämä on käynyt ilmi monista lähteistä, sihteeristökyselyistä, haastatteluista sekä arvioijaryhmän YTR:n kokoushavainnoista. Sihteerit esittivät myös erilaisia mielipiteitä siitä, miten hyvin toimijat ovat sitoutuneet YTR:n työskentelyyn ja miten hyvin toimijat ymmärtävät toistensa toimintaa.

Koska useimmat päätökset tehdään YTR:ssä mukana olevien organisaatioiden virallisessa päätöksentekojärjestelmässä, on ratkaisevaa, missä määrin YTR:n tai sen sihteeristön jäsen pystyy vaikuttamaan oman organisaationsa ratkaisuihin. Toisaalta YTR:ssä toimivan henkilön asema vaikuttaa – mm. onko hän esittelijä- tai päättäjätehtävässä – tai pystyykö hän asiantuntemuksellaan vaikuttamaan muihin organisaation valmistelijoihin tai päätöksentekijöihin. Kun verrataan nykyisen YTR:n jäsenistöä aiemman toimikauden YTR:n jäsenistöön, oli havaittavissa että joidenkin organisaatioiden edustuksen hierarkiataso oli jonkin verran laskenut. Tämä ei kuitenkaan ollut niin yleistä, että siitä voisi vetää johtopäätöksiä.

5.4.2 YTR:n verkostomainen toiminta

5.4.2.1 Verkoston piirteet

YTR tuo monissa yhteyksissä esille, että se toimii verkostomaisesti toisaalta hoitaakseen keskushallinnon organisaatorajat ylittävän yhteistoiminnan sekä toisaalta paikallistasolla saattaakseen eri toimijat yhteen työskentelemään valittujen teemojen tai kohteiden hyväksi. Arvi-

oinnin ohjausryhmä antoi tehtäväksi arvioida YTR:n verkostomaisuutta.

Verkosto-käsitettä ja termiä ryhdyttiin 1990-luvulla käyttämään laajasti hyvän yhteistyön symbolina ja toimintaperiaatteena kuvattaessa yhteistyössä tapahtuvaa kehittämis- ja tuotanto-toimintaa. Verkostomaiseen toimintaan ladattiin suuria odotuksia, jotka ovat osin toteutuneet mm. joustava toiminta, organisaatorajojen ylityminen, mutta verkostojen lupaama utopia ei ole läheskään aina arjessa toteutunut (Linnamaa & Sotarauta 2000, Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2001 ja Linnamaa 2004).

Toisaalta verkosto-käsitteen käyttö on levinnyt moneen yhteyteen ja sitä käytetään löysästi yleisnimityksenä hyvälle yhteistyölle, mitä sillä ei alun perin ole tarkoitettu. Verkostomainen toiminta perustuu yhteistyöhön, mutta sen yhteistyösuhteiden luonne on erilainen kuin hierarkia- tai markkinasuhteissa. Hierarkisessa suhteessa jollakin toimijalla on selkeä määräysvalta toisiin toimijoihin ja markkinasuhde perustuu vaihtoon, esim. palvelusta maksetaan hinta.

Verkoston yhteistyösuhteissa korostuvat eri tutkijoiden mukaan ei-hierarkiset vuorovaikutussuhteet, tasavertaisuus, toimijoiden keskinäinen riippuvuus, mikä on oivallettava, löydettävä ja myös hyväksyttävä, lojaalisuus, luottamus, solidaarisuus ja keskinäinen tuki.

Verkosto voidaan määritellä:

- yhteisen ilmiön tai intressin ympärille kerääntyneiden
- toisistaan riippuvien toimijoiden
- eriasteisesti tai eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi.

Koska kyse on sosiaalisista suhteista, verkostossa korostuvat henkilökohtaiset suhteet ja niiden historia, vaikka verkostoissa onkin useimmiten kyse organisaatioiden välisistä suhteista, joita henkilöt kantavat. Verkostoissa vuorovaikutuksen laadul-

la – mm. läheisyys, avoimuus, luottamuksellisuus, kunnioitus – on suuri merkitys.

Varsinaisen YTR:n toimintaa selvimmin kuvaava verkostokäsite on ns. policy-verkosto, mikä tarkoittaa, ettei politiikkaa enää tehdä yksittäisen julkisen toimijan toimesta vaan prosessina, johon osallistuu runsaasti erilaisia julkisia ja yksityisiä toimijoita. Näiden verkostojen mielekkyyden katsotaan olevan siinä, että ne mahdollistavat erilaisten intressiryhmien ja toimintapolitiikkaa toteuttavien organisaatioiden mukanaolon toimintapolitiikkojen laadinnassa sekä niiden tietojen hyödyntämisessä. Jo valmistelussa mukanaolon katsotaan tekevän toimintapolitiikan toteuttamisen helpommaksi ja kustannuksiltaan halvemmaksi.

YTR:n sihteeristöä sekä toimintaryhmiä kuvaava verkostokäsite on kehittäjäverkosto. Sen tavoitteena on uusien tuotteiden, palveluiden tai toimintatapojen synnyttäminen. Kehittäjäverkostoa voidaan pitää tapana organisoida yhdessä tekeminen, jolle on tärkeää mahdollisimman selkeä perusidea ja sellainen missio, joka auttaa verkostoon kuuluvia toimijoita ymmärtämään verkoston olemassaolon sekä selkeät toimintaperiaatteet arvot ja tavoitteet, joiden pohjalta pystytään ohjaamaan ja priorisoimaan toimintoja (Stähle 1998).

Verkostotutkijat puhuvat myös ilmiölähtöisestä kehittämisestä, jossa korostuu se, että toimijoita ei oteta mukaan organisaationsa edustajina, vaan ”hyvinä tyyppeinä”, henkilöinä, joilla on annettavaa yhteistyöhön.

5.4.2.2 YTR:n verkostomaisuuden arviointi

Edellä kuvattujen verkoston piirteiden perusteella on arvioijaryhmä on määritellyt verkostomaisen toiminnan piirteitä ja esteitä, joita arvioitiin sihteerikyselyssä. Arviointisuunnitelman mukaan oli tarkoitus, että myös YTR arvioi kesäkuun kokouksen työpajassa omaa yhteistoimintaansa ja

sen verkostomaisia piirteitä. Kokouksen ajan vei kuitenkin maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman käsittely ja työpajaosuuden alkaessa paikalla ei enää ollut riittävästi varsinaisia jäseniä. Näiltä osin arvioijaryhmän tiedonhankinta onnistui vain osittain, mutta itse tilanteesta voidaan kuitenkin tehdä joitakin päätelmiä jäsenistön mahdollisuuksista osallistua YTR:n toimintaan ja sen kehittämiseen.

Seuraava arviointikehikko on muotoiltu kyselyissä käytettyjen arviointikohteiden ja edellä kuvattujen verkostomaisen toiminnan piirteiden perusteella. Arviot perustuvat YTR:ää koskevaan dokumenttiaineistoon, sihteeristökyseleyn, sidosryhmäkyseleyn sekä arvioijien havaintoihin.

Taulukko 2. Arvio YTR:n ja sihteeristön verkostomaisesta toiminnasta

(tähtien määrä osoittaa arvion piirteen vahvuudesta * - ***)

Verkostomaisen toiminnan piirre	Varsinainen YTR	YTR:n sihteeristö
yhteinen tavoite, tehtävä tai ilmiö, joka sitoo eri toimijat työskentelemään yhdessä	** – yhteistyön ”virallisuus”, toimiminen oman organisaation edustajana näyttää jonkin verran vähentävän YTR:n tavoitteen ”puoleensavetävyyttä” – tavoitteiden käsitteellisyys ja yleisyys ei edistä sitoutumista	*** – koska sihteeristöön kuuluminen useimmiten perustuu omaehtoiseen ammatilliseen kiinnostukseen, voidaan YTR:n tavoitteita pitää sitouttavina
työnjako eri toimijoiden kesken on selkeä	** – voidaan pitää selkeänä sen vuoksi, että jokainen edustaa oman organisaationsa näkemystä ja asiantuntemusta – epäselvyyttä sen sijaan on nähtävissä päätöksenteossa	** – sihteeristöä osa piti työnjakoa selkeänä, osa ei
verkostossa on tavoitteen kannalta mukana ”oikeat” toimijat, oikeat resurssit (osaamiseltaan/toiminnaltaan toisiaan täydentävät, riittävän monipuoliset)	** – kokoonpano on virallinen, organisaatiot voivat itse valita osallistumisensa ja nimeävät henkilöt – laaja n. 20 eri organisaatiota – ei ole arvioitavissa ovatko organisaatiot valinneet ”oikeat” henkilöt	*** – sihteeristöä ei ole virallisesti asetettu – se täydentää itse itseään, joten on olemassa erinomainen mahdollisuus saada oikeat toimijaorganisaatiot ja henkilöt mukaan
verkosto muokkaa omaa kokoonpanoaan, toimijoitaan, joustavasti muuttuvien tavoitteiden/ tilanteiden mukaan	* – kokoonpano muutettavissa ”virallisen asettamisprosessin kautta”, ei kovin joustavasti – voidaan ottaa huomioon parhaiten toimikauden vaihtuessa – varajäsenet nimetty ja voivat osallistua kokouksiin; sitä kautta mahdollista saada tilanteenmukaista osaamista käyttöön	*** – sihteeristö täydentää itse itseään, joten on olemassa erinomainen mahdollisuus saada oikeat toimijaorganisaatiot ja henkilöt mukaan
- riittävästi foorumeita, joissa toimijat voivat kommunikoida keskenään ja tehdä yhteistyötä	* – kokoustyöskentelyä 20 henkilön kesken ei voida pitää riittävänä foorumina – yleensä kokouksia muutama/vuosi – jäsenet eivät tunne toisiaan kovin hyvin eikä tutustuminen kokouksyhteydessä ison joukon kesken ole helposti mahdollista	*** – sihteeristö kokoontuu noin 3 viikon välein – muita jatkuvan tiedonvälityksen ja kommunikaation keinoja käytetään jatkuvasti (email, puhelin) ja spontaanisti tarpeen vaatiessa
toimijat ovat sitoutuneita toimintaan ja käyttämään siihen omia resurssejaan	* – organisaatiotasoa: sitoutuneisuus ratkeaa YTR:ää kokoonpantaessa eli nimeääkö organisaatio edustajansa – henkilötasoa: jäsenet ovat työnsä puolesta mukana monissa hyvin erilaisissa tehtävissä, joten heidän mahdollisuutensa käyttää omia resurssejaan YTR:ään ovat selvästikin rajalliset – virallisesti MMM:n hankerahojen käyttöä valmistellaan hankeryhmässä, mutta siinä sovitaan myös hankkeiden yhteisrahoituksesta	** – vain melko pieni joukko sihteeristöä (n. 20) pystyy käyttämään työpanoksestaan paljon YTR-työhön (kuuluu toimenkuvaan) – suurempi osa sihteeristöä käyttää melko vähän, mutta osallistuvat silloin kun se oman työn kannalta on mielekästä ja tarpeellista

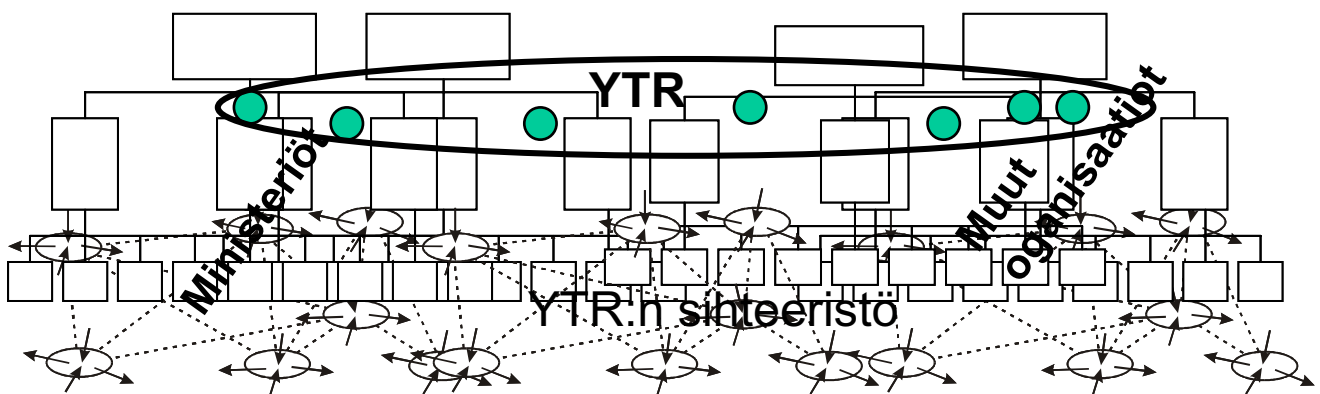
Verkostomaisen toiminnan piirre	Varsinainen YTR	YTR:n sihteeristö
toimijat välittävät toisilleen avoimesti informaatiota, omaa osaamistaan	<ul style="list-style-type: none"> – ei tietoa käytettävissä – oletettavaa, että jäsenet välittävät tietoa oman organisaationsa näkemyksistä toisaalta yhteisen näkemyksen muodostamis- tarkoituksessa mutta myös edunvalvontamielessä 	<p>***</p> <ul style="list-style-type: none"> – sihteerit kokeneet YTR:ssä toimimisen omaa osaamista kasvattavaksi, josta voi päätellä avointa tiedonvaihtoa tapahtuvaksi
toimijat luottavat toisiinsa	<ul style="list-style-type: none"> – ei tietoa käytettävissä – oletettavaa, että valmisteluvaiheessa luottamusta on, mutta yhteensovittamis- ja ristiriitatilanteissa luottamus voi kärsiä 	<p>***</p> <ul style="list-style-type: none"> – sihteerit kokeneet YTR:ssä toimimisen omaa osaamista kasvattavaksi, josta voi päätellä avointa tiedonvaihtoa tapahtuvaksi
toimijat ymmärtävät toistensa lähtökohdat, tavoitteet, strategiat	<ul style="list-style-type: none"> – ei tietoa käytettävissä – oletettavaa, että mukana olevien organisaatioiden näkemykset tulevat keskusteluissa ja muussa yleisessä organisaatioviestinnässä esille 	<p>**</p> <ul style="list-style-type: none"> – sihteeristö käyttää enemmän erilaisia yhteistyön ja tiedonvälityksen muotoja
toimijat edistävät verkoston asioita oman organisaation sisäisessä toiminnassa	<p>***</p> <ul style="list-style-type: none"> – jäsenet ovat omassa organisaatiossaan useimmiten sellaisessa asemassa, että pystyvät vaikuttamaan verkoston ajamien asioiden täytäntöönpanoon omassa organisaatiossaan 	<p>**</p> <ul style="list-style-type: none"> – sihteerien asema omassa organisaatiossaan ei välttämättä ole riittävä asioiden eteenpäin viemiseen, vaikka halua olisikin
toimijat tulevat hyvin toimeen keskenään	<p>**</p> <ul style="list-style-type: none"> – organisaatioiden erilaiset näkemykset voivat aiheuttaa henkilötasolla ongelmia 	<p>***</p> <ul style="list-style-type: none"> – oletettavaa, että aktiivisesti osallistuvat sihteerit tulevat hyvin toimeen keskenään, koska toiminta pitkälti omaehtoista
toimijat innostavat toisiaan toimimaan yhteisessä verkostossa	<ul style="list-style-type: none"> – ei tietoa käytettävissä 	<p>***</p> <ul style="list-style-type: none"> – itseään täydentävä ryhmä, paljon erilaisia vapaamuotoisia yhteistyömuotoja

Arvioijaryhmän näkemyksen mukaan verkostomaisen toiminnan piirteet toteutuvat suureksi osaksi YTR:n sihteeristön rakenteessa ja myös sen toimintatavassa. Sen sijaan varsinaisessa YTR:ssä voidaan katsoa verkostopiirteiden toteutuvan heikommin ja etenkin rakenteelliset tekijät ovat perinteisen sektoroituneen hallinnon ja neuvottelukuntatoiminnan mukaisia. Voidaan

ajatella, että YTR:n vetäjät ovatkin kehittäneet vapaamuotoisemman sihteeristön juuri korvaamaan niitä esteitä, joita varsinaisen YTR:n rakenne ja toimintatavat ovat asettaneet verkostomaiselle toiminnalle.

Seuraavassa kuvassa 5 on hahmotettu YTR:ää, sihteeristöä ja niiden jäsenten taustaorganisaatioita.

YTR, sihteeristö ja organisaatiot



Kuva 5. YTR, sihteeristö ja niiden jäsenten taustaorganisaatiot

YTR on selvärajainen ja osallistuvien organisaatioiden ja jäsentensä kautta määritelty ryhmä. Sen sijaan sihteeristön kokoonpano on joustava ja muuttuva. Sihteeristöä ei voida pitää kiinteänä ryhmänä, vaikka osa sihteeristä on kiinteässä yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteessa ja osallistuminen on oma-aloitteista.

Verkostomaisen toiminnan piirteet toteutuvat hyvin *teema- ja toimintaryhmissä*: niissä konkreettinen ja rajattu tavoite sekä tehtävä selkeämmin rajattu ja konkreettinen työ vetää yhteen eri osapuolet yli organisaatorajojen. Ryhmän itsenäisyys mahdollistaa erilaiset yhteistyötä edistävät toimintatavat ja osaamisen jakamisen.

Koko YTR:ssä sihteeristöineen, teema- ja toimintaryhmineen toteutuvat edellä esitetyt verkostomaisen toiminnan piirteet melko hyvin. Siksi arvioijaryhmä ehdottaa, että YTR ”nimisekannuksen” vuoksi koko YTR:stä käytettäisiin nimitystä *YTR verkosto*.

5.4.3 Ohjelmajohtaminen

Ohjelmajohtaminen on valtioneuvostossa käytöön otettu menettely, jonka avulla sektoroituneen hallinnon ongelmat pyritään ylittämään ja saamaan viranomaiset yhteistyössä ja yhdessä sidosryhmien kanssa löytämään uusia ratkaisuja ja hyödyntämään resursseja yhdessä. Hallituksen strategiassa on neljä politiikkaohjelmaa sekä muita poikkihallinnollisia toiminta- tai kehittämissuunnitelmia. Valtioneuvoston kanslia seuraa hallituksen strategiassa olevien ohjelmien toteutumista.

Koska ohjelmajohtaminen on uusi ja tärkeä valtioneuvoston ja ministeriöiden valmistelumenettely, joka tulee jatkumaan ja laajentumaan, on tässä arvioinnissa verrattu hallituksen neljän politiikkaohjelman organisointia maaseutupoliittikan yhteistyöryhmään ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman organisointiin. Vertailun tulos esitetään taulukossa 3.

Taulukko 3. Hallituksen politiikkaohjelmien ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman organisoinnin vertailu

	Politiikkaohjelmien organisointi	YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman organisointi
Perusta	<ul style="list-style-type: none"> – hallituksen poliittisessa prosessissa perustama ja priorisoima ohjelma – asetettu määräaikaisesti hallituskaudeksi – toiminta alkanut 2003 – poliittisessa prosessissa asetetut selkeät vaikuttavuustavoitteet toimikaudelle 	<ul style="list-style-type: none"> – YTR on valtioneuvoston asettama ja asettamispäätöksessä määritelty kokoonpano (organisaatiot ja henkilöt) ja tehtävät – toimii maaseudun asettamisesta annetun asetuksen (209/2000) 100 §:ssä määritellyllä tavalla – YTR:llä MMM:n antama ohjesääntö – nykyinen kausi on 4.(2.), toiminut useita asettamiskausia alkaen vuodesta 1988 (1995) – määräaikainen (3v.) ja nykyinen määräaika päättyy 2005 – 4. maaseutupoliittinen ohjelma on valmisteltu laajassa maakunnallisessa ja eri osapuolia osallistavassa prosessissa
Ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> – nimetty koordinoiva ministeri – perustettu oma ministerityöryhmä kutakin politiikkaohjelmaa varten 	<ul style="list-style-type: none"> – maatalous- ja maaseutuasioita käsittelevä ministeriryhmä ohjaa tällä hallituskaudella – edellisellä hallituskaudella ei ollut nimettyä ministerityöryhmää
Toimielimet	<ul style="list-style-type: none"> – politiikkaohjelman toimikautta varten rekrytoitu ohjelmajohtaja, jonka toimipaikka on jossakin ministeriössä – ohjelmajohtajalla ei ole muita sijaintiministeriönsä tehtäviä – ohjaus- ja seurantar ryhmä, jossa eri ministeriöiden ja keskeisten sidosryhmien edustus 	<ul style="list-style-type: none"> – pääsihteeri ja apulaispääsihteeri MMM:ssä – pääsihteeri on MMM:n virkamies, jaostopäällikkö – yhteistyöryhmä, jossa edustajat eri ministeriöistä ja keskeisistä sidosryhmistä – sihteeristö, jossa jäseniä em. organisaatioista; sihteeristöä ei ole virallisesti määritelty, täydentää itse itseään – hankeryhmä: jäseniä ministeriöistä ja muista organisaatioista, valmistelee hankerahoitusehdotuksen MMM:lle
Rahoitus	<ul style="list-style-type: none"> – kunkin politiikkaohjelman rahoituskehys on määritelty Hallituksen strategia – asiakirjassa jokaisen hallinnonalan osalta: nimetty kultakin hallinnonalalta valtion talousarvion momentit, joita voidaan käyttää ohjelman rahoitukseen – eri ministeriöiden rahankäyttöä seurataan, järjestelmää rakennetaan 2004 	<ul style="list-style-type: none"> – ei hallituksen strategia – asiakirjassa nimettyä rahoituskehystä – tutkimus- ja kehityshankkeisiin käytetään Maaseudun kehittäminen – momenttia MMM:n hallinnonalalla – rahoitus tulee myös eri valtion yksiköiden omilta momenteilta

	Politiikkaohjelmien organisointi	YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman organisointi
Toimintatapa	<ul style="list-style-type: none"> – pääosin aikataulutettuja projekteja, joista osa on perustettu ohjelman toimesta ja osa on toiminut jo aiemmin – toimintatavat vaihtelevat ohjelmittain ja ovat muotoutuneet vuonna 2003- 2004 – VNK seuraa tavoitteiden saavuttamista vuosittain ja raportoi hallitukselle 	<ul style="list-style-type: none"> – teemaryhmät ja toimintaryhmät paikallisella tasolla – valtakunnalliset kehittämis- ja tutkimushankkeet – seminaarit, – julkaisut, internet-sivut – lausunnot, kannanotot – YTR seuraa itse omaa toimintaansa ja maaseutupoliittisen ohjelman toteutumista

Edellä olevan vertailun perusteella voidaan todeta, että YTR:ää ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman organisointia ei ole poliittisesti asemoitu julkishallinnon rakenteessa yhtä vahvasti kuin politiikkaohjelmien mm:

- YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisohjelman lähtökohdat eivät ole yhtä vahvasti poliittisesta päätöksentekoprosessista lähtöisin kuin politiikkaohjelmien
- YTR:llä ei ole yhtä selkeää poliittista ohjausta, koska ei ole nimetty vastuuministeriä eikä sillä ole ”omaa”, vain sen toimintaa ohjaavaa ministeriryhmää
- YTR:n rahoituskehystä ei ole momenteittain määritelty
- YTR:n pääsihteeri ja puheenjohtaja ovat ministeriön virkamiehiä; politiikkaohjelmien ohjelmajohtajat on rekrytoitu vain ko. ohjelmaa varten
- YTR:lle ei ole määritelty samantyyppisiä vaikuttavuustavoitteita kuin politiikkaohjelmille
- YTR:n käytössä oleva määräraha ovat pienemmät kuin politiikkaohjelmien

Vaikka YTR:n tilanne dokumenttitasolla ei näytä yhtä vahvalta kuin politiikkaohjelmien, tilanne käytännössä on erilainen ja vahvempi, sillä YTR:n toiminta on vakiintunut ja siitä on jo muodostunut yhteistyöinstituutio neljän toimikauden aikana.

Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän sisäinen organisoituminen ja toimintatavat ovat selvästi monipuolisemmat kuin politiikkaohjelmien, jotka ovat toiminnassa vasta toista vuotta. YTR on toiminut 15 vuotta, jona aikana se on kehittänyt erilaiset ja monipuoliset toimintatavat erityyppiin tehtäviin mm. tutkimus- ja kehittämishank-

keet, teemaryhmät, toimintaryhmät ja onnistunut niiden laaja-alaisessa käytössä. Etenkin neljännen maaseutupoliittikan kokonaisohjelman valmisteluprosessi on ollut laaja ja toteuttavia osapuolia sitouttava.

Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä on jo pitkään organisoinut sellaista poikkihallinnollista sekä valtionhallinnon sektoreiden että myös valtionhallinnon ja sidosryhmien välistä yhteistyötä, jota parhailaan julkishallinnossa painotetaan ja pyritään erilaisin toimin aikaansaamaan. YTR:n organisoitumisesta ja toimintatavoista voivat muut politiikkaohjelmat löytää omaan toimintaansa toimivia ratkaisuja.

Politiikkaohjelmilla ja maaseutupoliittisella kokonaisohjelmalla on myös sisällöllisiä yhtymäkohtia ja koordinaatiotarpeita. Politiikkaohjelmissa on seuraavia samoihin asioihin kohdistuvia tavoitteita kuin maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa mm. seuraavia:

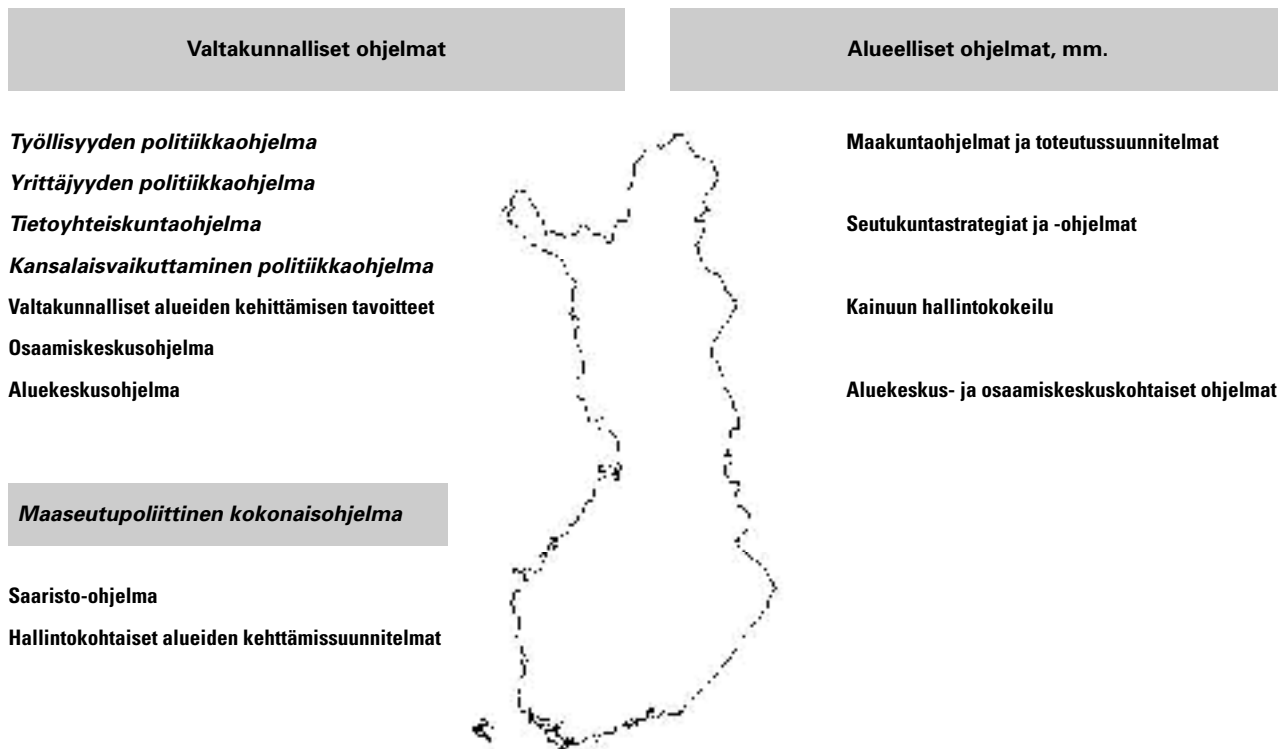
- Yrittäjyysohjelma: yrittäjyyden edellytyksen luominen yleensä ja osa-alueina mm. alueiden yrittäjyys ja yrittäjyyskasvatus ja yritysneuvonta
- Työllisyysohjelma: tavoitteena mm. rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- Tietoyhteiskuntaohjelma: tavoitteena mm. tietoliikenneyhteydet asuinpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta, sähköinen asiointi julkishallinnossa
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma: mm. kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantaminen ja erilaisten toimintamuotojen kehittäminen kansalaisille ilmaista näkemyksiään ja osallistua päätöksentekoon.

Koska eri ohjelmien kohteet ja tavoitteet ovat samoja tai samansuuntaisia, edellytetään myös ohjelmilta koordinaatiota oma-aloitteisesti, mikä lisäksi myös valtioneuvoston kanslia seuraa ohjelmia. Kanslian tavoitteena on kehittää ohjelmien tavoitemäärittelyjä samantyyppisiksi (vaikuttavuustavoitteet ja seurannassa käytettävät mittarit) ja seurata tavoitteiden toteutumista vuosittain. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman osalta tämä koskee vain siitä erillisenä tehtävää valtionhallintoa koskevaa valtioneuvoston päätöstä.

5.4.4 Ohjelmaperusteinen kehittämistyö

Ohjelmaperusteinen alueiden kehittäminen on 1990-luvulla EU-jäsenyyden mukanaan tuoma ilmiö. Uusi aluekehityslaki (1268/2002) vuonna 2003 on selvästi vahvistanut julkishallinnossa alueiden kehittämisen ohjausta sekä keskushallinnon että maakunnallisella tasolla. Oheisessa kuvassa 6. on esitetty joitakin kehittämisohjelmia, joilla alueiden monipuolista ja tasapainoista kehittämistä pyritään ohjaamaan

Maaseutupolitiikan on katsottu toimivan kolmiossa, jossa kulmina ovat aluepolitiikka ja maatalouspolitiikka sekä muut politiikkalohtot. Aluepolitiikkaa on pitkään pidetty asutuskeskuskäyttöisenä ja maaseutupolitiikkaa sen vastavoimana. Eri toimenpiteiden yhteensovittamiseksi perustettiin kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteinen vuorovaikutusryhmä. Aluekehityslain mukaisia toimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa näyttää siltä, että eri teemojen mukaisten ohjelmien, valtakunnallisten ja hallinnonalakohtaisten kehittämissuunnitelmien sekä toisaalta maakuntaohjelmien yhteensovittamisesta on huolehdittava hyvin, jotta resurssit voidaan suunnata järkevästi ja välttyään päällekkäiseltä työltä sekä keskushallinnossa että maakunnallisella tasolla. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän kytkeminen kiinteäksi osaksi valtakunnallista ja maakunnallista aluekehitysjärjestelmää näyttää erittäin tarpeelliselta. Se on myös yksi neljännen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ehdotuksista.



Kuva 6. Alueiden kehittämistä ohjaavia ohjelmia ja suunnitelmia.

5.4.5 Johtopäätökset

- YTR:n poikkihallinnolliselle yhteistyölle on olemassa hyvät rakenteelliset edellytykset mm. keskeiset organisaatiot mukana, sihteeristö, hankeryhmä, laajasti osallistava toimintatapa maaseutupoliittisen kokonaisohjelma valmistelussa.
- Rakenne ja kokoonpano luovat myös edellytykset sitoutua varsinaisen YTR:n toimintaan. Esteet ovat lähinnä jäsenten työpanoksen käyttöön liittyviä.
- Poikkihallinnollisen yhteistyön on arvioitu parantuneen, ei kuitenkaan pelkästään YTR:n vaikutuksesta.
- Sekä poikkihallinnollinen rakenne ja siinä tapahtuva yhteistyö tuovat lisäarvoa YTR:n toimintaan, minkä on erityisesti nähtävissä maaseutupoliittisen kokonaisohjelman ehdotusten laajuudessa ja moninaisuudessa.
- Hallituksen politiikkaohjelmilla on selvästi vankempi hallituksen antama poliittinen perusta sekä poliittinen ohjaus, myös hallinnonalojen yhteiselle ja yhteisvastuulliselle rahoitukselle on luotu virallinen ja vahvempi perusta.
- YTR on kehittänyt toimintamuotoja ja sillä on kokemuksia poikkihallinnollisen yhteistyön toteuttamisesta, joita muiden ohjelmien toteuttajat voisivat hyödyntää. Näitä ovat mm. neljännen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valmisteluprosessi, hankeryhmä määrärahojen käytön neuvottelijana, sihteeristön verkostomainen toiminta.

- Varsinainen YTR on neuvottelukuntamainen rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan, mutta sihteeristössä toteutuvat hyvin verkostomaisen toiminnan piirteet, samoin teema- ja toimintaryhmissä.
- Politiikkaohjelmat ja erilaiset alueiden kehittämissuunnitelmat edellyttävät koordinaatiota.

5.4.6 Kehittämisehdotukset

- Vaikka hyvät rakenteelliset edellytykset poikkihallinnolliselle yhteistyölle ovatkin olemassa, tulisi varsinaisessa YTR:ssä käyttää työmuotoja ja toimintatapoja, joissa tutustutaan paremmin organisaatioiden näkemyksiin.
- YTR:n organisoinnissa tulisi soveltaa politiikkaohjelmien organisointia:
 - jatketaan ministeriryhmän ohjausta,
 - nimetään eri hallinnonalojen määrärahoista momentit, joilta maaseudun kehittämistoimia rahoitetaan sen jälkeen, kun maaseutupoliittisesta ohjelmasta on tehty valtioneuvoston päätös
 - sovitetaan yhteen YTR:n toimikausi hallituksen ohjelmien ajoitukseen (jos neuvottelukuntaohjeen mukaan on mahdollista) tai EU:n ohjelmakauteen,
 - määritellään maaseutupoliittisesta kokonaisohjelmasta tehdyille valtioneuvoston päätökselle vaikuttavuustavoitteita ja seurataan niitä
- YTR:n toimintaa maakuntatasolla ja maaseutupoliittisten asioiden huomioimista maakuntaohjelmissa tulisi vahvistaa.

Lähteet

- BygdeNet 2004. Hela Sverige ska leva! : <http://www.bygde.net/>
- EU komissio1: http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm
- EUkomissio2:http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capleaflet/cap_en.htm#history
- EUkomissio3:<http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader2/fi.pdf>
- Heikkilä, M. 2004. Normiohjaus ja kuntarakenteen remontti hyvinvointivaltion pelastus? Kuntalehti 14/2004.
- Huttunen, J. 2004. Valtion sektoritutkimuksen rakenteellinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti 31.7.2004/Luonnos. 77 s.
- Ingberg, L. 2002. Politikointia vai toimintatapa? YTR maaseutupolitiikan koordinoijana sektorihallinnossa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/2002. Sisäasiainministeriön monistamo. 42 s.
- Irlannin maatalous- ja elintarvikeministeriö 2004. <http://www.pobail.ie/en/RuralDevelopment/>. <http://www.agriculture.gov.ie/home.jsp>.
- Kansallinen metsäohjelma 2010 – seurantaraportti 2002–2003, MMM julkaisu 7/2004.
- Karlsson, K. 2002. Integrerad ladsbyggsutveckling i Finland. Iakttagelser och jämförelser med Sverige. Glesbygdsverketin moniste. 29 s.
- Katajamäki, H., P. Hunnako, P. Kahila, J. Palm ja M. Valtakari. 2001. Vaikea maaseutupolitiikka:havaintoja maaseutupolitiikan käytännöistä. Levón-instituutin julkaisu N:o 90. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Kola, J. ja Nokkala, M. 1999. Structural Policy Effects in Finnish Rural Areas. A Quantitative Social Accounting Matrix Approach. Helsingin Yliopisto, taloustieteen laitos, julkaisu nro 23. 191 s.
- Linnamaa, R. & Sotarauta, M. 2000. Verkostojen utopia ja arki: Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente julkaisu 7/2000, Tampereen yliopisto.
- Linnamaa, R. 2004. Verkostojen toimivuus ja alueen kilpailukyky, HAUS:in julkaisu 1/2004.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2000. Ihmisten maaseutu – tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2001-2004. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2000. 268 s.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2001.Valtakunnalliset maaseudun kehittämis- ja tutkimushankkeet 2000, YTR:n julkaisu8/2001.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004a. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuosikertomus 2003. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 6/2004.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2004b. Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2005-2008. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintaohjelma. Esitys hyväksyttäväksi YTR:n kokouksessa 25.8. 2004. <http://www.maaseutupolitiikka.fi/>.
- Maatilatilastollinen vuosikirja 2000. MMM Tietopalvelukeskus 2000.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2002. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ohjesääntö. Dnro 838/02/2002. 4 s.

- Maa- ja metsätalousministeriö 2004a. Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi. MMM julkaisuja 1/2004.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2004b. Suomen Leader+ -ohjelman väliarviointi. MMM:n julkaisuja 2/2004.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2004c. Alueellisen maaseudun kehittämisohjelman (ALMA) väliarviointi, MMM:n julkaisuja 3/2004.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2004d. Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategia 2005-2008 ja siihen liittyvä. MMM:n työryhmämuistio 2004:3.
- Niemi, J. 2004. Professori Jyrki Niemen haastattelu, Kauppalehti 9.8. 2004. s 4-5.
- Niemi, R.M. & Visti, M. 2004. Suomen maaseutupolitiikan arviointia ja vertailua. YTR:n julkaisu 8/2004.
- Paltila, Y. & Niemi, E. 2003. Maaseutu EU-ohjelmakauden 2000-2006 alussa. Maaseutuindikaattorit. Tilastokeskuksen katsauksia 2003:2.
- Sisäasiainministeriö 1991. Maaseudunkehittämisohjelma. Suomen maaseutupolitiikan tavoitteet, strategiat ja keinot 1990-luvulla. Maaseudun kehittämisprojekti. Sisäasiainministeriö. Kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 10.396 s.
- Sisäasiainministeriö 2003a. Suomen aluekehittämisstrategia 2013. Sisäasiainministeriön julkaisut 10/2003.
- Sisäasiainministeriö 2003b. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintakertomus 2002. Sisäasiainministeriön julkaisut 17/2003.
- Sisäasiainministeriö 2004a. Alueellisen innovaatiopolitiikan haasteita -tutkimustulosten tulkin-taa. Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2004.
- Sisäasiainministeriö 2004b. Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet - Rikstäckande mål för regionutveckling. Sisäasiainministeriön julkaisut 18/2004.
- Sotarauta, M. & Linnamaa, R. & Suvinen, K. 2003. Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: Verkostot ja johtajuus, Tampereen kehittämisessä. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente julkaisuja 6/2003, Tampereen yliopisto.
- SOU 2003. Mot en ny landsbygdpolitik. Statens offentliga utredningar 2003:29. Mietintö. 161 s. Stockholm.
- Stähle, P. 1998. Supporting a System's Capacity for Self-Renewal. Yliopistopaino, Helsinki.
- Tike 2004. <http://matilda.mmm.fi/>
- Uusitalo, E.. 1998. Elinvoimaa maaseudulle – miksi, kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet. 302 s. Keuruu.
- Uusitalo, E. & Koskinen, M. 2001. Maaseutupoliittista periaatepäätöstä valmisteleva muistio. Maaseudun Uusi Aika 1/2001.
- Valtioneuvosto 2000. Valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä. 609/2000. YTR:ää koskee lähinnä § 100.
- Valtioneuvosto 2004. Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko eduskunnalle 2004, Valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2004.
- WTO 2004. Text of the 'July package' - The General Council's post-Cancún decision. http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm. Käytetty 13.8.2004.

Yhteenveto

Arviointiryhmä on tehnyt arviointityönsä perusteella johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia, joita esitellään raportin luvussa 5, 'Arvioinnin tulokset, johtopäätökset ja kehittämisehdotukset'.

Arviointiryhmän mielestä maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitäminen ja kehittäminen on sentyyppinen yhteiskunnallinen haaste, että YTR:ää tai jotain vastaavaa toimielintä tarvitaan koordinoimaan kehittämistyötä. YTR on suorittanut sille osoitetut tehtävät tehokkaasti ja se on kehittänyt monia hyviä hallinnollisia ja toiminnallisia mekanismeja työnsä suorittamiseksi. Näyttäisi siltä, että YTR:illä on katalyyttistä vaikutusta maaseudun kehittämiseen. Mitattavaa vaikutusta kentällä ei kuitenkaan ole helppo yksiselitteisesti todentaa.

YTR:n sihteeristö sekä teemaryhmät toimivat hyvin verkostomaisesti hyödyntäen verkostomaisen työskentelyn vahvuuksia. Paikallistason verkostomaista toimintaa YTR edistää tukemalla verkostoyksikköä. Varsinaisen YTR:n piirissä esiintyy vielä neuvottelukuntamaisia piirteitä ja sektoreihin perustuvaa ajattelua ja toimintaa. Monien maaseudun kehittämisessä toimivien mielestä YTR henkilöityy vahvasti nykyiseen pääsihteeriin.

Tähän yhteenvetoon on koottu tämän raportin viidennestä luvusta keskeisimmät johtopäätökset ja kehittämisehdotukset.

1. YTR:n organisoituminen

Johtopäätöksiä

- YTR tai vastaaventyyppinen toimielin on tarpeellinen maaseudun kehittämisessä, koska sen avulla voidaan koota yhdessä toimimaan eri ministeriöitä ja muita toimijoita, joiden vastuulla ovat erilaiset laajan maaseutupolitiikan toteutusmahdollisuudet

- Maaseutupolitiikan kehittäminen, suunnittelu ja toteuttaminen ovat jatkuvaa toimintaa ja samoin maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän, vaikka se asetetaan määrääjäksi. Arvioijaryhmä katsoo, ettei määrääjäksi tässä vaiheessa ole syytä muuttaa pidempiaikaiseksi tai vakinaiseksi, sillä YTR:ään osallistumisen harkitseminen määrääjain sitouttaa organisaatioita.
- YTR kokoaa varsin hyvin keskeiset maaseutupolitiikan kehittämis-, suunnittelu- ja valmistelutyössä olevat tahot.
- Arvioijaryhmä ei näe riittävästi perusteita sille, että maaseudun kehittämisasiat voitaisiin organisoida kehittämisskeskusmuotoiseksi vi-rastoksi.
- YTR:n rakenne ja eri toimielimien rooli ei ole ulkopuolisille eikä kaikille YTR:ssä mukana olevillekaan selvä.
- YTR:n saavutukset ovat merkittäviä ottaen huomioon sen niukat rahalliset resurssit. Se käyttää tehokkaasti informaatio-ohjausta asi-ansa edistämiseen.
- Monillakaan sihteeristön jäsenellä YTR ei näy toimenkuvan osana, vaikka merkittävä osuus työpanoksesta kohdistuu YTR:n töihin. Sihteeristön toiminta nojaa tällä hetkellä vahvasti vapaaehtoisuuteen.
- YTR:n toiminnalliset rutiinit hankehallinnon ja muun toiminnan osalta ovat selkeät, hyvin dokumentoidut ja järjestelmällisesti hoidetut
- YTR:n kannanottojen muodostuminen ei ole kovin selvää: muodostetaan ne YTR:n kokouksessa, kokousten ulkopuolisissa neuvotte-luissa vai MMM:ssä, jossa YTR:n päävastuuhenkilöt toimivat virkatehtävissään.
- YTR leimautuu voimakkaasti MMM:ään, mikä johtuu pääosin siitä, että puheenjohtaja, pääsihteerit ja apulaispääsihteerit ovat MMM:n virkamiehiä. Tämä voi haitata YTR:n näkemysten saamista läpi muissa ministeriöissä kuten SM:ssä, jonka vastuulla on maaseudun kehittämisen kannalta tärkeä aluekehitystoin-minta.

- YTR:ssä on rinnakkain kaksi organisoitumistapaa ja toimintakulttuuria. Varsinainen YTR on neuvottelukuntamainen, kuitenkin poikkeuksena on muiden kuin jäsenten laaja osallistumismahdollisuus kokouksiin. Osallistumismahdollisuudella neuvottelukuntamaisuutta on pyritty muuttamaan osallistavaan suuntaan. Sihteeristö on selvästikin verkostomainen rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan, samoin teemaryhmät ja toimintaryhmät.
- YTR:n määräaikaisuus tulisi kytkeä hallituksen strategian keskeisiin ajoituksiin tai maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman voimassaoloon.
- YTR tarvitsee poliittista ohjausta, ministeri ja ministerityöryhmä.
- Seuraavan YTR:n asettamisen yhteydessä tulisi selvittää puolustusministeriön, työntekijä- ja työnantajajärjestöjen sekä kirkon kiinnostus toimia YTR:n jäsenenä.
- YTR:n toimielimet pitäisi nimetä selvemmin esim. käyttää nimitystä YTR vain valtioneuvoston asettamasta ryhmästä ja kokonaisuudesta nimitystä YTR:n verkosto.

Kehittämisehdotuksia

- Alueiden kehittämisen ja sen organisoinnin perusteella tulisi harkita YTR:n siirtämistä MMM:stä SM:ään, jossa YTR ja maaseudun kehittäminen saisivat laajemman toiminnallisen perustan ja erilaisia alueille suunnattuja kehittämisohjelmia ja –toimia voitaisiin paremmin suunnata ja yhteensovittaa. Tämä olisi luonnollista myös ajatellen maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa, missä maaseudun merkitystä asuinpaikkana on korostettu suhteessa aiempaan tuotanto- ja elinkeinolähtöisyyteen.
- Jos YTR säilytetään MMM:ssä, sen ja aluekehityksen koordinaatiota pitää vahvistaa ja jatkaa kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusryhmän työtä sekä maatalous- ja maaseutuasioiden ministeriryhmän työtä. Lisäksi ehdotetaan, että YTR:llä olisi toinen apulaispääsihteeri SM:stä (oto).
- MMM:n sisäisessä organisoinnissa tulisi vahvistaa maaseutuasioiden organisointia ja koota yhteen yksikköön maaseudun kehittämistä koskevat asiat esim. maaseudun kehittämisosasto tai -yksikkö esim. ministeriön strategiatyön yhteydessä tai suunniteltaessa neljännen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteutusta.
- Aidon poikkihallinnollisen imagon ja toiminnallisten suhteiden vahvistamiseksi olisi hyvä, että seuraavaksi nimitettävässä YTR:ssä puheenjohtaja ja pääsihteeri olisivat eri ministeriöistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi puheenjohtajaa SM:stä.
- YTR:n tulisi kehittää sisäisiä toimintamuotojaan siten, että saadaan enemmän forumeita avoimelle ja laaja-alaiselle keskustelulle esim. YTR:n sisäiset työseminaarit tai sidosryhmille tarkoitetut seminaarit, joilla voidaan välttää YTR:n koon liika kasvattaminen. Toimintatavassa tulisi toisaalta kehittää keinoja, joilla avointa keskustelua saadaan aikaan ja ylläpidettyä.
- YTR:n kannanottojen muodostumismekanismi olisi sovittava sisäisesti läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja vastakkainasettelun minimoimiseksi.
- YTR:n jäsenten ja sihteeristön omissa organisaatioissa käytäviin tuloskeskusteluihin olisi otettava yhdeksi tulosalueeksi YTR ja osoitettava sille aikaresurssit. YTR:n tulee näkyä myös toimenkuvissa.

2. YTR:n toiminta

2.1. Kokonaisuohjelmatyö

Johtopäätöksiä

- Erillisellä maaseutupoliittisella kokonaisuohjelmalla, joka täydentää aluekehitystoimintaa, maatalouspolitiikkaa tai muuta elinkeinopolitiikkaa, on oma roolinsa maaseudun kehittämisessä.
- Kokonaisuohjelmat ovat vaikuttavia ja kattavia esityksiä maaseudun kehityshaasteista ja

niiden ratkaisuehdotuksista ja niiden toteutumisesta seurataan hyvin.

- Säännöllisin väliajoin toteutettava seuranta-prosessi ajantasaisen seurantatiedon tuottamisen lisäksi edistää kokonaisuohjelman ehdotusten toteutumista sitouttamalla eri osapuolia ohjelmaan.
- Ohjelmien valmistelumekanismi on erittäin osallistava, mikä sinällään saattaa vaikuttaa yhtä tehokkaasti kuin itse ohjelmat.
- Kokonaisuohjelmien vahvuus ja ongelma on niiden kaikenkattavuus. Ehdotukset toimenpiteiksi eivät toteutuessaankaan riitä saavuttamaan ohjelman tavoitteita, vaan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää paljon muitakin toimia. Ohjelmilla on todennäköinen katalyytti-vaikutus, mutta sen mittaaminen on vaikeaa.
- Erityisesti kentällä maaseudun kehittämistyötä tekevät ovat kokeneet ohjelmat raskaiksi ja vaikeasti avautuviksi.
- YTR ja maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ovat melko heikosti tunnettuja kentän toimijoiden keskuudessa.

Kehittämisehdotuksia

- Erityisohjelmien kytkentää maakuntaohjelmiin pitää parantaa, jolloin ohjelmien toimenpide-ehdotusten lisäksi tarvittavat toimenpiteet tulisivat selvemmin pohdittaviksi.
- Osana neljännen kokonaisuohjelman laadintaprosessia joissain ministeriöissä järjestettiin sisäisiä valmisteluseminaareja. Tällaisia seminaareja tulisi järjestää myös osana ehdotusten seurantaprosesseja. Paras anti seminaareista saataisiin, jos keskeiset sidosryhmätahot kutsuttaisiin mukaan.
- Kokonaisuohjelman ehdotusten pitäisi enemmän kohdistua tuloksiin ja vähemmän tekemisiin.
- Neljännessä kokonaisuohjelmasta voitaisiin tuottaa myös sektoreittain eriteltyjä julkaisuja, jotka tehostaisivat sen sektorin ehdotusten toteuttamista ja seurantaan. Tällaisia sektoreita voisivat olla esim. opetushallinto, ympäristöhallinto, liikenne ja viestintä, kunnallishallinto jne.

- Seuraavan maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman valmistelussa voitaisiin käyttää enemmän hyväksi erilaisia hankevalmistelutekniikoita. Esimerkiksi loogisen viitekehyksen käyttö sopisi tavoitteiden ja toimenpiteiden syy-seuraussuhteiden havainnollistamiseen.
- Pitäisi harkita pitkän tähtäimen vision ottamista osaksi maaseutupoliittista kokonaisuohjelmaa. Ohjausryhmän tiedon mukaan tästä oli keskusteltu jo neljännen kokonaisuohjelman valmisteluprosessin yhteydessä, mutta ajatus ei toteutunut.

2.2. Tutkimus- ja kehittämishankkeet

Johtopäätöksiä

- Tutkimus- ja kehittämishankkeiden myöntöperusteet tulevat kokonaisuohjelmasta, joten on oletettavissa, että ne tukevat kokonaisuohjelmaa ja siten maaseudun kehittämistä.
- Hankeryhmän poikkihallinnollisuus, jossa muiden ministeriöiden jäsenillä on valtuudet sekä osallistua MMM:lle annetun maaseuturahoituksen suuntaamiseen, että myöntää konsortiorahoitusta omien ministeriöidensä budjeteista, tukee laajan maaseutupolitiikan tavoitteita hanketoiminnassa.
- YTR:n teettämän arvioinnin mukaan hankkeet ovat valtaosaltaan onnistuneita.
- YTR tarjoaa merkittävän lisän maaseutututkimuksen rahoitukseen. Sen myötävaikutuksella on pystytty tutkimaan ilmiöitä, joihin olisi ollut hankala löytää rahoitusta sektorikohtaisen tutkimusrahoituksen piiristä.
- Kahdeksan maaseutututkimuksen professuuria on merkittävä YTR:n toiminnan saavutus.
- YTR:n tutkimusrahoitus ei ole tarpeeksi näkyvä internetissä hakuajan ulkopuolella.

Kehittämisehdotuksia

- Olisi tärkeätä, että eri tutkimushankkeiden koherenssi varmistettaisiin mahdollisimman hyvin, jotta rajalliset resurssit voidaan kohdentaa tehokkaasti. Kokonaisuohjelma ohjaa

tällä hetkellä kaikkien hankkeiden painopistealueiden määrittämistä. Pitää harkita, onko kokonaisuohjelman lisäksi tarvetta erillisen tutkimusstrategian tekemiseen tutkimushankkeiden painopistealueiden valinnan strategisen fokuksen varmistamiseksi.

- YTR:n tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista on tiedotettava paremmin YTR:n omilla kotisivuilla ja linkitettävä YTR:n ja ministeriöiden sivut.

2.3. Teemaryhmät

Johtopäätöksiä

- Teemaryhmät edustavat YTR:n piirissä vahvaa sektoriosaamista ja niiden toiminta on haastattelujen mukaan ollut tuloksellista omalla toiminta-alallaan, mutta kirjallisuustarkastelu viittaa siihen, että niiden näkyvyyttä on tarve parantaa.
- Osa teemaryhmistä on jo asemoinut toimintansa niin vahvasti, ettei YTR:n määräaikaistuen perustuva tuki ole ilmeisesti enää kriittinen tekijä toiminnan kannalta. Tällaisia teemaryhmiä voivat olla Ruoka-Suomi, Puu-Suomi, maaseutumatkailu ja ehkä maaseudun naiset.
- Toimintaryhmätyöryhmän koordinoiva toiminta tukee kentällä tapahtuvaa varsinaista kehittämistyötä. Sen rooli käytännön työn tekijöille ei ole kovin selkeä.
- Toimintaryhmätyö on Suomessa kattavampaa kuin monissa muissa EU-maissa. YTR:n rooli toiminnan aloittamisessa oli merkittävä, mutta tällä hetkellä sen toiminta ei näy selkeästi kentällä.

Kehittämisehdotuksia

- YTR:n ja teemaryhmien on panostettava enemmän toimintansa tuloksien eteenpäin viemiseen kentälle, jotta näkyvyys ja vaikuttavuus paranevat.
- Teemaryhmät arvioivat itse olisiko mahdollista löytää toiminnalle vakaampi alusta, kuin YTR:n määräaikainen rahoitus.

- Seuraava yleinen teemaryhmiä koskeva kehittämishanke voisi olla teemaryhmätyön ja alueellisen kehittämisen entistä vahvemman yhteyden luominen.

2.4. YTR:n toiminta ja tuloksellisuus, tiedotus ja näkyvyys

Johtopäätöksiä

- YTR ei näy riittävästi kentällä, eikä sen toiminnan vaikuttavuutta maaseutukehitykseen voi helposti todentaa, vaikka epäsuora vaikutus on loogisesti pääteltävissä ja on varsin todennäköinen. Parempi tiedotus lisäisi verkoston tuottaman tiedon hyödyntämistä ja siten parantaisi vaikuttavuutta.
- On todennäköistä, että heikko näkyvyys kentällä johtuu rajallisten resurssien leviämisestä laajalle alueelle.

Kehittämisehdotuksia

- Tiedotusta on lisättävä osoittamalla siihen lisää resursseja joko organisaation sisältä tai ulkoistamalla tiedotus. Vaihtoehtoja tulee harkita toiminnallisuuden näkökulmasta.

2.5. Poikkihallinnollinen kehittämistyö ja sitoutuneisuus

Johtopäätöksiä

- YTR:n poikkihallinnolliselle yhteistyölle on olemassa hyvät rakenteelliset edellytykset mm. keskeiset organisaatiot mukana, sihteeristö, hankeryhmä, laajasti osallistava toimintatapa maaseutupoliittisen kokonaisuohjelma valmistelussa.
- Rakenne ja kokoonpano luovat myös edellytykset sitoutua varsinaisen YTR:n toimintaan. Esteet ovat lähinnä jäsenten työpanoksen käyttöön liittyviä.
- Poikkihallinnollisen yhteistyön on arvioitu parantuneen, ei kuitenkaan pelkästään YTR:n vaikutuksesta.

- Sekä poikkihallinnollinen rakenne ja siinä tapahtuva yhteistyö tuovat lisäarvoa YTR:n toimintaan, minkä on erityisesti nähtävissä maaseutupoliittisen kokonaisohjelman ehdotusten laajuudessa ja moninaisuudessa.
- Hallituksen politiikkaohjelmilla on selvästi vanhempi hallituksen antama poliittinen perusta sekä poliittinen ohjaus, myös hallinnonalojen yhteiselle ja yhteisvastuulliselle rahoitukselle on luotu virallinen ja vahvempi perusta.
- YTR on kehittänyt toimintamuotoja ja sillä on kokemuksia poikkihallinnollisen yhteistyön toteuttamisesta, joita muiden ohjelmien toteuttajat voisivat hyödyntää. Näitä ovat mm. neljännen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valmisteluprosessi, hankeryhmä määrärahojen käytön neuvottelijana, sihteeristön verkostomainen toiminta.
- Varsinainen YTR on neuvottelukuntamainen rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan, mutta sihteeristössä toteutuvat hyvin verkostomaisen toiminnan piirteet, samoin teema- ja toimintaryhmissä.
- Poliittikkaohjelmat ja erilaiset alueiden kehittämisohjelmat edellyttävät koordinaatiota.

Kehittämisehdotuksia

- Vaikka hyvät rakenteelliset edellytykset poikkihallinnolliselle yhteistyölle ovatkin olemassa, tulisi varsinaisessa YTR:ssä käyttää työmuotoja ja toimintatapoja, joissa tutustutaan paremmin organisaatioiden näkemyksiin.
- YTR:n organisoinnissa tulisi sovelletaan politiikkaohjelmien organisointia:
 - jatketaan ministeriryhmän ohjausta,
 - nimetään eri hallinnonalojen määrärahoista momentit, joilta maaseudun kehittämistoimia rahoitetaan sen jälkeen, kun maaseutupoliittisesta ohjelmasta on tehty valtioneuvoston päätös
 - sovitetaan yhteen YTR:n toimikausi hallituksen ohjelmien ajoitukseen (jos neuvottelukuntaohjeen mukaan on mahdollista) tai EU:n ohjelmakautteen,
 - määritellään maaseutupoliittisesta kokonaisohjelmasta tehdylle valtioneuvoston päätökselle vaikuttavuustavoitteita ja seurataan niitä
- YTR:n toimintaa maakuntatasolla ja maaseutupoliittisten asioiden huomioimista maakuntaohjelmissa tulisi vahvistaa.

Liite I

Maa- ja metsätalousministeriön organisaatiokaavio

Maa- ja metsätalousministeri					
Kansliapäällikkö					
Maatalousosasto	Metsäosasto	Kala- ja riistaosasto	Elintarvike- ja terveysosasto	Maaseutu- ja luonnonvara-osasto	Osastojen ulkopuoliset yksiköt
Politiikkalinjat Oikeudellinen yksikkö EU-yksikkö Markkinapolitiikkayksikkö Maaseutu- ja tukipolitiikkayksikkö Tutkimus- ja neuvontayksikkö	Metsätalouden edistämisyksikkö Valtion metsätalouden ja metsäntutkimuksen yksikkö Kansainvälisten metsäasioiden yksikkö Oikeus- ja hallintoyksikkö	Elinkeinokalatalouden yksikkö Vapaa-ajan kalatalouden yksikkö Riista- ja porotalouden yksikkö Hallintoyksikkö	Eläinten terveyden yksikkö Eläinten hyvinvoinnin yksikkö Eläimistä saatavien elintarvikkeiden yksikkö Oikeudellinen yksikkö Rajatarkastusyksikkö Kasvintuotanto- ja eläinravitsemusyksikkö	Vesivarayksikkö Maanmittausyksikkö Luonnonvarayksikkö Rakentamisyksikkö	Kansainvälisten asiain ryhmä Henkilöstö- ja hallintoyksikkö Koulutusyksikkö Taoloussuunnitteluyksikkö Tietohallintoyksikkö Tiedotusyksikkö Valvontayksikkö Sisäisen tarkastuksen yksikkö
Toimeenpanolinjat Tukiyksikkö Maaseutu- ja rakenneyksikkö Interventioyksikkö Valvontayksikkö					

Liite II

Arvioinnin tehtäväkuvaus

MAA - JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

Maatalousosasto

17.11.2003

1 (7)

Diaarinumero

4916/505/2003

Viite Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi

Asia TARJOUSPYYNTÖ

Maa- ja metsätalousministeriön tarkoituksena on teettää arviointi maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toiminnasta. Hankinnan tarkempi sisältö käy ilmi tämän tarjouspyyntökirjeen liitteestä.

Tarjouksen tulee sisältää seuraavat tiedot:

1. ehdotus arviointitehtävän toteuttamisesta (aikataulutus, raportointisuunnitelma, arvio henkilötyöpanoksesta, mahdollinen alihankkijoiden käyttö (Alihankkijoiden tekemän työn osuus toimituksesta on kuvattava tarjouksessa. Muiden kuin tarjouksessa esitettyjen alihankkijoiden käyttö on mahdollista vain tilaajan eli maa- ja metsätalousministeriön suostumuksella.)
2. kokonaishinta ja sen yksityiskohtaiset määräytymisperusteet sisältäen mm. palkkauskustannukset, matkakulut, ostopalvelut, yleiskustannukset ja muut kustannukset sekä arvonlisävero
3. tarjouksen tekävän yhteisön yleiset tiedot (ml. yhteystiedot)
4. todistus siitä, että yhteisö on rekisteröity
5. viimeisimmät tilinpäätöstiedot
6. kuka tai ketkä olisivat vastuussa toimeksiannon suorittamisesta
7. vastuullisten tekijöiden referenssit ansioluettelointeen vastaavanlaisista tehtävistä
8. luettelo tarjoajan mahdollisista sisäisistä laatujärjestelmistä

Tarjouksista valitaan seuraavien arviointiperusteiden (eivät ole tärkeysjärjestyksessä) mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin:

1. palvelun hinta ja sen yksityiskohtaiset määrätyt myymisperusteet
2. arvioitavan toiminnan ja laajempi tehtäväalueen tuntemus
3. arvioinnin lähestymistapojen, arviointiasetelmien ja -menetelmien hyvä tuntemus
4. julkisen päätöksentekoprosessin hyvä tuntemus
5. aikaisemmat kokemukset ja näytöt
6. riippumattomuus
7. objektiivisuus
8. kyky pysyä aikataulussa
9. rohkeus esittää johtopäätöksiä.

Hankintaan sovelletaan julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja, mikäli kirjallisesti ei toisinsovita. Arvioinnin loppuraportti tulee luovuttaa maa- ja metsätalousministeriölle 31.12.2004.

Ministeriö päättää arvioinnin ja sen tulosten julkistamisesta. Hankinnan kokonaishinta maksetaan useammassa erässä. Tarkemmasta maksuaikataulusta ja sen kytkemisestä arvioinnintekijän kanssa tehtävän sopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin sovitaan kirjallisesti arvioinnintekijän kanssa.

Asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa: http://www.mmm.fi/maaseudun_kehittaminen/ytr/arviointi

Lisätietoja ja tarjousasiakirjoja voi myös pyytää ylitarkastaja Marja-Liisa Tapio-Biströmiltä, marja-liisa.tapio-bistrom@mmm.fi, puhelin (09) 160 52930 ja ylitarkastaja Johanna Heikkilältä, johanna.heikkila@mmm.fi, puhelin (09) 160 52506.

Tarjous tulee jättää kahtena kappaleena suljetussa kirjekuoressa maa- ja metsätalousministeriön kirjaamoon, PL 30, 00023 VALTIONEUVOSTO viimeistään 15.12.2003 klo 16.15.

Käyntiosoite on Mariankatu 23, Helsinki. Kuoreen ja tarjoukseen tulee merkitä hankinnan tunnus ”tarjouskilpailu 4916/505/2003.”. Tarjouksen tulee olla voimassa 31.1.2004 saakka.

Osatarjouksia ei oteta huomioon.

Liite Arviointitehtävän kuvaus

Maaseutupolitiikan ja sen organisoitumisen taustaa

Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 1987 periaatepäätöksen maaseudun kehittämisen tavoitteista. Niitä päätöksen mukaan olivat tuotantorakenteen monipuolistaminen, ihmisten omatoimisuus, paikallisten voimavarojen käyttö ja aloitteellisuus. Periaatepäätöksessä puhuttiin maaseutupolitiikasta, vaikka edelleen maaseudun kehittämistä käsiteltiin aluepolitiikan osana. Vuonna 1988 Euroopan neuvoston aloitteesta käynnistetty maaseutukampanja toimi Suomessa varsinaisen maaseutupolitiikan tienavaajana sisältäen mm. kampanjatoimikunnan laatimat kymmenen periaatetta maaseudun kehittämiseksi. Kampanjan innoittamana käynnistettiin jo talvella 1988 maaseudun kehittämissuunnitelma, jonka keskeisin tulos oli ensimmäisen kokonaisohjelman laatiminen. Lisäksi projekti aloitti valtakunnallisten kehittämissuunnitelmien rahoituksen. Vaikka määräraha oli pieni, alkoi se vain viisi miljoonaa markkaa, se vaikutti myönteisesti Euroopan unionin ohjelma- ja hankepolitiikkaan valmistautumiseen. Maaseudun kehittämissuunnitelma sai seuraajakseen maaseutupolitiikan neuvottelukunnan, jonka toimikausi oli vuoden 1992 alusta kevääseen 1995. Kokoonpanoon kutsuttiin niitä hallinnonaloja, joiden ratkaisulla on suuri merkitys maaseudun kehitykseen. Neuvottelukunnan aikana maaseutupoliittinen valmistelutyö jäseni teemaryhmiin, hanketoiminta laajeni merkittävästi ja tutkimusrahoitus tuli mukaan vuonna 1992.

Kesäkuussa 1995 pääministeri Lipposen ensimmäinen hallitus nimesi maaseutu- ja kaupunkipoliittiset ohjelmaryhmät. Kaupunkipoliittinen ohjelmaryhmä ehdotti yhteistyöryhmän perustamista myös kaupunkipoliittikkaan. Se aloittikin työnsä vuoden 1997 alusta. Maaseutupoliittinen ohjelmaryhmä oli toisaalta yhteistyöryhmästä erillään työskentelevä pieni asiantuntijaryhmä, toisaalta sen edellytettiin ottavan huomioon yhteistyöryhmän maaseutupoliittisen valmistelutyön. Ohjelmaryhmä tuotti toisen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman ”Toimiva maaseutu” (1996).

Neuvottelukunta sai seuraajakseen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän, jonka toimikausi kesti jatkettuna maaliskuun loppuun 1999. Nimen vaihdoksella haluttiin painottaa työn tosiasiallista luonnetta. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR, on virkamiestyöryhmä ja se on entisiä kokoonpanoja laajempi eri hallinnonalojen välinen työtapana, jolla pyritään yhteistyössä ratkaisemaan kysymyksiä, jotka ovat kaikille tai ainakin monille yhteisiä.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ja sen työtä toukokuusta 1999 jatkaneen uuden yhteistyöryhmän aikana tutkimus- ja kehittämissuunnitelminta laajentui ja teema- ja työryhmätyöskentely vahvistui. Uusi yhteistyöryhmä on asetettu ajalle 15.5.2002 – 15.5.2005.

YTR:n toimintatapa

YTR:n toimintatapa

Yhteistyöryhmä on nimennyt sihteeristön, jossa työskentelee eri ministeriöiden ja asiantuntijaorganisaatioiden maaseutupolitiikkaan erikoistuneita virka- ja toimihenkilöitä. Nämä noin 60 sihteeristön jäsentä toimivat yhteishenkilöinä organisaatiossaan ja vastaavat virkatyönä alansa asioiden valmistelusta, silloin kun niitä yhteistyöryhmän työssä nousee esille. Sihteeristö valmistele yhteistyöryhmälle menevät asiat. Sihteeristön jäsenet työskentelevät myös teemaryhmissä ja työryhmissä puheenjohtajina, sihteerinä tai jäseninä.

Varsinainen maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä kokoontuu 6–7 kertaa vuodessa. Sihteeristö pitää kokousten välillä valmistelevia kokouksia. YTR:n jäsenistö koostuu maaseudun kehittämisen kannalta keskeisimpien ministeriöiden, aluehallinnon, etujärjestöjen ja muiden sidosryhmien edustajista. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä voi käyttää hankkeissaan ja muissa määräaikai-

sisä tehtävissä työntekijöinä lisäksi eri organisaatioiden asiantuntijoita.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän yksi merkittävä työtapa on teemaryhmä -työskentely. Alakohtaisia teema- ja työryhmiä perustetaan aloille, joiden kehittäminen vaatii pitkäjänteistä ja monialaista, sektorirajat ylittävää yhteistyötä. Teemaryhmä soveltuu sekä pitkäjänteiseen kehittämistyöhön että nopeatempoiseen asioiden selvittelyyn. Teemaryhmien avulla on muun muassa arvioitu maatalous- ja maaseutupolitiikan suhdetta, osuustoiminnan mahdollisuuksia, ympäristöpolitiikan ja maaseutupolitiikan yhteyttä, suunniteltu maaseutu Pd-koulutusta, luontoyrittäjyyttä ja maaseutuneuvonnan kehittämismahdollisuuksia. Nykyinen ohjelmakausi on tuonut alueille entistä enemmän *valtakunnallisten teemaryhmien vastintoimintaa:*

työohjelmia, teemaohjelmia, sateenvarjohankkeita ja alakohtaisia koordinaattoreita. Näin aluekehitysohjelmista saadaan parempi teho.

YTR:n teema- ja työryhmien joukossa on ryhmiä ja verkostoja, joiden luonne ohjelmapolitiikassa on jatkuva. Toisaalta on myös teemaryhmiä, joiden työ on lyhytaikaista. Kaikki ryhmät ovat määräaikaista, eli jatkuvissakin teemoissa ryhmien kokoonpanoja ja toimeksiantoja tarkistetaan ajoittain. Pitkäjänteistä työtä edellytetään erityisesti Ruoka-Suomi -teemaryhmältä, samoin maaseutumatkailu, etätyö, luonnontuoteala ja syrjäinen maaseutu ovat pitkäjänteisen työn teemoja. Myös naisryhmän työ on ollut monivuotista ja hoiva -alalla ja nuorisokysymyksissä toimivien teemaryhmien työ edellyttää systematisointia päästyään nyt liikkeelle. Maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan yhteiseltä vuorovaikutusryhmältä odotetaan teemaan liittyvien asioiden esiin noston lisäksi niiden eteenpäin viemistä eli määrätietoista ja käytännössä monivuotista toimintaa. Puu-Suomi-teemaryhmä toimii laajojen hankkeiden neuvottelukuntana puutuotealan kehitystyössä. Myös toimintaryhmätyötä vahvistetaan YTR:n teemaryhmällä, jonka tehtävänä on koordinoita ja yhteensovittaa eri rahoitusläh-

teistä rahoituksensa saavien paikallisten toimintaryhmien toimintaa.

YTR on myötävaikuttanut myös eduskunnan maaseutuverkoston syntyyn.

YTR:lle asetetut tehtävät:

- Hallinnonalojen yhteistyön toteuttaminen maaseutupolitiikassa edistämällä ohjelma- ja hanketoimintaa sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Valmistautuminen vuoden 2006 jälkeiseen ohjelmakauteen.
- Neljännen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman valmisteleminen sekä sen ja edellisen ohjelman ehdotusten toteuttaminen hallituksen apuna. Kokonaisohjelma koostuu strategia- ja ehdotusosista ja se nojautuu alueiden ehdotuksiin.
- Maaseudun yrittäjyyttä, työllisyyttä ja alueellista tasa-arvoa kohentavien toimenpiteiden valmistelu ja ehdotusten tekeminen yhteistyössä elinkeinoministeriöiden kanssa.
- Teemakohtaisten ja aluerajoja ylittävien verkostohankkeiden rakentaminen ja edistäminen erityisesti puutuotealalla, pk-elintarvikeyrityksissä, maaseutumatkailussa, etätyössä, maaseutuosaamisessa, kylätoiminnassa, maaseutukulttuurissa, luonnontuotealalla, maaseudun naisten ja nuorten asemassa ja harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksissä.
- Maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistaminen.
- Useita hallinnonaloja koskevien maaseutupoliittisten kannanottojen valmistelu, maaseudun tilan arviointi ja lausuntojen antaminen maaseutupolitiikkaa sivuavista ratkaisuksista.
- Maaseudun toiminnallisen perusrakenteen vahvistamista tarkoittavien menettelytapojen kehitystyö yhteistyössä seutukuntien, paikallisten toimintaryhmien ja kyläyhdistysten ja -seurojen kanssa.
- Maaseudun hyvinvointipalvelujen uudelleenjärjestämisen muotojen ja yhdistelmäpalvelujen kehittäminen.
- Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta

lisäävän ja muuttoliikettä hillitsevän ohjelma- ja hanketoiminnan käynnistäminen sekä aluekeskustoimien ja maaseudun kehittämisen yhteensovittaminen yhdessä aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän kanssa. Erityishuomio kiinnitetään paikalliskeskusten rooliin ja niitä koskevaan kehittämistyöhön

Arviointitehtävän tausta

YTR:n sihteeristössä nousi kesällä 2002 keskusteluissa esiin tarve YTR:n toiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin. Arvioinnin taustalla on yleinen suuntaus erilaisten toimintojen, ohjelmien ja hankkeiden arviointiin, mutta erityisesti YTR:n oma tahto oman toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Kokonaisuohjelman arviointi perustuu puolestaan alueiden kehittämislain (602/2002) 18 §:n 2 momentin vaatimukseen a.o. lain mukaisten erityisohjelmien ulkopuolisesta arvioinnista ja se toteutetaan myöhemmin tästä arvioinnista erillisenä arviointina.

Arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin tavoitteena on selvittää YTR:n organisoitumisen sekä toimintatavan (YTR, sihteeristö, työ- ja teemaryhmät, kokonaisuohjelmatyö, valtakunnalliset hankkeet YTR:n toiminnan toteuttajana) tehokkuus ja vaikuttavuus suomalaisessa maaseutupolitiikassa ja maaseudun kehittämisessä. Arvioinnin tavoitteena on myös tuottaa ehdotuksia YTR:n toiminnan kehittämiseksi.

Arviointikysymykset

Onko YTR:n toiminnalla, toimintatavalla ja päätöksillä lisäarvoa tuottavaa vaikutusta eri hallinnonalojen omaan toimintaan ja päätöksentekoon nähden? Miten sitoutuneita mukana olevat organisaatiot ovat YTR:n toimintaan? Kuinka hyvin tutkimus- ja kehittämishankkeet tukevat YTR:n tavoitteita ja niiden toteuttamista? Mikä on teemaryhmien tuoma lisäarvo? Poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset ja vaikeudet?

Arviointitulosten käyttö

Arvioinnin tulokset ovat maa- ja metsätalousministeriön sekä maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän käytettävissä ja ne voivat julkaista arvioinnin tuloksia tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.

Käytettävissä olevat tietoaineisto

Nykyisen YTR:n ja sen edeltäjien kokousaineisto. Yhteenvetotiedot MMM:n rahoittamista valtakunnallisista maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeista Internet-sivusto: www.maaseutupolitiikka.fi

YTR:n julkaisusarja ja erityisesti:

- Toimiva maaseutu. Maaseutuohjelma : Maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän ehdotukset ja perustelut. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/1996. Helsinki 1996.
- Uusitalo, Eero. MARATONIA SUOSSA — TOIMIVA MAASEUTU -ohjelman laatiminen ja toimeenpano. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/1998. Helsinki 1998b.
- Viljanen, Kirsi. Yhteenvedo- ja arviointiraportti. Valtakunnalliset kehittämis- ja tutkimushankkeet 1998. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 10/1999. Helsinki 1999.
- Puustinen, Hannu. Yhteenvedo- ja arviointiraportti. Valtakunnalliset kehittämis- ja tutkimushankkeet 1999. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2001. Helsinki 2001.
- Puustinen, Hannu. Yhteenvedo- ja arviointiraportti. Valtakunnalliset kehittämis- ja tutkimushankkeet 2000. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2001. Helsinki 2002.
- YTR-raportti. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintakertomus 1995-1998 sekä kehittämisehdotukset vuosille 1999-2001. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/1999. Helsinki 1999.

- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintakertomus 2001. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2002. Helsinki 2002.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintakertomus. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2003. Helsinki 2003.
- Ingberg, Leena. Politikointia vai uusi toimintatapa? YTR maaseutupolitiikan koordinoijana
- sektorihallinnossa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 3/2002. Helsinki 2002.
- Ihmisten maaseutu - tahdon maaseutupolitiikka. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma vuosille 2001- 2004. Maaseutupolitiikan yhteistyö ryhmän julkaisu 8/2000. Helsinki 2000.

Muita julkaisuja, esimerkiksi:

- Maaseudun kehittämisohjelma: Suomen maaseutupolitiikan tavoitteet, strategiat ja keinot 1990- luvulla. Sisäasiainministeriö. 1991.
- Uusitalo, Eero. Maaseutupolitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisöissä. Kunnallisalan kehittämissäätö. Väitöskirjasarja nro 1. Helsinki 1994.
- Uusitalo, Eero. Elinvoimaa maaseudulle. Miksi, kenelle, miten? Maaseutupolitiikan perusteet. Keuruu 1998a.
- Valtioneuvosto 2000. Valtioneuvoston päätös 9.11.2000 alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesta tavoiteohjelmasta.
- Valtioneuvosto. 1993. Suomi - Eurooppalainen maaseutumaa. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Helsinki 1993.
- Valtioneuvosto. 2000. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäytön tavoitteista. Helsinki 2000.
- Volk, Raija. Muuttuva maaseutu. Maaseutupoliittinen selvitysraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 9/1999. Helsinki 1999.
- Hyyryläinen, Torsti, Isosuo, Tuula, Karhio, Kirsi, Lehto, Esko, Malinen, Pentti, Nieminen, Kalle, Rannikko, Pertti. Eurooppalaistuva

- maaseutupolitiikka - paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä. Vastapaino 2000
- Uusitalo, Eero. Maaseutu kansan vai hallinnon käsissä? Kunnallisalan kehittämissäätö. Polemiasarja Nro 49/2003. Helsinki 2003.

Arviointimenetelmät

Arvioitsijat voivat käyttää arvioinnissa apuna mm. seuraavia menetelmiä:

haastattelut, kyselyt, aineistoanalyysit, kirjallisuuskatsaus, toimintaympäristöanalyysi, politiikkatutkimus. Arvioinnissa suositellaan käytettäväksi myös osallistavia menetelmiä ja arvioitsijoilla on mahdollisuus osallistua YTR:n työhön, sen kokouksiin ja muihin tilaisuuksiin.

Arvioinnissa tarkastellaan erikseen varsinaista yhteistyö ryhmää (sen jäsenet) ja erikseen YTR:n koko toimintatapaa (YTR, sihteeristö, työ- ja teemaryhmät, valtakunnalliset hankkeet, kokonaisuohjelmatyö) ja sen vaikuttavuutta maaseudun kehittämisessä.

Arvioinnin organisointi

Maa- ja metsätalousministeriö perustaa arviointityön tueksi ohjausryhmän, jossa on edustettuina MMM:n ja arvioitsijoiden lisäksi YTR:n edustajia.

Aikataulu

Arviointitehtävä käynnistyy sen jälkeen, kun maa- ja metsätalousministeriö on valinnut arvioinnista järjestetyn tarjouskilpailun voittajan. Arviointi tulee olla valmis 31.5.2004. Arviointijan tulee olla valmis esittämään arvioinnin alustavia tuloksia myös arvioinnin aikana.

Budjetti

Arviointitarjouksen jättäjän tulee esittää yksityiskohtainen budjetti arviointitehtävän suorittamisesta. Budjetissa on selkeästi ilmoitettava, onko tarjous alv'linen vai alv'ton. Maa- ja metsäta-

lousministeriön käytössä on max. 60 000 euroa sisältäen alv'in (*suunniteltu, budjettivaraus; mahdollista ilmoittaa vasta sitten, kun ao. summa varmistuu*) kyseessä olevan arviointitehtävän kustannuksiin.

Arvioitsijoiden pätevyysvaatimukset

Arviointitehtävän laajuudesta johtuen arvioitsijalta tulee olla asiantuntemusta hallinnosta, maaseutupolitiikasta ja maaseudun kehittämistyöstä.

YTR:n toimintatavan jo aikaisempi tuntemus katsotaan eduksi. Arviointitehtävä voidaan – ja on kannatettavaa – tehdä useiden, eri asiantuntemusta omaavien organisaatioiden yhteistyönä. Arvioinnin suorittamisessa tulee ottaa huomioon jääviyskysymykset.

Arviointiehdotuksen rakenne

Arviointiehdotuksen tulee olla rakenteeltaan tämän liitteen rakenteen mukainen.

Liite III

Arvioinnin aikana haastatellut henkilöt

Seppo Niinivaara,	Opetusministeriö, opetusneuvos
Matti Sippola,	Sisäasiainministeriö, aluekehitysneuvos
Leif Ehrstén,	Sisäasiainministeriö, neuvotteleva virkamies
Marjukka Aarnio,	Kauppa- ja teollisuusministeriö, teollisuusneuvos
Reijo Martikainen,	Maa- ja metsätalousministeriö, ylitarkastaja
Osmo Rönty,	Maa- ja metsätalousministeriö, maatalousneuvos
Timo Kalli,	Eduskunta, kansanedustaja, eduskuntaryhmän puheenjohtaja
Kari Vesala,	Helsingin yliopisto, professori
Sirkka Laurila,	Rajupusu LEADER ry, toiminnanjohtaja
Pirjo Palosaari-Penttilä,	Pirityiset ry, toiminnanjohtaja
Heimo Fiskaali,	Pirityiset ry, hallituksen jäsen
Jussi Pajari,	Linnaseutu ry, vs. toiminnanjohtaja
Juhani Mäittälä,	Pro Agria Järvenpää, johtaja
Auli Tepponen,	Pro Agria Järvenpää, yritysneuvoja
Juha Helenius,	Pro Agria Järvenpää, kehityspäällikkö
Päivi Suvanto,	Suomen kylätoiminta ry, koulutusasiamies
Tuomas Perheentupa,	Suomen Kylätoiminta ry, ohjelma-asiamies
Juha Seppälä,	ProAgria, toimitusjohtaja
Liisa Niilola,	Maa- ja kotitalousnaisten keskus, toiminnanjohtaja
Heidi Valtari,	Turun yliopisto, suunnittelija/ Ruoka-Suomi, koordinaattori
Eero Uusitalo,	YTR, pääsihteeri/MMM jaostopäällikkö
Risto Matti Niemi,	YTR, apulaispääsihteeri/MMM ylitarkastaja
Kirsi Viljanen,	YTR, hankeryhmäbn sihteeri /MMM ylitarkastaja (virkavapaalla)
Erik Fahlbeck,	Sveriges Lantbruksuniversitet, Universitetslektor
Christer Olofsson,	Sveriges Lantbruksuniversitet, Professor

Liite IV

INTERNET- KYSELYN TULOKSIA

a) Kysely sihteeristölle

Kysely osoitettiin 53 YTR:n varajäsenelle sekä sihteeristöön kuuluvalle henkilölle.
Vastauksia tuli 26, eli vastausprosentti oli 49 %.

Monivalintakysymysten tuloksia

Arvioi YTR:ää ja sen toimintaa seuraavien väittämien avulla

Kysymykseen vastanneet: 26

1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
YTR:stä (kokoukset, ohjelma, projektit, eri ryhmät, materiaalit) on hyötyä omalle organisaatiolle	0	4	6	9	7
YTR:n tavoitteet ja tehtävät ovat selkeät	1	4	3	12	6
YTR:n toimintatapa on selkeä	0	5	6	11	4
YTR:n organisoituminen on selkeä	0	3	11	9	3
YTR:n johtaminen kannustaa osallistumaan sen työhön	2	9	2	12	1
Tiedonkulku YTR:ssä toimii hyvin	1	2	5	14	2
YTR:ssä toteutuu poikkihallinnollinen asioiden valmistelu ja ratkaisu hyvin	0	6	7	8	4
YTR:n toteuttamien asioiden seuranta toimii hyvin	0	4	6	8	8
Saan toimimalla YTR:ssä omassa työssäni tarvitsemaani tietoa	1	3	3	6	12
Voin kasvattaa omaa osaamistani osallistumalla YTR:n toimintaan	0	4	1	8	13
Minulla on mahdollisuus vaikuttaa YTR:ssä valmisteltavana oleviin asioihin	0	4	6	8	8
Katson pystyväni toteuttamaan omassa organisaatiossani YTR:n linjauksia	1	6	7	9	3

YTR ilmoittaa toteuttavansa verkostomaista työskentelytapaa. Seuraavassa on lista asioista, jotka ehkäisevät verkostomaista työskentelyä. Arvioi, TOTEUTUVATKO nämä PULLONKAULAT YTR:n toiminnassa

Kysymykseen vastanneet: 26

1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Keinotekoisuus (yhteistyö on itsetarkoituksellista, yhteistyötä yhteistyön itsensä vuoksi)	8	9	3	5	0
Yhteensopimattomuus (organisaatiot ja niiden avainhenkilöt eivät tule toimeen keskenään)	4	9	5	8	0
Eristäytyminen (organisaatiot eivät aktiivisesti suuntaudu ulospäin ja etsi uusia kumppanuuksuhteita ja yhteisiä hankkeita)	6	9	6	5	0
Informaation pantaaminen (organisaatiot eivät aktiivisesti jaa tietoa toisilleen)	6	8	8	3	0
Epäluotettavuus (verkostomaiset suhteet perustuvat luottamukseen; jos luottamus menetetään ja sen palauttamiseen kuluu runsaasti aikaa ja energiaa)	5	9	7	4	0
Ymmärtämättömyys (keskeiset toimijat eivät ymmärrä toistensa lähtökohtia, tavoitteita, strategioita, lisäksi he saattavat käyttää omaa ammattisanastoaan ja puhuvat silloin toistensa ohi)	4	6	7	8	1
Sitoutumattomuus (toimijoiden oletetaan sitoutuvan "yhteiseen hyvään" etsimättä sitoutumista kunkin toimijan omista lähtökohdista ja hyväksymättä erilaisia tapoja sitoutua)	3	5	6	8	3
Resurssien puute (kun toimitaan verkostomaisessa suhteessa, jokaisen osapuolen olisi tuotava verkostoon jotain lisäarvoa)	0	6	7	11	1
Oppimattomuus (verkostoon kuuluvat toimijat eivät osaa hyödyntää omia eivätkä muiden kokemuksia eivätkä sulauttaa uutta omaan toimintaansa)	5	6	12	2	0
Foorumien vähäisyys ja toimimattomuus (yhteistyön onnistuminen edellyttää riittävää määrää sellaisia foorumeita, joilla yhteistyötä on mahdollista jäsentää ja jotka tukevat toimijoiden osallistumista keskusteluun)	10	8	3	3	0
Työnjaon selkiintymättömyys (verkostossa juututaan paikallaan pyörivään keskustelukaruselliin, jos työtä osata jakaa tai yhdessä tekemistä vastuuttaa riittävän selkeästi)	4	10	6	2	3

MMM:n sihteeristön jäsenien mielipiteet YTR:n toiminnasta

Arvioi YTR:ää ja sen toimintaa seuraavien väittämien avulla

Kysymykseen vastanneet: 8

1= täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
YTR:stä (kokoukset, ohjelma, projektit, eri ryhmät, materiaalit) on hyötyä omalle organisaatiolle	0	2	3	2	1
YTR:n tavoitteet ja tehtävät ovat selkeät	0	3	1	3	1
YTR:n toimintatapa on selkeä	0	3	2	3	0
YTR:n organisoituminen on selkeä	0	2	3	3	0
YTR:n johtaminen kannustaa osallistumaan sen työhön	0	3	2	3	0
Tiedonkulku YTR:ssä toimii hyvin	0	1	2	4	1
YTR:ssä toteutuu poikkihallinnollinen asioiden valmistelu ja ratkaisu hyvin	0	3	4	1	0
YTR:n toteuttamien asioiden seuranta toimii hyvin	0	2	3	1	2
Saan toimimalla YTR:ssä omassa työssäni tarvitsemaani tietoa	0	2	2	2	1
Voin kasvattaa omaa osaamistani osallistumalla YTR:n toimintaan	0	2	1	3	2
Minulla on mahdollisuus vaikuttaa YTR:ssä valmisteltavana oleviin asioihin	0	2	1	5	0
Katson pystyväni toteuttamaan omassa organisaatiossani YTR:n linjauksia	0	2	4	2	0

SM:n sihteeristön jäsenien mielipiteet YTR:n toiminnasta

Arvioi YTR:ää ja sen toimintaa seuraavien väittämien avulla

Kysymykseen vastanneet: 5

1= täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
YTR:stä (kokoukset, ohjelma, projektit, eri ryhmät, materiaalit) on hyötyä omalle organisaatiolle	0	0	0	3	2
YTR:n tavoitteet ja tehtävät ovat selkeät	0	0	1	4	0
YTR:n toimintatapa on selkeä	0	0	1	3	1
YTR:n organisoituminen on selkeä	0	1	1	2	1
YTR:n johtaminen kannustaa osallistumaan sen työhön	0	2	0	3	0
Tiedonkulku YTR:ssä toimii hyvin	0	0	1	3	0
YTR:ssä toteutuu poikkihallinnollinen asioiden valmistelu ja ratkaisu hyvin	0	0	1	4	0
YTR:n toteuttamien asioiden seuranta toimii hyvin	0	0	1	3	1
Saan toimimalla YTR:ssä omassa työssäni tarvitsemaani tietoa (0	0	0	1	4
Voin kasvattaa omaa osaamistani osallistumalla YTR:n toimintaan	0	0	0	1	4
Minulla on mahdollisuus vaikuttaa YTR:ssä valmisteltavana oleviin asioihin	0	0	1	0	4
Katson pystyväni toteuttamaan omassa organisaatiossani YTR:n linjauksia	1	0	1	3	0

Muiden organisaatioiden sihteeristöjen jäsenien mielipiteet

Arvioi YTR:ää ja sen toimintaa seuraavien väittämien avulla

Kysymykseen vastanneet: 10

1= täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
YTR:stä (kokoukset, ohjelma, projektit, eri ryhmät, materiaalit) on hyötyä omalle organisaatiolle	0	0	2	4	4
YTR:n tavoitteet ja tehtävät ovat selkeät	0	0	1	4	5
YTR:n toimintatapa on selkeä	0	0	2	5	3
YTR:n organisoituminen on selkeä	0	0	4	4	2
YTR:n johtaminen kannustaa osallistumaan sen työhön	1	2	0	6	1
Tiedonkulku YTR:ssä toimii hyvin	0	0	2	6	1
YTR:ssä toteutuu poikkihallinnollinen asioiden valmistelu ja ratkaisu hyvin	0	1	2	2	4
YTR:n toteuttamien asioiden seuranta toimii hyvin	0	1	1	3	5
Saan toimimalla YTR:ssä omassa työssäni tarvitsemani tietoa	0	0	1	2	7
Voin kasvattaa omaa osaamistani osallistumalla YTR:n toimintaan	0	0	0	3	7
Minulla on mahdollisuus vaikuttaa YTR:ssä valmisteltavana oleviin asioihin	0	0	4	2	4
Katson pystyväni toteuttamaan omassa organisaatiossani YTR:n linjauksia	0	2	1	4	3

Sihteeristön mielipiteet YTR:n toiminnasta, kaikki vastanneet 26 kpl eli 49 %

Vapaa vastaukset

Kysymys: *Mitä kehittämisehdotuksia sinulla on YTR:n toimintaan?*

Vastauksia kaikkiaan 14, jotka tähän yhteenvedoon on jaettu aihepiiriensä mukaisesti yleisiin kehittämissideoihin, organisaatioon ja henkilöstöön, valtionhallintoon, YTR:n toiminnan rahoittamiseen ja varojen uudelleenkoordinointiin, tiedottamisen parantamiseen sekä keskustelun lisäämiseen. Jos aihepiiriin liittyy sekä positiivisia, että negatiivisia puolia, on ensin mainittu positiiviset. Vastauksia on editoitu ja yhdistelty.

Yleisiä kehittämissideoita

- Kokonaisuohjelman laatimisen yhteydessä pidettyjä alueseminaareja jatketaan toteuttamiseen liittyen.
- YTR:n toimintaa tulisi kehittää poikkihallinnollisena yhteistyöfoorumina; politiikkaohjelmien taapaa ja keskittyä strategiaan asioihin.
- Tarvitaan toiminnan ja tavoitteiden selkeyttämistä.
- Panostettava enemmän uuden luomiseen ja olennaiseen.
- Vaikuttavuutta, työn laatua ja tuottoa panostuksille on parannettava.
- YTR:n toimintaa haittaa epäselvä suhde aluekehityslain mukaiseen uuteen aluepoliittiseen järjestelmään.

Organisaatio ja henkilöstö

- Ilman nykyistä pääsihteeriä ei maaseudun kehittämisen olisi näin vankkaa jalansijaa hallinnossa, julkisessa keskustelussa.
- YTR henkilöityy paljolti pääsihteeriin, takana vaikuttavien henkilöiden ja järjestöjen esiintuominen parantaisi YTR:n näkyvyyttä.
- YTR:ssäkin asiat ovat kehittyneet parempaan suuntaan, mutta maaseutupolitiikka on edelleen pienen sisäpiirin työtä.
- YTR antaa kuvan, että se tekee linjauksia ja se vaikuttaa kaikkeen maaseudun seudun kehittämiseen. Kuitenkin YTR on kokonaisuuden kannalta marginaalinen toimija.
- YTR:n teemaryhmätyötä pitää vahvistaa, teemaryhmät ovat liiaksi urautuneet.
- Osa maaseutupoliittisten kokonaisuohjelmien kehittämisehdotuksista on sellaisia, jotka ao. organisaatiot ovat jo aikaisemmin päättäneet toteuttaa, eivätkä ole välttämättä YTR:n alkuperäisiä ehdotuksia.
- Ulkoisia suhteita haittaa sitoutumattomuus ja resurssien puute ainakin organisaatitasolla.
- Ehkä YTR:n tavoitetta, maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitämistä, pidetään mahdottomana. Siksi se ei saa poliittista huomiota/ resursseja tarvittavissa määrin.

Valtionhallinto

- YTR antaa väylän vaikuttamiselle maaseudun hyväksi hallinnon sisällä.
- YTR:n vahvuus on laaja-alaisuus ja suuri toimijakenttä - tämä vahvuus tulee säilyttää ja nähdä myös ministeriöissä vahvuutena, josta ministeriöt voisivat hyötyä.
- YTR on edelläkävijä verkostomaisessa poikkihallinnollisessa politiikkaohjelmatyöskentelyssä ja sen käytäntöön viemisessä.
- YTR:n kokemukset pitäisi hyödyntää valtionhallinnossa laajemmin. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma olisi kytkettävä selkeästi aluekehittämisjärjestelmään ja maakuntaohjelmaan käytännön tasollakin.
- YTR tarvitsee ministeriöiden johdon voimakkaampaa sitoutumista, poliittisen sitoutumisen lisäämistä sekä yhteistyön lisäämistä aluepoliittisten toimijoiden kanssa.
- Hyvin opittuja työtapoja tulisi edelleen kehittää niin, että YTR:n vaikuttavuus YTR:n ulkopuolella lisääntyy. YTR:n ja ministeriöiden toimintakulttuurit tulisi yhteen sovittaa innovatiivisen verkostotyön ja kumppanuuden kautta.
- YTR:ää pidetään hallinnon ja politiikan ylätasolla kiusallisena toimijana ja marginalisoidaan siinä mukana olevat henkilöt. Sektoriministeriöille ”omat asiat” ovat tärkeämpiä kuin epämääräiseksi koettu maaseudun elinvoima, koska ministeriöiden tulosohejauksissa maaseudun kehittämisen ei ole kovin hyviä mittareita.

YTR:n toiminnan rahoittaminen ja varojen uudelleenkoordinointi

- Tarvitaan lisää rahoitusta YTR:n valtakunnalliseen hanketoimintaan, sillä YTR:n kehittämismäärärahat ovat lähes ainoa instrumentti, jonka kautta valtakunnalliset toimijat voivat toteuttaa maaseutupoliittista kehittämistoimintaa.
- Voisi olla tehokkaampaa käyttää varat hyvin toteutettuihin selvityksiin ja julkaisuihin.

Tiedottamisen parantaminen

- YTR:n tiedottamiseen (sisäinen/ulkoinen) tulisi varata enemmän voimavaroja (työpanos/raha).
- YTR tarvitsee tiedottamiseensa strategian. Pitäisi päättää mitkä julkaisut julkaistaan myös ruotsiksi ja englanniksi.
- Ulkoisen tiedottamisen ja julkisen kuvan selkeytys; edellyttää myös toiminnan ja tavoitteiden selkeyttämistä.

Keskustelun lisääminen

- YTR:ssä mukana olevien tahojen yhteiset neuvottelut vuosittain, tärkeä yhteisten resurssien käyttöön saamisen kannalta ajatellen ministeriöiden panostuksia ja yhteistyöhalukkuutta.
- Aitoa keskustelua tarvitaan lisää. Valta on keskittynyt liiaksi.
- Yhteistyön pitäisi olla todellisempaa, sillä nyt eriäviä mielipiteitä ei riittävästi kuunnella, ja tämä vaikeuttaa mukana olevien organisaatioiden ja henkilöiden sitoutumista.
- Myös strategisen linjaukseen lisää avointa keskustelua.

b) Kysely "ulkokehälle"

Kysely osoitettiin organisaatioiden internet-sivuilta löytyneille satunnaisesti valituille 277 henkilölle, joiden toimenkuvassa internetistä saadun tiedon mukaan esiintyy sana maaseutu, maatalous, elinkeino, kehittäminen, yritystoiminta, tai niihin viittaava sana. He eivät kuulu YTR:ään tai sihteeristöön.

Henkilöt valittiin seuraavista organisaatioista tai yhdistyksistä

- ministeriöt (valtiovarain-, liikenne ja viestintä-, ympäristö-, työvoima sekä sosiaali- ja terveysministeriö)
- maaseutumaiset kunnat
- TE-keskusten maaseutu- ja yrityspalveluosastot
- toimintaryhmät
- teemaryhmät
- yliopistojen tutkimuslaitokset
- ammattikorkeakoulut
- tutkimuslaitokset
- Maaseudun uusi aika - asiantuntijarekisteri

Vastauksia tuli 52, eli vastausprosentti oli 19 %. Otantamenetelmästä ja vastausten suuresta hajonnasta johtuen tulokset ovat vain suuntaa antavia.

Vastaajia pyydettiin muiden kysymysten lisäksi myös merkitsemään kuinka tuttu käsite YTR heille on. Vastaajista 21 oli sitä mieltä, että käsite on tuttu. Jonkin verran tuttu käsite oli 27:lle. Loput neljä vastaajaa 52:sta valitsivat, että he eivät tunne YTR:n toimintaa.

Monivalintakysymysten tuloksia

Vastausten jakauma monivalintakysymyksissä

YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman vaikuttavuus

Kysymykseen vastanneet: 51

1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän internet sivut (www.maaseutupoliitikka.fi) ovat hyödylliset	3	8	17	16	7
Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän tuottamat julkaisut ja muu materiaali ovat hyödyllisiä	3	5	13	21	9
Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on tehokas keino maaseudun kehittämiseen	5	12	13	15	6
Maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta ja/tai YTR:stä on ollut hyötyä oman hallinnonalani toiminnalle	4	9	18	15	5
Maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta ja/tai YTR:stä on ollut hyötyä maaseudun kehittämiseksi yleensä	5	13	17	13	3
Eri hallinnonalojen (esim. maa- ja metsätalous, opetus, elinkeinotoiminta,) yhteistyö maaseudun kehittämisessä on parantunut viime vuosina	5	5	16	22	3

Jos hallinnonalojen / sektoreiden yhteistyö on mielestäsi parantunut, vastaa seuraaviin kohtiin, muuten siirry kysymykseen 13

Kysymykseen vastanneet: 40

1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut luonnollisesta tarpeesta tehdä yhteistyötä	1	9	6	20	4
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut EU hankkeissa opitusta yhteistoiminnasta	2	4	13	19	2
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman vaikutuksesta	1	8	13	15	2
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut YTR:ltä saadusta tuesta, ideoista tai materiaalista	2	6	20	10	2
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut yhteistyöhankkeisiin saatavasta erillisrahoituksesta	1	6	18	11	4
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut muusta syystä	0	3	15	9	13
Lisääntynyt yhteistyö parantanut maaseudun kehittämistoimintaa	1	3	5	15	16

Miten yhteistyö toimii

Kysymykseen vastanneet: 50

1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Yhteistyö maaseudun eri toimijoiden kesken on muodostunut luonnolliseksi, itseohjautuvaksi verkostoksi, joka toimii jäsentensä tarpeista lähtien	3	10	16	20	1
Yhteistyö maaseudun eri toimijoiden kesken vaatii yleensä viranomaisilta saatavan virikkeen	4	15	10	16	3

Vapaat vastaukset

Kysymys: *Miten YTR:lle annetut vastuut ja tehtävät voitaisiin hoitaa, mikäli YTR:ää ei olisi? Onko muita mahdollisia mekanismeja?*

Vastauksia kaikkiaan 20: Toimintaa kannattavat 13 kpl, Uudistusta toivovat 4 kpl. Alla olevat kommentit ovat editoituja lainauksia.

Toimintaa kannattavista suurin osa on tyytyväinen YTR:n nykyiseen toimintatapaan. Alla olevat kommentit ovat lainauksia vastauksista:

- Voisi olla jotakin järjestelmää tilalla, mutta luultavasti ei näin kattavaa
- Toiminnalla on ollut vahva yhteys arkipäivän päätöksentekoon.
- Uuden mekanismin käynnistäminen olisi ajan hukkaa.
- Tämäntapaisten tehtävien hoito valtakunnan tasolla edellyttää YTR:n kaltaista eri hallinnonalojen edustajista koostuvaa toimielintä.
- Olemassa olevia valmiita korvaavia mekanismeja ei ole. Maaseutuhallinnon-, tutkimuksen, -koulutuksen ja -neuvonnan ongelmana on kapea-alaisuus. YTR on ollut ilahduttavan poikkitieteellinen ja -sektoraalinen.
- YTR tarvitaan kokoavana ja koordinoivana elimenä. Sitä tarvitaan myös rahoituksen järjestäjänä.
- Ongelmana on YTR:n horisontaalisesta luonteesta johtuva legitimititeetti-ongelma. Todellinen valta ja vaikuttaminen mielletään meillä sektorihallintoon liittyviksi. Ainoa tie Suomen kilpailukyvyyn kannalta on kuitenkin horisontaalisuuden lisääntyminen. Tällä tiellä YTR on edelläkävijä.

Tyytymättömät toivovat rakennemuutoksia YTR:n osalta tai sen tehtävien siirtämistä muualle:

- Toiminta voisi tapahtua TE-keskusten tulohajauksessa.
- Maakuntien liitoilla olisi paremmat mahdollisuudet soveltuvan maaseutu- ja pientaajapolitiikan muodostamiseen kuin raskaalla keskusjohtoisella elimellä.
- Seudulliset kehittämissyhtiöt yms. Organisaatiot voisivat ottaa roolin.
- YTR tulisi siirtää pois MMM:n alaisuudesta SM:öön, jossa hoidetaan muukin aluepolitiikka

Kysymys: Muita kommentteja jaltai kehittämis ehdotuksia liittyen YTR:n toimintaan, maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteuttamiseen tai eri ministeriöiden / hallinnonalojen / sektoreiden yhteistyöhön.

Vastauksia kaikkiaan 24, jotka tähän yhteenvedon on jaettu niiden aihepiirin mukaisesti rahoitukseen liittyviin ja sisäiseen kehittämiseen. Alla olevat kommentit ovat editoituja lainauksia.

Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia:

- Kehittämisen voimavaroja tulisi fokusoida tuloshakuisesti pitäen lähtökohtana työllisyyden ja toimeentulon luomista maaseudulla.
- YTR:n tukea voisi kohdistaa enemmän suoraan maaseutututkimuksen (esim. väitöskirjatuki/apurahat)”
- Rahoitusta ja kehittämistoimenpiteitä ei tulisi suunnata sinne, missä ihmisillä on jo luonnostaan elinkelpoiset toimintamahdollisuudet.

- Kehittämiseen ja hankkeisiin suunnattavat varat on koottava yhdelle taholle, jonka laaja-alainen työryhmä tekee päätökset.
- Maaseudun rooli kansallisen kilpailukyvyn kannalta on niin marginaalinen, että maaseudun ohjelmallinen kehittäminen ei saa riittävää poliittista tukea ja sitä kautta rahoitusta.

Sisäistä kehittämistä

- YTR:n kehittyminen vaatisi vahvemman panoksen ruohonjuurilähtöisiltä kehittäjiltä/ihmisiltä, jotta toiminnasta ei tulisi virkamiesmakuista. Yhteistyön kehittäminen yli eri hallinnonalojen jne. vaatii keppi-porkkana – työkalua.
- YTR:n linjat perustuvat vanhoillisiin käsityksiin maaseudun kehittämismahdollisuuksista. Jotkut YTR:n vuosia ajamat linjat jopa haittaavat maaseudun kehitysmahdollisuuksia.

LI

Liite V

Kyselylomakkeet

a. Sihteeristökysely

YTR sihteeristökysely

1) Toimin

YTR:n sihteeristössä

YTR:n varajäsenenä

Muussa roolissa

2) Kuinka kauan olet toiminut YTR:n sihteeristössä (tai muuten YTR:n parissa)

Alle vuoden

1-3 vuotta

Enemmän

3) Työskentelen

Maa- ja metsätalousministeriössä

Sisäasiainministeriössä

Muussa ministeriössä

Muussa organisaatiossa

4) Miten YTR:n sihteeristössä toimiminen (tai muu YTR toiminta) on määritelty omissa organisaatiossasi

Sovittu vuotuisessa tulossopimuksessa

Ei tulossopimuksessa sovittu, mutta määritelty toimenkuvassa

Määritelty muuten

Ei virallisesti määritelty

5) Miten paljon työajastasi käytät vuositasolla YTR:ään ja maaseutupolitiikkaan liittyviin asioihin

alle 5 %

5 -20%

21-50%

yli 50 %

6) Millä tavoin voit henkilökohtaisesti vaikuttaa maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteuttamiseen omassa organisaatiossasi

- Tiedottamalla, jakamalla materiaalia ja kertomalla muille maaseutupoliittisista linjauksista
- Valmistelemalla/tekemällä ratkaisuja, joissa otetaan huomioon tai toteutetaan maaseutupoliittisia linjauksia
- Valmistelemalla/tekemällä rahoituspäätöksiä, joilla tuetaan maaseutupoliittisten toteutumista
- Osallistumalla työryhmiin, projekteihin
- Muulla tavoin

7) Arvioi YTR:ää ja sen toimintaa seuraavien väittämien avulla

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

	1	2	3	4	5
YTR:stä (kokoukset, ohjelma, projektit, eri ryhmät, materiaalit) on hyötyä omalle organisaatiolle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
YTR:n tavoitteet ja tehtävät ovat selkeät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
YTR:n toimintatapa on selkeä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
YTR:n organisoituminen on selkeä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
YTR:n johtaminen kannustaa osallistumaan sen työhön	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tiedonkulku YTR:ssä toimii hyvin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
YTR:ssä toteutuu poikkihallinnollinen asioiden valmistelu ja ratkaisu hyvin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
YTR:n toteuttamien asioiden seuranta toimii hyvin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saan toimimalla YTR:ssä omassa työssäni tarvitsemaani tietoa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Voin kasvattaa omaa osaamistani osallistumalla YTR:n toimintaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minulla on mahdollisuus vaikuttaa YTR:ssä valmisteltavana oleviin asioihin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Katson pystyväni toteuttamaan omassa organisaatiossani YTR:n linjauksia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8) YTR ilmoittaa toteuttavansa verkostomaista työskentelytapaa. Seuraavassa on lista asioista, jotka ehkäisevät verkostomaista työskentelyä. Arvioi, TOTEUTUVATKO nämä PULLONKAULAT YTR:n toiminnassa

1=ei toteudu lainkaan 5=toteutuu täysin

	1	2	3	4	5
Keinotekoisuus (yhteistyö on itsetarkoituksellista, yhteistyötä yhteistyön itsensä vuoksi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yhteensopimattomuus (organisaatiot ja niiden avainhenkilöt eivät tule toimeen keskenään)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eristäytyminen (organisaatiot eivät aktiivisesti suuntaudu ulospäin ja etsi uusia kumppanuussuhteita ja yhteisiä hankkeita)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informaation panttaaminen (organisaatiot eivät aktiivisesti jaa tietoa toisilleen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Epäluotettavuus (verkostomaiset suhteet perustuvat luottamukseen; jos luottamus menetetään ja sen palauttamiseen kuluu runsaasti aikaa ja energiaa)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ymmärtämättömyys (keskeiset toimijat eivät ymmärrä toistensa lähtökohtia, tavoitteita, strategioita, lisäksi he saattavat käyttää omaa ammattisanastoaan ja puhuvat silloin toistensa ohi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sitoutumattomuus (toimijoiden oletetaan sitoutuvan "yhteiseen hyvään" etsimättä sitoutumista kunkin toimijan omista lähtökohdista ja hyväksymättä erilaisia tapoja sitoutua)

Resurssien puute (kun toimitaan verkostomaisessa suhteessa, jokaisen osapuolen olisi tuotava verkostoon jotain lisäarvoa)

Oppimattomuus (verkostoon kuuluvat toimijat eivät osaa hyödyntää omia eivätkä muiden kokemuksia eivätkä sulauttaa uutta omaan toimintaansa)

Foorumien vähäisyys ja toimimattomuus (yhteistyön onnistuminen edellyttää riittävää määrää sellaisia foorumeita, joilla yhteistyötä on mahdollista jäsentää ja jotka tukevat toimijoiden osallistumista keskusteluun)

Työnjaon selkiintymättömyys (verkostossa juututaan paikallaan pyörivään keskustelukaruselliin, jos työtä osata jakaa tai yhdessä tekemistä vastuuttaa riittävän selkeästi)

9) Mitä kehittämisehdotuksia sinulla on YTR:n toimintaan

b. Kysely ulkokehälle

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toiminnan arviointi

1) Sukupuoli

- Nainen
- Mies

2) Ikä

- alle 40 vuotta
- 40 vuotta tai yli

3) Toimin

- valtion keskushallinnossa
- muussa valtionhallinnossa
- kunnan hallinnossa
- yliopistossa tai tutkimuslaitoksessa
- oppilaitoksessa
- yrityksessä
- kansalaisjärjestössä
- teemaryhmässä
- toimintaryhmässä
- jossain muussa

4) Oma työni liittyy pääosiin seuraavaan hallinnonalaan/sektoriin

- Yritys/elinkeinotoiminta
- Maatalous
- Metsätalous
- Sosiaali/terveys
- Ympäristö
- Kalastus
- Kulttuuri

- Liikenne ja viestintä
- Useampaan yo. sektoriin
- Muuhun sektoriin / hallinnonalaan

5) Tehtäviini kuuluu maaseudun kehittämiseen liittyviä asioita

- päätoimisesti
- useamman kerran vuodessa
- satunnaisesti
- ei koskaan

6) Olen ollut mukana maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa toteuttavissa (tai siinä ehdotetuissa) hankkeissa (projekteissa) tai tehtävissä

- useammassa
- yhdessä
- en lainkaan

7) Olen ollut mukana muissa maaseudun kehittämiseen liittyvissä hankkeissa (projekteissa), tehtävissä

- useammassa
- yhdessä
- en lainkaan

8) Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä (YTR) on minulle tuttu käsite

- Erittäin tuttu
- Jonkin verran tuttu
- En tunne

9) Käsitteet laaja ja suppea maaseutupoliittikka ovat minulle tuttuja

- Erittäin tuttuja
- Jonkin verran tuttuja
- En tunne

10) Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma vuosille 2001 – 2004, ”Ihmisten maaseutu”, on minulle

- Erittäin tuttu
- Jonkin verran tuttu

En tunne

11) YTR:n ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman vaikuttavuus

Vastaa väittämiin: 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Maaseutupoliitikan yhteistyöryhmän internet sivut (www.maaseutupoliitikka.fi) ovat hyödylliset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maaseutupoliitikan yhteistyöryhmän tuottamat julkaisut ja muu materiaali ovat hyödyllisiä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on tehokas keino maaseudun kehittämiseen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta ja/tai YTR:stä on ollut hyötyä oman hallinnonalani toiminnalle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maaseutupoliittisesta kokonaisuohjelmasta ja/tai YTR:stä on ollut hyötyä maaseudun kehittämiseksi yleensä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eri hallinnonalojen (esim. maa- ja metsätalous, opetus, elinkeinotoiminta,) yhteistyö maaseudun kehittämisessä on parantunut viime vuosina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12) Jos hallinnonalojen / sektoreiden yhteistyö on mielestäsi parantunut, vastaa seuraaviin kohtiin, muuten siirry kysymykseen 13

Vastaa seuraaviin väittämiin: 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut luonnollisesta tarpeesta tehdä yhteistyötä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut EU hankkeissa opitusta yhteistoiminnasta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman vaikutuksesta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut YTR:ltä saadusta tuesta, ideoista tai materiaalista	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut yhteistyöhankkeisiin saatavasta erillisrahoituksesta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hallinnonalojen yhteistyön lisääntyminen on johtunut muusta syystä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lisääntynyt yhteistyö parantanut maaseudun kehittämistoimintaa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13) Miten yhteistyö toimii

Vastaa seuraaviin väittämiin: 1 = täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
Yhteistyö maaseudun eri toimijoiden kesken on muodostunut luonnolliseksi, itseohjautuvaksi verkostoksi, joka toimii jäsentensä tarpeista lähtien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yhteistyö maaseudun eri toimijoiden kesken vaatii yleensä viranomaisilta saatavan virikkeen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) Miten YTR:lle annetut vastuut ja tehtävät (kts sähköpostiviesti) voitaisiin hoitaa, mikäli YTR:ää ei olisi? Onko muita mahdollisia mekanismeja?

15) Muita kommentteja ja/tai kehittämisideoita liittyen YTR:n toimintaan, maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman toteuttamiseen tai eri ministeriöiden / hallinnonalojen / sektoreiden yhteistyöhön.

Liite VI

YTR arviointihaastattelut. Kysymysrunko

1. Mitä tiedät YTR:stä? Miten olet ollut sen kanssa tekemisissä, koetko olevasi osa YTR:ää?
 - 1A. Jos henkilö on / kokee olevansa osa YTR:ää lisäkysymyksiä hänen rooliinsa liittyen
2. Kuvaile YTR:ää. Onko se mielestäsi hallinnollinen organisaatio, verkosto, tapa toimia vai jotain muuta.
3. Mitä asioita YTR käsittelee, mistä se keskustelee ja mistä se päättää? Mikä on mielestäsi YTR:n toiminnan tavoite?
4. Kuka/ketkä/mikä taho päättää asioista YTR:ssä. YTR:n asioiden käsittely- ja päätöksentekomekanismit.
5. YTR itse on määritellyt (painotuotteissa, ei esim. ohjesäännössä), että sen toiminta on verkostomaista. Mitkä mielestänne ovat YTR:n toiminnassa selvimmät verkostomaisen toiminnan piirteet?
6. Missä asioissa YTR on onnistunut parin viime vuoden aikana?
7. Missä asioissa ja millä toimintatavoilla YTR on hyödyttänyt ja tuonut lisäarvoa omalle organisaatiollesi? Tuoko tämä toimintatapa lisäarvoa maaseudun asian edistämiseen?
8. Onko organisaatiosi on sitoutunut asioihin, joita YTR pitää esillä? Miten sitoutuminen näkyy käytännössä? Onko YTR-toiminta mainittu organisaatiosi henkilöiden toimenkuvissa / tulossopimuksissa?
9. Miten YTR toimii eri hallinnon / toimijoiden tasoilla (valtio-alue-paikallinen) ?
10. YTR:llä ei ole tällä hetkellä varsinaisesti poliittista ohjausta. Onko tämä hyvä vai haittaava asia? Jos pitäisi olla, miten se pitäisi järjestää?
11. Mikä on näkemyksesi maaseutupoliittisesta kokonaisohjelmasta? Käytätkö sitä työssäsi?
12. Miten YTR pyrkii vaikuttamaan niihin tahoihin, jotka eivät ole varsinaisesti mukana toiminnassa, mutta joille on osoitettu ehdotuksia maaseutupoliittisessä kokonaisohjelmassa?
13. Miten maaseutupoliittisen kokonaisohjelman seuranta toteutetaan, sihteeristössä ja mukana olevissa organisaatioissa?
14. Miten oma organisaatiosi on edistänyt näitä ehdotuksia ? (Viittaus niihin kokonaisohjelman ehdotuksiin, minkä yhteydessä k.o. organisaatio on mainittu)

Jokaisesta kysymyksestä voidaan johtaa erillisiä lisäkysymyksiä esimerkiksi keskustellun asian yksityiskohtiin liittyen.

Liite VII

Ohjausryhmän arvio arviointityön laadusta

1. Johdanto

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintaa koskeva arviointi tehtiin 19.3.–19.10.2004. Arvioinnin tilaajana oli maa- ja metsätalousministeriö. Arvioinnin tekivät konsulttitoimisto Terra Oy:n arviointiryhmä.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointia ohjaamaan asetettiin ohjausryhmä, joka piti ensimmäisen kokouksensa 9.2.2004. Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata arviointia, määrittellä arvioinnin tavoitteet, käsitellä työsuunnitelma ja seurata sen toteutumista. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Hilkka Vihinen (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitos MTT) ja jäsenenä Janne Antikainen (Sisäasiainministeriö), Annamari Asikainen (Sisäasiainministeriö), Leena Ingberg (Helsingin yliopisto), Hannu Katajamäki (Vaasan yliopisto), Ari Lindqvist (Hämeen TE-keskus), Marja-Liisa Tapio-Biström (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitos MTT), Timo Vesiluoma (Suupohjan kehittämissyhdystys ry),

Johanna Heikkilä (Maa- ja metsätalousministeriö), Sanna Sihvola (Maa- ja metsätalousministeriö, 1.6.2004 asti), Reijo Martikainen (Maa- ja metsätalousministeriö, 2.6.2004 lähtien), varalla Risto Matti Niemi (Maa- ja metsätalousministeriö), sekä Sanna-Liisa Taivalmaa (Maa- ja metsätalousministeriö).

2. Arvioinnin laadun arvioinnin menetelmät

Arvioinnin laadun arviointi tehtiin soveltamalla Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimiston MEANS asiakirjaa: Evaluating socioeconomic programmes: "Evaluation design and management". Ohjausryhmän jäseniä pyydettiin vastaamaan, kuinka arviointi täyttää yhdeksän arvioinnin laatua koskevaa kriteeriä. Kriteerejä arvioitiin asteikolla hylätty, tyydyttävä, hyvä ja erinomainen. Vastauksista laadittiin yhteenveto on liitteessä.

3. Arvioinnin laadun arvioinnin tulokset

Arvioinnin laadun kokonaisarvosanaksi tuli tyydyttävä.

Laatukriteerit	Hylätty	Tyydyttävä	Hyvä	Erinomainen	Perustelut arviolle
1. Tarkoituksenmukaisuus: Vastaako arviointi riittävän perusteellisesti tehtävänmäärityksessä oleviin arviointikysymyksiin?		x			YTR:n organisoituminen sekä toimintatavan tehokkuus on arvioinnissa käsitelty. YTR:n toimintatavan lisäarvon ja vaikuttavuuden arviointi on riittämätöntä.
2. Arvioinnin kattavuus: Onko arvioinnissa tarkasteltu arvioinnin kohdetta ja sen vaikuttavuutta riittävän laajasti eri näkökulmista ja eri tasoilta?		x			Arviointikehikon rakentaminen jää pintapuoliselle tasolle. YTR:n keskeisten työmenetelmien toimivuus, ja erityisesti pääsihteerin rooli ja maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman tarkastelu jää pintapuoliselle tasolle. Poikkihallinnollisen kehittämistyön edellytykset suomalaisessa maaseutupoliitikassa tarkastellaan hyvin kevyesti.
3. Tutkimusmetologia: Onko tutkimussuunnitelma kohteeseen soveltuva ja riittävä hyvien arviointitulosten saavuttamiseksi?			x		Tutkimussuunnitelma on tehtävään nähden oikein toteutettu. Suunnitelmassa on myös huomioitu arvioitavan kohteen erityisluonne.
4. Aineiston luotettavuus: Soveltuuko kerätty/valittu tutkimusaineisto kohteen arviointiin? Onko aineisto riittävän luotettavaa oletettua käyttöä varten?		x			Aineisto hajooa laadullisesti ja määrällisesti. Tehtävän laajuuteen ja haastattelujen saamaan painoarvoon nähden on haastattelujen otanta vinoutunut ja maataloussektoriin painottunut.
5. Analyysien järjestyminen: Onko laadullisen ja määrällisen aineistojen analyysissä noudatettu normaaleja analysointisääntöjä ja ovatko käytetyt analyysimenetelmät olleet sopivia kyseisessä arvioinnissa?		x			Pääosin analyysimetodit ovat oikein käytettyjä. Vaikuttavuuden arvioinnissa on heikkouksia.
6. Tulosten luotettavuus: Ovatko arvioinnin tulokset loogisia ja oikeutettuja aineiston analyysin ja tulkinnan perusteella?		x			Aineiston luotettavuuteen liittyvistä ongelmista johtuen arvioinnin keskeiset johtopäätökset ovat loogisia, mutta eivät vakuuta kaikissa yksityiskohdissa.
7. Puolueettomat johtopäätökset: Ovatko johtopäätökset puolueettomia ja tarpeeksi yksityiskohtaisia niiden käytäntöön soveltamista varten?		x			Esitetyistä kehittämistoimista monetkaan eivät ole kovin merkityksellisiä, tasoltaan ne ovat hyvin varovaisia. Relevantteja tai uusia kehittämissuhteita arviointi tuottaa niukasti. Esitettyjen ajatusten ehdotusten käytäntöön viemiselle ei esitetä kunnollisia perusteluja ja/tai ehdotukset eivät ole riittävän yksilöityjä.
8. Selkeys: Kuvaako raportti arvioinnin kohteen taustan sekä arvioinnin toteutuksen ja tulokset helposti ymmärrettävällä tavalla?			x		Arvioinnin toteutus on riittävästi kuvattu. Arvioinnin kohteen taustan kuvaus on melko ohut ja maatalouteen painottunut maaseutu ja aluepolitiikan kustannuksella. Arvioinnin kohdetta ja toimintatapaa entuudestaan tuntevalle taustoituksen laajuus on riittävä. Tulokset ovat suurelta osin riittävän ymmärrettäviä.
9. Laadun kokonaisarvio		x			Arvioinnin perusongelma on arvioitsijoiden osin pinnallinen ymmärrys arviointikohteesta. Arvioitsijat eivät kaikin osin hahmottaneet kokonaisuutta, ja saattoivat kiinnittää suhteettomasti huomioita varsin toisarvoisiin asioihin. Arviointiraportti antaa viitteitä ja näkökulmia YTR:n yleiseen arvioimiseen mutta metodologisten heikkouksien, heikon kattavuuden sekä pinnallisen analyysin vuoksi tulosten käyttöarvo jää rajalliseksi.

MMM:n vuonna 2004 julkaisemat työryhmämuistiot
<http://www.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmamuistiot/index.html>

- 2004:1 Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän muistio
ISBN 952-453-154-2
- 2004:2 Ehdotus lantaisten eläinten käsittelyn suositussopimukseksi, Helsinki 2003
ISBN 952-453-158-5
- 2004:3 Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategia 2005 - 2008 ja siihen liittyvä taustamuistio
ISBN 952-453-174-7
- 2004:4 MMM:n ja Tiken verkkopalvelustrategia 2004 - 2008
ISBN 952-453-166-6
- 2004:5 Suomen zoonoosistrategia 2004 - 2008, Helsinki 2004
ISBN 952-453-167-4
- 2004:5a Finnish Strategy on Zoonoses in 2004-2008, Helsinki 2004
ISBN 952-453-193-3
- 2004:6 Kalatutustusten kehittämistyöryhmä
ISBN 952-453-173-9
- 2004:7 Metsätalouden rahoituslakityöryhmän muistio
ISBN 952-453-177-1
- 2004:8 Tukitehtävälain uudistamistyöryhmän muistio
ISBN 952-453-182-8
- 2004:9 Kalataloudellisten kunnostusten kehittämistyöryhmän raportti
ISBN 952-453-184-4
- 2004:10 Kansallinen rehustrategia ja toimenpideohjelma 2004 - 2010
ISBN 952-453-188-7
- 2004:11 Peltobiomassa, liikenteen biopoltonesteet ja biokaasu -jaosto: väliraportti.
ISBN 952-453-194-1
- 2004:12 Metsäpuiden siemenhuoltotyöryhmän muistio
ISBN 952-453-196-8

ISBN 952-453-199-2
ISSN 0781-6723