



Maa- ja metsätalous-
ministeriö

KATRI HAILA, SALLA RAUSMAA, MIA TOIVANEN
TIMO HIRVONEN, PETRI KAHILA, NIINA TIITTANEN

Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016–2020

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:3

Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016–2020

Owal Group Oy: Katri Haila, Salla Rausmaa, Mia Toivanen

Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia:
Timo Hirvonen, Petri Kahila, Niina Tiittanen

Maa- ja metsätalousministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Maa- ja metsätalousministeriö

© 2021 tekijät ja maa- ja metsätalousministeriö

ISBN pdf: 978-952-366-401-2

ISSN pdf: 1797-397X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016–2020

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:3

Julkaisija Maa- ja metsätalousministeriö

Tekijä/t Katri Haila, Salla Rausmaa, Mia Toivanen, Timo Hirvonen, Petri Kahila, Niina Tiittanen

Yhteisötekijä Owl Group Oy, Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia

Kieli suomi

Sivumäärä

54

Tiivistelmä

Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) arviointiraportin tavoitteena on tukea kansallisen maaseutupolitiikan ja sitä johtavan ja linjaavan MANEn tulevien toimintakausien toteutusta. Arvioinnilla haetaan näkemyksiä muun muassa toiminnan, toimintatapojen ja vaikuttavuuden kehittämiseksi.

Vuonna 2016 asetettu MANE tukee valtioneuvostoa poikkihallinnollisissa ja strategisesti tärkeissä maaseutupoliittisissa kysymyksissä sille annettujen tehtävien mukaisesti. Arvioinnissa tarkastellaan MANEn toiminnan organisoitumista ja työtapojen tuloksellisuutta sekä vaikuttavuutta. Arviointi kohdistuu toimintaan kokonaisuudessaan huomioiden kaikki MANEn työmuodot.

Laajan aineistoanalyysin lisäksi arviointimenetelmissä näkyy osallistavuus.

Arvioinnin johtopäätelmissä todetaan muun muassa että MANEssä käsiteltävien asioiden määrä on iso, eikä kaikkia keskeisiä teemoja pystytä nykyisellä resursoinnilla edistämään riittävästi. MANEn toimintaa läpäisevä poikkihallinnollinen periaate vaatii edelleen edistämistä. Teemaverkostojen teemat koetaan oikeasuuntaisiksi ja ne ovat tuoneet työskentelyyn maaseutunäkökulmaa. MANEn tuottamia selvityksiä ja lausuntoja pidetään arvokkaina, mutta tieto niistä välittyy vaihtelevasti. Kytkeytyminen alue- ja paikalliskehittämiseen toteutuu maaseutupolitiikassa verkostomaisilla rakenteilla ja toimintasuhteilla.

Arvioinnin ovat toteuttaneet Owl Group Oy ja Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia.

Asiasanat

maaseutupolitiikan neuvosto, maaseutupolitiikka, arviointi, vaikuttavuus, aluekehitys, aluekehittäminen, paikallinen kehittäminen, raportti, poikkihallinnollisuus, verkostot

ISBN PDF 978-952-366-401-2

ISSN PDF

1797-397X

Hankenumero MMM002:00/2016

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-401-2>

Utvärdering av Landsbygdspolitiska rådet 2016–2020

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2021:3

Utgivare Jord- och skogsbruksministeriet

Författare Katri Haila, Salla Rausmaa, Mia Toivanen, Timo Hirvonen, Petri Kahila, Niina Tiittanen

Utarbetad av Owl Group Oy, Region- och kommunforskningscentret Spatia

Språk finska

Sidantal

54

Referat

Avsikten med Landsbygdspolitiska rådets (MANE) utvärderingsrapport är att stödja den nationella landsbygdspolitiken och genomförandet av rådets framtida verksamhetsperioder. Landsbygdspolitiska rådet leder och skapar riktlinjer för landsbygdspolitiken. Syftet med utvärderingen är att den ska ge synpunkter som leder till att verksamheten, arbetsätten och verkningfullheten utvecklas.

Landsbygdspolitiska rådet som tillsattes 2016 stöder statsrådet i tväradministrativa och strategiskt viktiga frågor som rör landsbygdspolitiken i enlighet med de uppgifter som rådet har. I utvärderingen granskas hur verksamheten vid Landsbygdspolitiska rådet är organiserad och hur resultatrika och verkningfulla arbetsätten är. Utvärderingen är inriktad på verksamheten i helhet, alla Landsbygdspolitiska rådets arbetsformer har beaktats.

Utöver den breda analysen av material syns även delaktigheten.

I slutsatserna konstateras bland annat att antalet ärenden som Landsbygdspolitiska rådet behandlar är stort och att alla de viktigaste temana inte kan främjas i tillräcklig omfattning med de nuvarande resurserna. Den tväradministrativa princip som ska genomsyra hela verksamheten vid Landsbygdspolitiska rådet behöver främjas ytterligare. Temanätverkens teman upplevs gå i rätt riktning och har fört in landsbygdspektivet i arbetet. Landsbygdspolitiska rådets utredningar och utlåtanden anses ha högt värde men det förekommer variationer i hur väl informationen om dem förmedlas. Kopplingen till den regionala och lokala utvecklingen sker inom landsbygdspolitiken genom nätverksbaserade strukturer och förhållanden.

Utvärderingen har gjorts av Owl Group Oy och Region- och kommunforskningscentret Spatia.

Nyckelord

Landsbygdspolitiska rådet, regionutveckling, lokal utveckling, rapport, landsbygdspolitik, utvärdering, regional utveckling, nätverk, verkningfullhet, förvaltningsövergripande arbete

ISBN PDF 978-952-366-401-2

ISSN PDF

1797-397X

Projektnummer MMM002:00/2016

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-401-2>

Evaluation of the Rural Policy Council 2016–2020

Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2021:3**Publisher** Ministry of Agriculture and Forestry**Authors** Katri Haila, Salla Rausmaa, Mia Toivanen, Timo Hirvonen, Petri Kahila, Niina Tiittanen**Corporate author** Owl Group, Spatia – Centre for Regional Research**Language** Finnish**Pages** 54**Abstract**

The purpose of the report on the evaluation of the Rural Policy Council (MANE) is to support the implementation of the future periods of the national rural policy and of the Rural Policy Council that leads and guides this work. The evaluation discusses ways to develop the activities, practices and impact.

The Rural Policy Council, appointed in 2016, supports the Government in inter-administrative and strategically important rural policy issues in accordance with the tasks assigned to it. The evaluation examines the organisation of the Council's activities and the performance and impact of its working methods. The evaluation covers all activities and takes into account all types of work of the Council.

Besides an extensive analysis of data, the evaluation methods also include a participatory approach.

One of the conclusions of the evaluation is that the numbers of matters handled by the Rural Policy Council are large and the present resources are inadequate for promoting all themes in an appropriate manner. Work is still needed to promote the cross-cutting principle of an inter-administrative approach. The themes discussed by the thematic networks are quite relevant and they have incorporated a rural perspective into the work. The reports and statements produced by the Rural Policy Council are considered valuable, but there is variation in how information on them is passed on. In rural policy, linkages to local and rural development are realised through network structures and operational relationships.

The evaluation was conducted by Owl Group and Spatia – Centre for Regional Research.

Keywords Rural Policy Council, regional development, local development, report, rural policy, evaluation, networks, impact, inter-administrative approach**ISBN PDF** 978-952-366-401-2**ISSN PDF** 1797-397X**Project number** MMM002:00/2016**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-401-2>

Sisältö

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Arvioinnin tausta, tavoitteet ja toteutus | 7 |
| 1.1 | Tausta ja tavoitteet..... | 7 |
| 1.2 | Menetelmät ja aineistot..... | 10 |
| 1.3 | Katsaus MANEa edeltävään maaseutupolitiikan toteutukseen..... | 12 |
| 2 | MANEn organisoituminen ja toimintatavat | 14 |
| 2.1 | Asetetut tavoitteet ja näiden saavuttaminen..... | 14 |
| 2.2 | Rakenne ja toimijat | 16 |
| 2.3 | Temaattiset verkostot..... | 18 |
| 2.4 | Työtavat ja toimenpiteet..... | 20 |
| 2.5 | Toimintaympäristön vaikutukset MANEen | 27 |
| 3 | Maaseutupolitiikan ja MANEn asemoituminen aluekehittämisen kentässä | 30 |
| 3.1 | Käsitykset maaseutupolitiikan ja MANEn asemasta aluekehittämisen kentässä vaihtelevat..... | 30 |
| 3.2 | Yhteistyö kansallisen aluekehittämisen politiikkalohkojen välillä etenee | 33 |
| 3.3 | Poikkihallinnollisuus on välttämätöntä mutta haastavaa..... | 38 |
| 3.4 | Maaseutupolitiikka ja MANE EU-vetoisen aluekehityksen kontekstissa | 40 |
| 4 | Maaseutupolitiikan ja MANEn vaikuttavuus | 45 |
| 5 | Johtopäätelmät ja kehitysesitykset | 52 |
| 5.1 | Yhteenvedo | 52 |
| 5.2 | Kehitysesitykset | 53 |

1 Arvioinnin tausta, tavoitteet ja toteutus

Arvioinnin kohteena on vuonna 2016 kaudelle 2016–2020 asetettu Maaseutupolitiikan neuvosto (MANE), joka johtaa ja linjaa kansallista maaseutupolitiikkaa. Arvioinnissa selvitetään MANEn toiminnan organisoitumista ja toteutusta sekä MANEn työtapojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta maaseutupolitiikkaan valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen toiminnan näkökulmasta.

1.1 Tausta ja tavoitteet

Maaseutupolitiikan tavoitteena on edistää maaseudun elinvoimaa sekä maaseudun asukkaiden ja siellä toimivien ihmisten hyvinvointia ja toimintaedellytyksiä. Maaseutupolitiikka muodostuu aluekehittämiseen kytkeytyvästä kansallisesta maaseutupolitiikasta sekä EU:n osaksi rahoittamasta, Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaan (maaseutuohjelma) perustuvasta hankeperusteisesta maaseudun kehittämisestä¹. Maaseutupolitiikkaa voidaan tarkastella myös jakamalla se suppeaan ja laajaan maaseutupolitiikkaan. Suppealla maaseutupolitiikalla viitataan kansallisten ja EU:n perusteisten kehittämissuunnitelmien välineisiin, joilla maaseutua käytännössä kehitetään. Laaja maaseutupolitiikka puolestaan on sektoripolitiikkojen päätöksiä ja toimenpiteitä suuntaava toimintatapa, joka huomioi maaseudun asukkaat ja yritykset sekä politiikkatoimien maaseutuvaiikutukset. Jako suppeaan ja laajaan maaseutupolitiikkaan ankkuroi myös tämän ulkoisen arvioinnin kolmeen näkökulmaan perustuvaksi:

1. Ensiksi se käsittelee MANEn asemaa kansallisen maaseutupolitiikan toimijana ja arvioi sen työtapojen ja toimenpiteiden riittävyttä.
2. Toiseksi se tarkastelee MANEn ja laajemmin maaseutupolitiikan asemoitumista aluekehittämisen viitekehyksessä.
3. Kolmanneksi arvioinnin kohteena on maaseutupolitiikan vaikuttavuus ja MANEn merkitys tämän vaikuttavuuden osatekijänä.

¹ ks. esimerkiksi Sireni et al. (2017). Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 7/2017

Maaseutupolitiikan vaikuttavuus kytkeytyy siihen, miten maaseutua arvostetaan yhteiskunnassa ja mikä tehtävä maaseudulla nähdään olevan alueiden kehittämis-työssä. Tällöin maaseudun kehittämisen oikeutus määrittyy yhteiskunnan kokonaisedun kannalta. Sen määrittelyä vaikeuttaa maaseutukehityksen moniulotteisuus ja alue- ja toimialakehittämiseen kuuluvat keskinäisriippuvuudet, joiden seurauksena nivoutuvat yhteen niin maatalouden kuin muutkin maaseudulla harjoitettavat elinkeinoalat sekä sektoripolitiikkojen päätökset ja toimenpiteet. Samansuuntaiseen johtopäätökseen on päätyneet seitsemän maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman 2021–2027 valmistelua pohjaava maaliskuussa 2020 julkaistu maaseutupolitiikan strategian 2021–2027 luonnos. Se – kuten myös alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaa ja maaseudun kehittämistä koskeva lainvalmistelu sekä EU:n ohjelmakauden vaihtuminen – ovat tämän arvioinnin keskeisiä muutosajureita ja ohjaavia tekijöitä.

Arvioinnissa viitekehyksenä on meneillään oleva aluekehittämisjärjestelmän uudistaminen². Siinä on pyrkimyksenä kansallisen ja alueellisen tason koordinointi eli eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteiden ja toimien tarkasteleminen kokonaisuutena. Se muovaa aluekehittämisjärjestelmää nykyistä vuorovaikutteisempaan suuntaan. Tämän pontimina on havainto siitä, että aluekehittäjien väliselle hallintorajat ylittävälle yhteistyölle ei ole riittävästi foorumeita ja toimintamuotoja. Käsillä olevassa arvioinnissa toteutettu maaseutu-, kaupunki- ja saaristopolitiikkojen vertailuanalyysi on tässä suhteessa kiinnostava. Se tuottaa vertailutietoa eri politiikkalohkoille, ja se on siten omalta osaltaan avaus pyrittäessä vähentämään sektoripolitiikkojen siiloutumista ja parannettaessa niiden välistä yhteistyötä ja työnjakoa.

Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) tehtävät perustuvat sen asettamiskirjeeseen. Perustan sille asettaa laki maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014). MANEn tehtävät jäsenyivät osana aluekehittämisen laajempaa kenttää ja ns. paikkaperustaista politiikkaa. Paikkaperustaisuus kuuluu kaudelle 2014–2020 laaditun kuudennen maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman avainkäsitteisiin. MANEn toimintakausi kattaa ajanjakson 1.5.2016–31.12.2020, ja sen 35 jäsentä edustavat hallintoa, elinkeinotoimintaa, kansalais-toimintaa, neuvontajärjestöjä sekä tutkimusta. MANEen kuuluu yhteensä noin 30 jäsenorganisaatiota. MANEa johtaa maaseutupolitiikasta vastaava maa- ja metsätalousministeri ja varapuheenjohtajana toimii aluekehittämisestä vastaava elinkeinoministeri. MANEn alaisuudessa toimiva sihteeristö, jossa on 25 jäsentä, ja maaseutupolitiikan teemaverkostot toimivat MANEn valmistelevina tahoina³. Maaseutupolitiikan teemaverkostot ovat keskeisiä MANEn tehtävien toteuttajia vastaamalla omissa teemoissaan maaseutupolitiikan kehittämisestä. Teemaverkostot ovat seuraavat⁴:

2 <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM035:00/2019>

3 www.maaseutupolitiikka.fi

4 <https://www.maaseutupolitiikka.fi/paatoksenteontueksi/verkostot>

- Harvaan asutun maaseudun -verkosto (HAMA)
- Svenskfinland som brobyggare och pilotområde (IDNET)
- Elinvoimainen toimintaympäristö - verkosto (INFRA)
- Kansalaistoiminta ja hyvinvointi -verkosto (KAHVEE)
- Osaaminen ja työllisyys -verkosto (OTE)

MANE tukee valtioneuvostoa poikkihallinnollisissa ja strategisesti tärkeissä maaseutupoliittisissa kysymyksissä. MANE johtaa ja linjaa maaseutupoliitiikan toteuttamista seuraavien sille asetettujen tehtävien⁵ mukaisesti:

- Päätäjien tukeminen poikkihallinnollisissa ja strategisesti tärkeissä maaseutupoliittisissa kysymyksissä sekä hallituksen maaseutupoliittisten linjausten valmistelu ja toteuttaminen hallituksen apuna.
- Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman (2014–2020) toteuttaminen ja seuranta hallinnonalojen ja hallinnon ulkopuolisten toimijoiden yhteistyönä.
- Maaseutupoliitiikan ja maaseudun kehittämisen rakenteiden ja toimintatapojen kehittäminen verkostomaiseen toimintaan ja kumppanuuteen perustuen ja tukemaan paikkaperustaista politiikkaa.
- Teemakohtainen kehittämistyö erikseen määritellyissä asiakokonaisuuksissa.
- Maaseutuvaikutusten arvioinnin kehittäminen ja käyttöön oton edistäminen ja seuranta.
- Maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistaminen muun muassa valtakunnallisilla maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeilla.
- Maaseututoimijoiden kansallisen ja kansainvälisen verkostoitumisen ja kokemustenvaihdon edistäminen.
- Vaikuttaminen eri hallinnonaloilla vireillä oleviin maaseutupoliittisesti merkittäviin hankkeisiin.
- Maaseudun, saariston ja kaupungin vuorovaikutuksen ja yhteistyön edellytysten parantaminen yhdessä kaupunki- ja saaristopolitiikan toimijoiden kanssa.
- Kansallisen ja EU:n maaseutu- ja aluepolitiikan yhteensovittamiseen osallistuminen.

5 www.maaseutupoliitikka.fi

1.2 Menetelmät ja aineistot

Arviointikysymyksiin on vastattu monimenetelmäisesti. Läpäisevänä teemana arviointimenetelmissä on ollut osallistavuus, mikä tarkoittaa, että MANEn jäseniä ja sidosryhmiä on kuultu muun muassa haastatteluissa, työpajoissa sekä sähköisellä kyselyllä. Seuraavassa on esitelty arviointimenetelmät tarkemmin.

Aineistoanalyysin osana on tarkasteltu muun muassa seuraavia aineistoja:

- MANEn kannanottoja ja lausuntoja
- MANEn sihteeristön kokousmuistioita
- MANEn vuosikertomuksia vuosilta 2017 ja 2018
- Maaseutupolitiikan neuvoston verkostojen arviointi tai MANEn verkostojen arviointi
- Leader-toimintatavan arviointi – Maaseutuohjelma 2014–2020
- Mahdollisuuksien maaseutu – maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014–2020
- Kansallinen kaupunkistrategia 2020–2030

Asiantuntijahaastatteluissa on kuultu muun muassa MANEn keskeisiä vastuuhenkilöitä sekä jäseniä ja varajäseniä, korkeakouluja, teemaverkostojen vetäjiä sekä yhdistyksiä. Yhteensä haastatteluissa kuultiin 31 henkilöä. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna haastatteluina etäyhteyksin.

Sidosryhmäkyselyssä kartoitettiin vastaajien näkemyksiä MANEn toiminnan organisoinnista ja toimintatavoista sekä MANEn vaikutuksista vastaajaan omaan organisaatioon ja muihin sidosryhmäorganisaatioihin. Lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan MANEn onnistumista ja vaikuttavuutta sekä vaikuttavuuden vahvistamisen edellytyksiä. Yhteensä vastauksia kertyi suomen- ja ruotsinkielisiin sähköisiin kyselyihin 124 kappaletta. Kysely toteutettiin elo-syyskuussa 2020.

Verkostotyöpajat järjestettiin HAMA-, KAHVEE-, IDNET- ja INFRA-verkostoille, minkä lisäksi OTE-verkoston vastuuhenkilöitä kuultiin ryhmähaastattelussa. Etäyhteyksin toteutettuihin työpajoihin osallistui muun muassa verkostojen jäseniä sekä verkostojen niin toivoessa ulkopuolisia teemaan tiiviisti kytkeytyviä asiantuntijoita. Työpajoissa käsiteltiin verkostojen toimintatapoja sekä keskeisiä tuloksia ja vaikutuksia. Lisäksi keskusteltiin verkostojen roolista kansallisiin tavoitteisiin vastaamisessa.

Tapaustutkimukset syventävät ja konkretisoivat MANEn toiminnan ja esimerkiksi teemaverkostojen vaikuttavuutta ja sen mekanismeja. Tapaustutkimukset perustuvat sekä kirjalliseen aineistoon että haastatteluihin. Osana arviointia toteutettiin kolme tapaustutkimusta, joiden aiheina olivat maaseutuparlamentti, HAMA-verkoston parlamentaarinen työryhmä sekä nuorten polut työhön ja yrittäjyyteen maaseudulla -hankekokonaisuus.

Kansallisen maaseutupolitiikan asemaa aluekehitysjärjestelmässä koskevassa tarkastelussa viitekehyksenä toimii kolmen kansallisen aluekehittämisen politiikkalohkon – maaseutu-, kaupunki- ja saaristopolitiikan – muodostama politiikkakokonaisuus. Näitä politiikkalohkoja koskevia käsityksiä kartoitettiin kolmella kyselyllä alkusyksyn 2020 aikana seuraavasti:

1. Maaseutupolitiikan osalta kartoitus toteutettiin edellä mainitun sidosryhmäkyselyn yhteydessä, joka kohdistui MANEn jäsenistöön sekä MANEn ja sen verkostojen toimintaan läheisesti kytkeytyvien toimijatahojen edustajiin.
2. Kaupunkipolitiikan kysely kohdistui kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän jäseniin ja varajäseniin (N=66).
3. Saaristopolitiikan osalta kyselyn kohdejoukon muodostivat saaristoasiain neuvottelukunnan jäsenet ja sen sihteeristöön kuuluvat (N=27). Kohdejoukot lomittuivat toisiinsa muutamien henkilöiden osalta. Heille kohdistettiin vain yksi kysely ja MANEn kysely asetettiin tässä etusijalle.

Saaristopolitiikan kyselyyn saatiin 17 vastausta eli kaksi kolmannesta (67 %) kohdejoukkoon kuuluvista vastasi kyselyyn. Kaupunkipolitiikan kyselyyn vastasi 21 henkilöä, mikä vastaa kolmannesta (32 %) kohdejoukkoon kuuluvista. Sidoryhmäkyselyssä tämän vertailuanalyysin kysymyksiin vastasi 38–52 henkilöä. Vertailukyselyn tuloksia arvioitiin ja niistä keskusteltiin ko. kolmen politiikkalohkon edustajille järjestetyssä virtuaalityöpajassa.

Arviointityötä on ohjannut maa- ja metsätalousministeriön asettama ohjausryhmä, joka on kokoontunut säännöllisesti läpi arvioinnin. Ohjausryhmässä on ollut edustus maa- ja metsätalousministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Luonnonvarakeskuksesta sekä Suomen Kylät ry:stä.

1.3 Katsaus MANEa edeltävään maaseutupolitiikan toteutukseen

Ensimmäisiä suoraan maaseudun kehittämiseen viittaavia poliittisia linjauksia tehtiin Suomessa vuonna 1985 ilmestyneessä aluepolitiikkatoimikunnan mietinnössä, joita täydensi myöhemmin valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 1987⁶. Varsinainen maaseutupolitiikka käynnistyi 1980-luvun loppupuolella, jolloin siitä alkoi muodostua keskeinen osa aluekehittämisen rakennetta. Kuitenkaan ohjelmallisesta maaseutupolitiikasta ei tuolloin vielä puhuttu, vaan sen alkaminen voidaan ajoittaa vuoteen 1991, jolloin laadittiin maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma ja muodostettiin lähinnä kylätoimintaan perustuvasta paikallisesta kehittämistyöstä uusi verkosto⁷. Maaseutupolitiikan toteuttamisesta vastasi aluksi maaseutupolitiikan neuvottelukunta ja vuodesta 1994 sen työtä jatkanut maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

Ensimmäisessä maaseutupoliittisessa ohjelmassa oli 80 käytännön ehdotusta. Ohjelma eriteltiin ensimmäistä kertaa maaseudun alueellisia piirteitä kolmijaolla kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja syrjäinen maaseutu. Sen keskeisenä toiminta-ajatuksena oli yhdentää eri hallinnonalojen maaseutua koskettavat toimenpiteet maaseudun näkökulman huomioonottavaksi toimenpidejakaumaksi. Ohjelma osoittautui kuitenkin poliittisesti vahvaksi, sillä sen toimeenpanon tueksi hallitus antoi eduskunnalle vuonna 1993 maaseutupoliittisen selonteon, joka toimi pitkään poliittisena ohjenuorana maaseutupolitiikan rakentamiselle. Leader-toimintaryhmät tulivat osaksi maaseutupolitiikan toteuttamista Suomen EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995, ja toimintaryhmytö valtavirtaistettiin koko maata kattavaksi ohjelmakaudella 2007–2013. Keskeisinä elementteinä maaseutupolitiikan toteuttamisessa on ollut paikallinen kehittäminen sekä erilaisten viranomaisten, organisaatioiden ja muiden toimijoiden yhteistyön edistäminen.

1990-luvulla ryhdyttiin puhumaan laajasta ja suppeasta maaseutupolitikasta. Strategisesti laajalla maaseutupolitiikalla viitataan sellaisiin tehtäviin, joita suoritetaan eri hallinnonalojen sisällä ja toimesta. Keskeisessä asemassa on pyrkiä vaikuttamaan näihin asioihin siten, että niin poliittisessa päätöksenteossa kuin myös viranomaisten päätösten toimeenpanossa voidaan ottaa maaseutuvaikutukset mahdollisimman hyvin huomioon. Suppealla maaseutupolitiikalla tarkoitetaan niitä yhteiskunnallisia välineitä, joilla maaseutua käytännössä kehitetään. Varsinkin suppean maaseutupolitiikan merkitys on vahvistunut Euroopan

6 Katajamäki, Hannu & Hunnako, Pekka & Kahila, Petri & Palm, Jarmo & Valtakari, Mikko (2001). Vaikea maaseutupolitiikka. Havaintoja maaseutupolitiikan käytännöistä. Vaasan yliopisto. Levón-instituutin tutkimuksia 90.

7 Uusitalo, Eero (2012). Maaseutupolitiikan metodinen kehittyminen. Teoksessa Lundström, Niklas & Virkkala, Seija (toim.): Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta. Juhlakirja professori Hannu Katajamäen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 264, aluetiede 11, 92–109. Vaasa.

unioniin liittymisen myötä. Kansallisen maaseutupolitiikan asemoimisessa on kuitenkin erotettava EU-perustaisen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman sisältämät toimenpiteet. Maaseutuohjelman laajempaan tavoitteena on maaseudun kokonaisvaltainen kehittäminen. Ohjelmakaudella 2014–2020 maaseutuohjelmalla kanavoidaan maatalous- ja maaseutupolitiikan toimenpiteisiin ja kehittämishankkeisiin yhteensä 8 mrd. euroa, josta maaseudun kehittämiseen käytetään noin 10 %. Maaseutuohjelmassa maaseuduksi ja siten tukikelpoiseksi alueeksi määritellään 95 % maan pinta-alasta.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) jatkoi vuoden 1995 jälkeen maaseutupolitiikan neuvottelukunnan työtä, joka aloitti toimintansa vuonna 1992. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän perustamisella oli tavoitteena vahvistaa laajaa maaseutupolitiikkaa ja sen sisältämää suoraa vaikuttamista sektoripolitiikoiden sisältöön. YTR jatkoi neuvottelukunnan aikana aloitettua teema- ja työryhmätyöskentelyä, joita perustettiin sekä lyhyt- että määräaikaisten ja oli toiminnassa 12–15 samanaikaisesti. YTR:n toiminta-aikana sen työskentelyyn osallistui kerrallaan noin 60 henkilöä joko viranomaisasemansa tai asiantuntijuuden perusteella. YTR osallistui myös laajemmin maaseudun kehittämistoimintaan rahoittamalla valtakunnallisia tutkimus- ja kehittämishankkeita, joita rahoitettiin parhaimmillaan noin 70–80 kappaletta vuosittain.

YTR:n toiminta-aikana Suomeen muodostui vahva paikalliselta tasolta kansalliselle tasolle ulottuva maaseutupolitiikan järjestelmä. Keskeisessä asemassa YTR:n pitkän toiminta-ajan puitteissa on ollut toiminnallisten osien luominen laajan ja suppean maaseutupolitiikan välille. Periaatteessa niiden välinen keskustelu onkin sujunut pääosin kiittävästi kansallisen maaseutupolitiikan sisällä, mutta kansallisen maaseutupolitiikan asema on myös tietystä määrin heikentynyt EU:n aluekehittämisen puristeissa. Kehityskulku on ollut havaittavissa varsinkin 2010-luvulla, jolloin niin rakennerahastot kuin myös maaseuturahasto ovat merkitykseltään, sisällöltään ja voimavaroiltaan muotoutuneet nykyisen aluepoliittisen viitekehyksen määrääviksi tekijöiksi ja kansallisen aluekehittämisen tärkeys on aiempaa enemmän vähentynyt. Taustalla on myös vaikuttanut kansallisen aluekehittämisen voimavarojen vähentyminen kaikissa ministeriöissä.

Vuoden 2012 alusta kansallinen maaseutupolitiikka siirrettiin MMM:stä TEM:öön muun aluepolitiikan yhteyteen, ja vuoden 2016 alussa maaseutupolitiikka palautettiin TEM:stä takaisin MMM:öön. Näistä kahdesta voidaan pitää merkittävänä vuoden 2016 siirtoa, koska tällöin YTR:n toimintakausi päättyi ja sen työtä jatkamaan perustettiin Maaseutupolitiikan neuvosto (MANE)⁸, jonka tehtävänanto oli pääosin samanlainen kuin YTR:llä. Keskeisin organisatorinen muutos ehkä oli ministerin nimittäminen MANEn puheenjohtajaksi ja teema- ja työryhmien lukumäärän vähentäminen aiempaan nähden sekä verkostomaisen yhteistyön laajentaminen lisäämällä neuvoston työhön osallistuvien organisaatioiden määrää.

8 Asettamispäätös 31.3.2016 MMM002:00/2016

2 MANEn organisoituminen ja toimintatavat

Tässä luvussa käsitellään MANEille asetettuja tavoitteita, organisointia ja toimintatapoja.

2.1 Asetetut tavoitteet ja näiden saavuttaminen

Keskeiset havainnot:

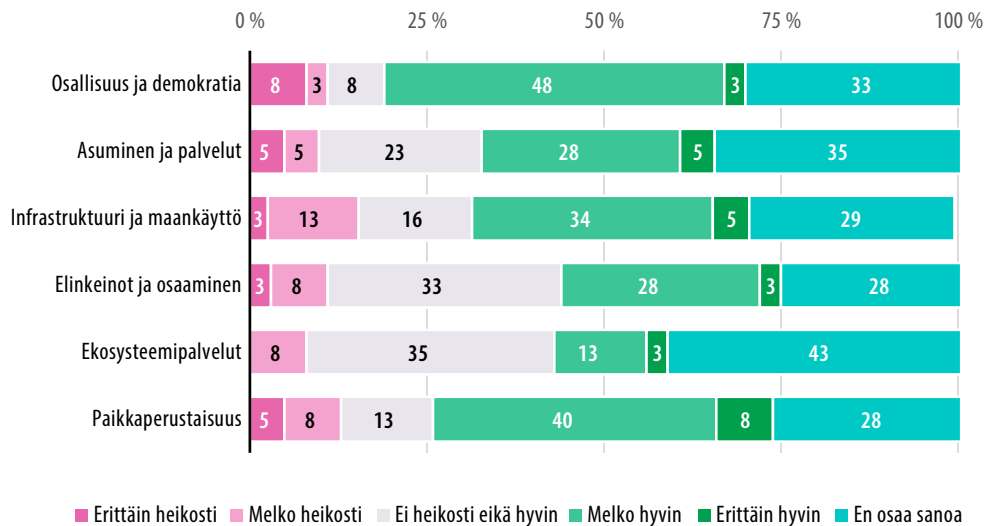
- MANEille annettuja tehtäviä pidetään yleisesti ottaen oikeina, mutta laajoina ja runsaina suhteessa resursointiin.
- MANEn kohde- ja sidosryhmän mielestä MANE on onnistunut parhaiten maaseututoimijoiden verkottamisessa ja toimijoiden kokemusten vaihdon lisäämisessä.

MANEn toimintaa ohjaavat ylätason tavoite ja konkreettiset tehtävät, mikä on ollut toimiva yhdistelmä. MANEn tavoite on asetettu lyhyesti: "Maaseutupolitiikan neuvosto tukee valtioneuvostoa poikkihallinnollisissa ja strategisesti tärkeissä maaseutupoliittisissa kysymyksissä. MANE johtaa ja linjaa maaseutupolitiikan toteutumista." Tätä yksityiskohtaisempia tavoitteita ei ole asetettu, vaan toimintaa ohjaa MANEn asettamiskirjeessä määritetyt tehtävät, jotka on kuvattu edellisessä luvussa. Konkreettisten tehtävien asettaminen laajojen tavoitteiden sijaan tukee käytännönläheistä toimintaa. Lisäksi ylätasoisia tavoitteiden toteutumista on tyypillisesti vaikeaa mitata.

MANEn tavoitteita pidetään yleisesti ottaen oikean suuntaisina mutta laajoina ja runsaina. Keskeisten toimijoiden ja sidosryhmienkin näkökulmissa MANEn ja Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman tavoitteet menevät jossain määrin sekaisin. Kokonaisuohjelman toteuttaminen on kyllä yksi MANEn kymmenestä tehtävästä ja näin keskeinen osa MANEn tehtäviä. Tavoitteiden moninaisuudesta johtuen toiminnan fokus ei olekaan kaikille toimijoille selkeä.

Kuva 1. MANEn onnistuminen Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Arvioi, miten MANE on toiminnallaan onnistunut Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman (2014–2020) tavoitteiden saavuttamisessa (teemoittain) tähän mennessä? (n=40, muut kuin kuntavastaajat)



MANEn tehtävistä (tehtävä 3) suurimpana onnistumisena pidetään maaseututoimijoiden verkottamista ja toimijoiden kokemusten vaihdon lisäämistä. Verkottajan roolissa onnistuminen nousee esiin niin sähköisessä kyselyssä, haastatteluissa kuin teema-verkostojen työpajoissakin. MANEn nähdään luoneen verkostoitumiselle mahdollisuuksia ja alustan, mutta eri organisaatioiden sitoutuneisuus MANEn toimintaan on vaihdellut taustaorganisaatioiden ja näitä edustavien henkilöiden omien intressien mukaisesti.

Yleisesti ottaen MANEn arvioidaan onnistuneen Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman (2014–2020) toteuttamisessa (tehtävä 2) varsin hyvin. Sidosryhmäkyselyn vastaajista yli puolet (55%) arvioi MANEn onnistuneen tässä vähintään melko hyvin (Kuva 1). Teemakohtaisesti MANEn onnistumisesta tunnustetaan vain vähän eroja. Sidosryhmäkyselyn vastaajat arvioivat MANEn onnistuneen hieman muita maaseutupoliittisen kokonaisohjelman teemoja paremmin paikkaperustaisuuden sekä osallisuuden ja demokratian edistämiseksi.

MANE näkyy verkostotoimijoille ja sidosryhmille vahvimmin viestinnän ja lausuntojen kautta. Nämä tehtävät liittyvät päättäjien tukemiseen maaseutupoliittisissa kysymyksissä (tehtävä 1) ja eri hallinnonaloilla vireillä oleviin maaseutupoliittisesti merkittäviin hankkeisiin vaikuttamiseen. Osa tästä työstä jää verkostoille ja sidosryhmille näkymättömäksi, vaikka monissa tapauksissa näistä voitaisiin viestiä ja lisätä maaseutupoliittisten teemojen näkyvyyttä.

2.2 Rakenne ja toimijat

Keskeiset havainnot:

- Organisointimalli on koettu pääosin selkeäksi ja toimivaksi.
- MANE on saanut työhön mukaan keskeisiä asiantuntijoita ja sidosryhmiä, keskeisten toimijoiden sitoutuneiden vahvistaminen on kuitenkin operatiivisen toiminnan suurin haaste.
- Poikkihallinnollisuus on MANEn toiminnan läpäisevä periaate, mutta sen toteutus vaatii sektorihallinnossa kuitenkin aikaa.

Kolmiportaista organisoitumista on pidetty pääosin selkeänä ja toimivana. Sihteeristöä pidetään ammattitaitoisena ja sen toimintaan ollaan pääosin tyytyväisiä. MANEn jäsenten sitoutuminen työskentelyyn on ollut kuitenkin vaihtelevaa, mikä vie pohjaa toiminnan painoarvolta ja tiedovälitykseltä keskeisiin organisaatioihin. Lisäksi organisoitumismallin yleisenä haasteena on se, että MANEn työssä tiiviisti mukana olevat henkilöt osallistuvat useisiin toimielimiin. Tämän kommentoitiin tuovan tunnetta, että kyseessä on 'pienen piirin' asia. Mahdollisuuksia vapaaseen, syventävään keskusteluun tarvittaisiin nykyistä enemmän.

”Verkostomainen työskentelytapa toimii hyvin laaja-alaisten tavoitteiden toimeenpanossa sekä parantaa tiedon kulkua ja laajojen kokonaisuuksien hallintaa.”

”Eri verkostot ovat työstäneet omissa teemaryhmissään asioita itsenäisesti eteenpäin, ehkä voisi miettiä vielä, miten löydettäisiin yhteisiä ratkaisuja entistä useammin.”

”Totuttu että asiat valmistellaan sektoriputkissa, poikkihallinnollista toimintatapaa ei vielääkään tunnisteta, ei huomata mitä hyötyä tästä olisi.”

”Laaja asiantuntijaverkosto. Kokeneet erityisasiantuntijat, jotka muodostavat hyvän tiimin. Kansanedustajien mukana olo verkostossa on tärkeä linkki poliittiseen vaikuttamiseen.”

”OTEn toimintaa olen eniten seurannut sivusta, ja huomannut, että tarttuu hyvin teemoihin, jotka kuuluvat sen alle ja järjestää tarvittaessa tilaisuuksia.”

MANE on onnistunut sitouttamaan työhön keskeisiä asiantuntijoita ja sidosryhmiä sekä luomaan uusia yhteistyöverkostoja, mutta sitoutumisessa on kuitenkin haasteita kaikilla toiminnan tasoilla. MANEn toiminnan piirissä on erittäin kattavasti asiantuntemusta ja tätä pidetäänkin keskeisenä vahvuutena. Toimintakauden aikana on saatu työhön mukaan myös uusia organisaatioita, kuten uusia järjestöjä aiempaa tehokkaammin, mikä on lisännyt vaikuttavuutta. Monet toimintaan sitoutuneet tahot ovat kuitenkin kansallisia toimijoita, kun taas alue- ja paikallistason toimijoiden osallistaminen on jäänyt vähemmälle. Tämä on luontevaa, kun kyseessä on valtakunnan tasolla toimiva yhteistyöelin.

MANEssa käsiteltävien asioiden määrä on iso, eikä kaikkia teemoja pystytä tällä resursoinnilla käsittelemään riittävästi. MANEn kokoava rooli maaseutupolitiikassa tuo agendalle runsaasti merkittävyydeltään ja kiireydeltään erilaisia teemoja. Lisäksi ennakkoimattomat toimintaympäristömuutokset vaativat nopeaa reagointia. Teemojen priorisointia olisi tärkeää tehdä nykyistä systemaattisemmin ja kohdentaa resurssit valittuihin teemoihin.

MANE ja sen edeltäjät ovat olleet sektorirajat ylittävän työskentelyn edellekävijöitä, mutta täysimääräisen hyödyn saaminen sektorihallinnossa vaatii aikaa ja tässä on edelleen tehtävää. Tästä huolimatta niin MANE kuin myös muut eri ministeriöihin kiinnittyneet toimijatahot profiloituvat oman ministeriönsä edustajina. Poikkihallinnollisen työskentelyn omaksuminen on hidasta ja edellyttää systeemisen ajattelun yleistymistä sektorihallinnossa siten, että kukin sektoritoimija huolehtii kokonaisuudesta eikä vain oman hallinnonalansa intresseistä. Keskeisessä asemassa on avautuminen eri politiikanalojen vuorovaikutuksen kehittämiseen ja niiden välisten jännitteiden poistaminen. Maaseutuvaikutusten arviointi edustaa edellä mainittua systeemistä ajattelua ja levittää sitä käyttäjiensä keskuuteen.

Ministerien puheenjohtajakaksikko on tuonut MANELLE painoarvoa. MANEn puheenjohtajana on MMM:n ministeri. Vaikka varapuheenjohtaja on TEM:stä, profiloituu MANE pääasiassa maa- ja metsätalousministeriön toimintaan kytkeytyväksi. Ministeritasoisen puheenjohtajiston vaikutukset ovat kuitenkin selkeimmin positiivisia.

2.3 Temaattiset verkostot

Keskeiset havainnot

- Verkostojen toimintaan ollaan laajasti tyytyväisiä.
- Verkostot ovat luoneet omiin tarpeisiin sopivat toimintamallit, systemaattisuuden puute on ollut osatekijänä verkostojen viestinnän ja yhteistyön epätasaisuuteen.
- Rajalliset ajalliset ja taloudelliset resurssit eivät mahdollista kaikkien verkostojen vastuualueella olevien teemojen täysimittaista edistämistä.

Verkostomaista toimintatapaa pidetään lähes varauksettomasti onnistuneena, ja verkostomaisuus nähdään jopa edellytyksenä vaikuttavuudelle. Vaikka verkostomaisuus on toiminut toivotulla tavalla tuoden eri toimijoita yhteen ja rakentaen tiedonvaihtoa, on esiin noussut riski verkostomaisuuden itseisarvoisuudesta ja verkostomaisen työskentelytavan vaatimista runsaista henkilöresursseista. Joidenkin haastateltavien mukaan tuloksiin olisi mahdollista päästä kevyemmälläkin organisoitumisella.

Teemaverkostojen toiminta on muotoutunut kunkin verkoston omia tavoitteita vastaavaksi. Rääätälöidyt toimintatavat ovat toimineet pääasiassa hyvin, mutta käänttöpuolena on kuitenkin toimintatapojen kirjo ja viestien ja tulosten välittymisen epätasaisuus. Lisäksi verkostojen välinen yhteistyö ja kokemusten vaihto niin sisältökysymyksiin kuin toimintatapohin liittyen on jäänyt kevyeksi. Yhteistyömahdollisuuksia kuitenkin olisi ja esimerkiksi digitalisaatioon liittyvät kysymykset linkittyvät useiden verkostojen toimintaan. Verkostojen tiiviimpi yhteistyö tukisi myös resurssien tehokasta käyttöä. Tarve tunnustetaan sekä verkostojen sisällä että sidosryhmien keskuudessa, ja esimerkiksi kyselyn perusteella vain 18 % vastaajista kuvasi verkostojen välistä yhteistyötä sujuvaksi.

“Sektorirajat ylittäviä elimiä tarvitaan. MANE on juuri sellainen.”

“Ihmiset, jotka toimivat MANEn verkostossa on ihan mielettömiä asiantuntijoita.”

“Osallistaminen on hyvä periaate. MANE:n jäsenet eivät kuitenkaan ole kovin sitoutuneita työhönsä.”

“Voisi terävöittää kärkiä, priorisoida tekemistä tulevina vuosina enemmän; tämä lisäisi vaikuttavuutta. Sellainen muutama painava asia, joihin kohdennetaan panoksia.”

“Varsinkin on hienoa, että on ministeriötasoinen vetäjä puheenjohtajana, minusta se on tällainen hieno merkki ja osoittaa sitä, että sillä on painoarvoa.”

Teemaverkostojen määrän supistaminen viiteen on tehostanut toiminnan kohdentumista ja vaikuttavuutta. Valitut teemat koetaan laajasti oikeansuuntaisiksi niin verkostojen sisällä kuin sidosryhmienkin keskuudessa eikä puuttuvia keskeisiä näkökulmia juuri tunnisteta. Verkostoissa käsitellään kuitenkin myös teemoja, jotka liittyvät jonkin toisen verkoston agendaan ja näin syntyy toisinaan päällekkäisyyksiä.

Rajalliset ajalliset ja taloudelliset resurssit eivät mahdollista kaikkien verkostojen vastuualueella olevien teemojen täysimittaista edistämistä. Parhaita tuloksia onkin saatu teemojen osalta, joihin on voitu osoittaa riittävä määrä resursseja sekä tiedontuotantoon että tiedon levittämiseen. Verkostojen teemojen ja tekemisen jatkopriorisointia tulisi harkita. Verkostot ovatkin täydentäneet omaa asiantuntemustaan ulkopuolisilla asiantuntijoilla. Hyvänä esimerkkinä toimii OTE-verkosto, jonka toiminta on kokonaisuudessaan perustunut ketterään toimintaan ja teemakohtaisiin kumppaneihin kiinteän verkoston sijaan. OTE-verkoston kevyt organisaatorakenne on koettu toimivana ja hyvänä esimerkkinä. Huoli verkostojen toiminnan jatkosta läpäisi kaikki verkostot. Toiminnan koetaan vakiintuneen ja yhteistyön sujuvuuden saavuttamiseen on käytetty paljon resursseja. Jos verkostot jatkaisivat yhteistyötä ilman resurssointia, näiden toiminta varmasti heikkenisi ja mahdollisesti päättyisi. Vähintään koordinaatio vaatii kohdennettua työpanosta.

Joissain verkostoissa on mukana kansanedustajia ja heidän roolinsa on koettu tärkeäksi. Kansanedustajien mukanaolo on tuonut painoarvoa ja tiivistänyt yhteyttä päätöksentekoon. Verkostoissa toimivien kansanedustajien lisäksi tulisi verkostojen pyrkiä tavoittamaan ja viestimään aktiivisesti myös muiden kansanedustajien suuntaan, mihin liittyen on ollutkin hyviä toimintatapoja (esimerkiksi puurobaari, johon kutsutaan kansanedustajia ja heidän avustajiaan keskustelemaan maaseutupolitiikan ajankohtaisista asioista).

Verkostot ovat tuoneet kaivattua aluenäkökulmaa työskentelyyn. Verkostot ovat tavoittaneet hyvin myös pieniä kuntia ja integroituneet esimerkiksi Kuntaliiton pienten kuntien neuvottelukuntaan. Kuntayhteistyötä tulisi vahvistaa ja systematisoida myös jatkossa.

Verkostot ovat toimineet tiedon tuottajina ja esiin nostajina. Verkostojen keskeisimpiä vaikuttavuusmekanismeja ovat olleet selvitykset, katsaukset ja lausunnot, joita on jaettu esimerkiksi kansanedustajille. Lisäksi osa verkostoista (esimerkiksi IDNET) ovat olleet aktiivisia tutkimusyhteistyössä. Keskeisiä teemoja verkostojen tiedon tuotannossa ovat olleet muun muassa laajakaista- ja infra-asiat sekä harvaan asutun maaseudun näkökulmat.

Verkostot ovat pystyneet reagoimaan muutoksiin koko MANEa joustavammin. Verkostot ovat muuttaneet oman toimintansa painopisteitä toimintakauden aikana ja

pystyneet näin esimerkiksi vastaamaan äkillisiin tietotarpeisiin. Tämä on ollut erityisen arvokasta, sillä MANEn haasteena on nähty verkostoja hitaampi kyky reagoida ennakoimattomiin muutoksiin.

2.4 Työtavat ja toimenpiteet

Keskeiset havainnot

- Työtapoja pidettiin pääasiassa tarkoituksenmukaisina, kokouksissa käsiteltäviä asioita koettiin olevan liikaa suhteessa yhteiseen aikaan.
- Sisäinen viestintä on pääasiassa tavoittanut keskeiset toimijat hyvin, ulkoiseen viestintään toivottiin piristystä vaikkakin somenäkyvyyttä pidettiin jo nyt pääasiassa hyvänä.
- Temaattinen maaseutupolitiikan tutkimusrahoitus on koettu toimivaksi ja tähän toivotaan lisärahoitusta jatkossa.

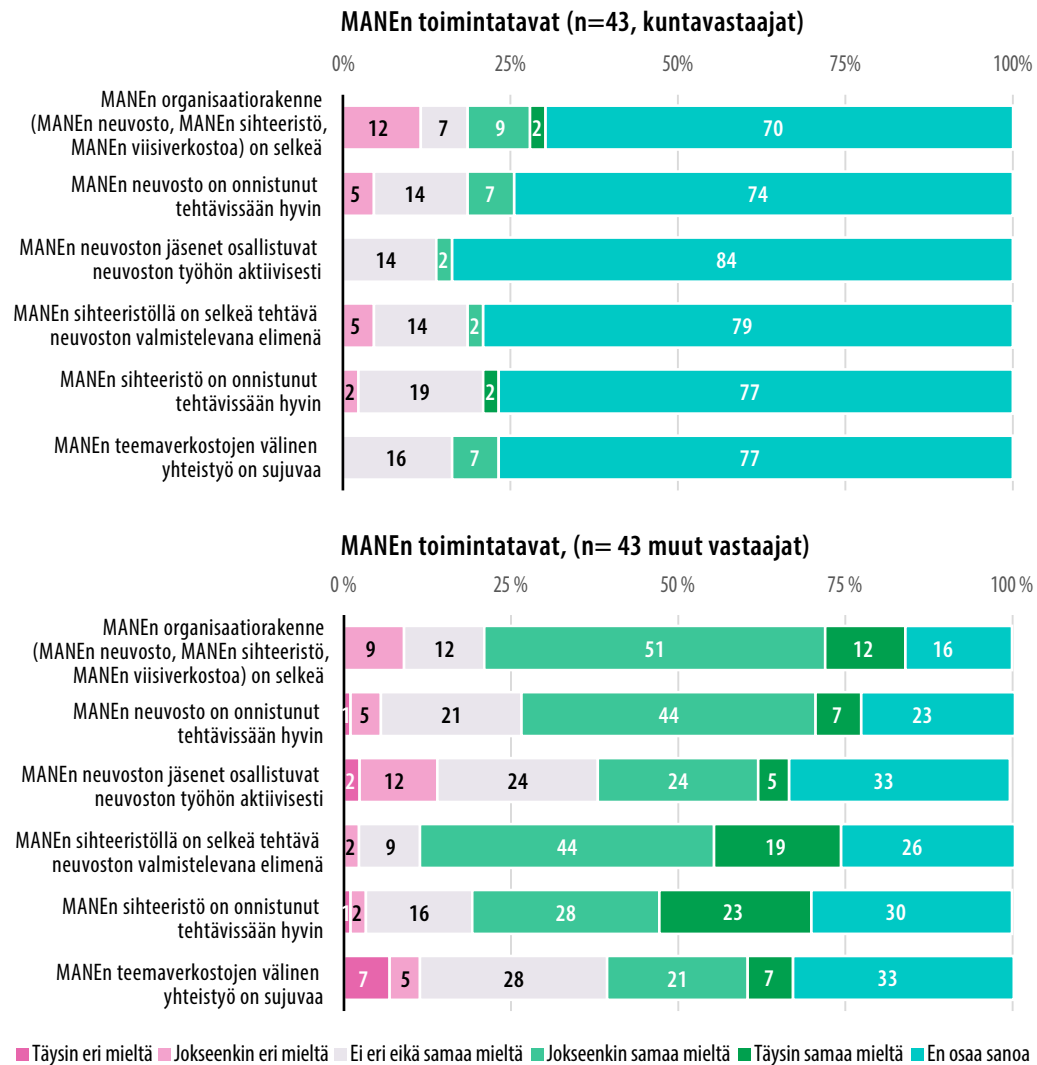
MANEn toimintaa tuntevat tahot ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä toimintatapohin, jotka ovat kuitenkin kuntatatoimijoille melko tuntemattomia. Tehdyn kyselyn tuloksissa näkyy MANEn toiminnan tuntemuksen erot kuntatoimijoiden ja alue- ja kansallisen tason toimijoiden välillä (Kuva 2). Aktiivisia verkostoissa toimivia kuntia lukuun ottamatta MANEn toiminta on melko vähän tunnettua. Kuntavastausten lukumäärän takia ei voida tehdä vahvoja johtopäätelmiä, arvioinnissa tehdyt haastattelut kuitenkin tukevat kyselyiden tulosta.

MANEn toimintatavat painottuvat yhteisiin kokouksiin ja lausuntojen antamiseen. Molemmat toimintatavat ovat tärkeitä yhteisen näkemyksen luomiseksi. Vaikka yhteiset kokoukset saavat kiitosta, koetaan taustoittavien keskustelujen kuitenkin jäävän usein riittämättömiksi ajanpuutteen ja asioiden laajuuden takia. Aktiivinen vuoropuhelu myös kokousten välillä on nyt useimmiten vähäistä, mikä tukisi tiiviiden kokousagendojen käsittelyä.

MANEn viestintä toimijaverkostolle on pääasiassa riittävää ja onnistunut niukkaan resursointiin nähden. Viestintä on tavoittanut keskeiset toimijat ja erityisesti somen lisääntynyttä käyttöä kiiteltiin. Lisäksi tarvittava tieto on ollut saavutettavissa, jos tätä on tarvinnut.

MANEn ulkoinen näkyvyys kuitenkin vaihtelee verkostoittain. Verkostomaisen työskentelyn seurauksena viestintä ja teemojen näkyvyys ei ole tasalaatuista. Verkostojen puolella on hyviä esimerkkejä uudeltaisesta viestinnästä (some, maaseutu-live jne.). Nämä ovat kuitenkin pääasiasassa pistemäisiä toimia, haasteena onkin, ettei viestintä ole integroitu kaikkiin verkostoihin ja toimenpiteisiin systemaattisesti. Viestintää voisivat vahvistaa konkreettiset ohjeet sekä verkostojen välinen hyvien käytäntöjen ja kokemusten vaihto.

Kuva 2. MANEn toimintatavat, kuntavastaajat ja muut vastaajat



“Toivomus olisi, ettei MANEn toiminta olisi pelkästään kokouksien osallistumista ja puheenvuoroa siellä. Osallistavampaan suuntaan ollaan kuitenkin menossa.”

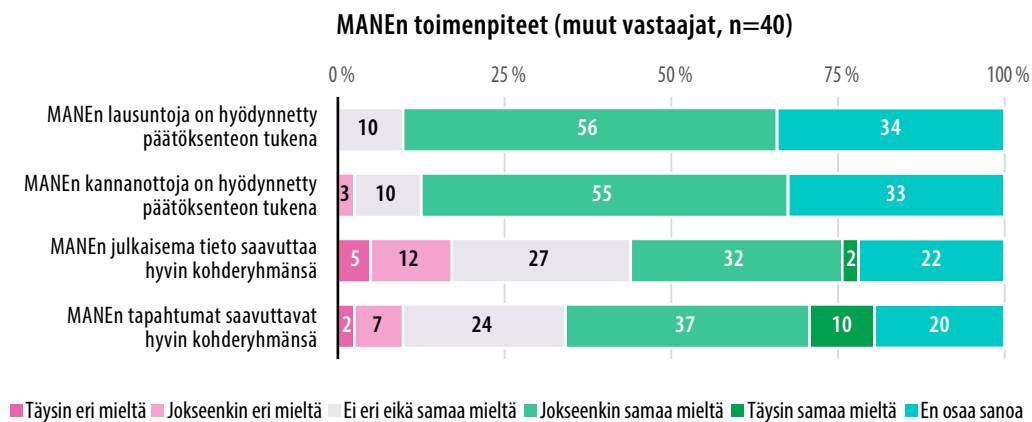
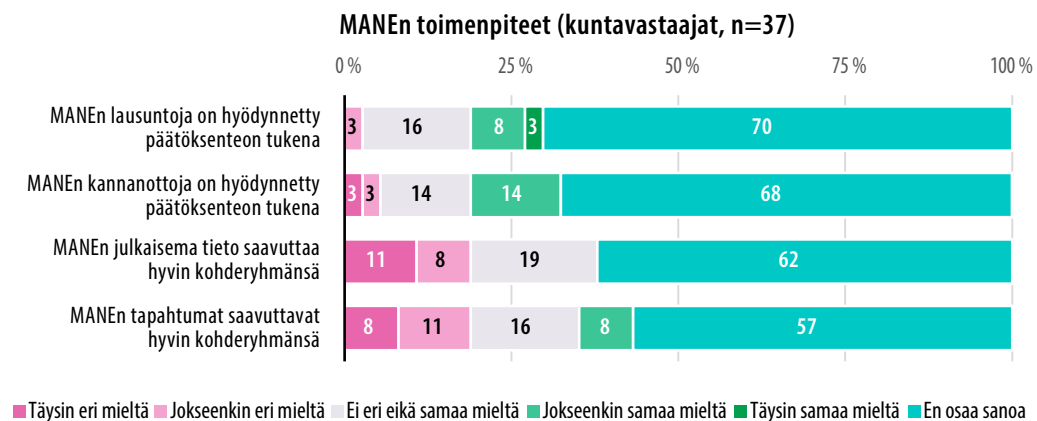
“Alueilla näkymistä enemmän; jos tuotetaan materiaalia, sen läpäisevyyteen ja tavoitavuuteen tulisi panostaa.”

“Lausuntotyyppinen osallistuminen/ vaikuttaminen on vanhanaikaista”

“MANEn toimintatavoissa erityisen hyödyllistä on ollut poikkihallinnollisuus: MANEssa on mukana poikkihallinnollisesti ja eri tasoilta ja sektoreilta ihmisiä, erityisesti kolmas sektori ja tutkimus vahvasti mukana.”

Keskeisimpiä vaikuttavuusmekanismeja ovat olleet tiedontuotanto ja lausunnot, kuntasektori kuitenkin tuntee näitä melko vaatimattomasti. Tiedontuotannon vaikuttavia tapoja ovat olleet muun muassa selvitykset sekä tutkimusrahoituksen kautta syntyneet raportit, artikkelit ja politiikkasuositukset. Tiedontuotannossa on onnistuttu muun muassa laajakaista-asioissa, turvallisuusteemassa, koulutuksen uudistamisessa (ml. kouluverkkoasiat) ja koulukuljetustuessa. Myös hanketoiminta on ollut vaikuttavaa esimerkiksi osaamisen ja kestäväen talouskasvun teemoissa. Kirjallisiin aineistoihin liittyy kuitenkin jonkin verran lisäviestinnän tarvetta. Vaikuttavuuspotentiaalini täysimääräiseksi hyödyntämiseksi tarvitaan riittävien viestintäresurssien varmistaminen aineistojen valmistumisen jälkeen. Erityisesti kuntatoimijat tuntevat MANEn tuotokset heikosti. Muut sidosryhmät kertoivat kyselyssä, haastatteluissa ja työpajoissa hyödyntäneensä lausuntoja ja kannanottoja melko hyvin.

Kuva 3. MANEn toimenpiteet.



Vuorovaikutus kansanedustajien kanssa on ollut erittäin tärkeää toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi, tämä toteuttaa myös useaa MANElla asetettua tehtävää. Kansanedustajille on järjestetty esimerkiksi aamukahvi- ja puurobaari -tilaisuuksia, ja heitä on kutsuttu seminaareihin ja tilaisuuksiin. MANE on myös koonnut eduskunnalle listan maaseutupolitiikan asiantuntijoista, joita voidaan käyttää esimerkiksi valiokuntakuulemisissa. Vaikuttamistyön tulokset vaativat kuitenkin aikaa ja MANEn yksittäisten toimien suoraa vaikutusta on mahdotonta arvioida. Vaikka moni haastateltu toimija toivoi vuoropuheluun kansanedustajien kanssa uusia keinoja, näitä ei kuitenkaan osattu ehdottaa.

Maaseutupolitiikan hankehaun kautta on rahoitettu vuosittain valtakunnallisia maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeita. Esimerkiksi vuonna 2020 haun painopisteenä oli maaseudun kestävä kehityksen vahvistaminen. Arviointiaineiston perusteella MANEn roolia maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistamisessa ei tunneta laajasti. Noin kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että MANE oli onnistunut melko tai erittäin hyvin maaseutututkimuksen ja -osaamisen vahvistamisessa. Sekä haastatteluissa että kyselyn avovastauksissa nousi esille tarve nostaa MANEn maaseutupoliittisen tutkimuksen rahoitusta. MANE tuottaa politiikkasuosituksia, joiden perustaksi tarvitaan uutta tutkimustietoa. Lisäksi esitettiin, että MANElla tulisi olla toimintaresurssit nopeita ad hoc -selvityksiä varten.

Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä (2017–2019) nousi usein esimerkiksi onnistuneesta toiminta- ja vaikuttamistavasta. Parlamentaarinen työskentelytapa on tarkoittanut harvaan asutun maaseudun asioiden esiin pääsemistä ja julkiseen keskusteluun nousemista. Osa toimenpide-esityksistä on myös integroitu hallitusohjelmaan ja niille on osoitettu resursseja, mikä tukee aidon vaikuttavuuden syntymistä. Työryhmää on analysoitu tapausesimerkkinä vaikuttavuutta käsittelevässä luvussa sivuilla 50–51.

Seuraavilla sivuilla on kaksi muuta tapausesimerkkiä MANEn konkreettisista toimista. Maaseutuparlamentti kuvaa laajan osallistavuuden ja vaikuttavuuden ennakkoluulotonta mallia. Nuoriso ja nuorten polut työhön ja yrittäjyyteen -tapausesimerkki kertoo tutkimushankkeiden merkityksestä. Hankkeen tuloksena on syntynyt myös politiikkasuosituksia.

CASE: MAASEUTUPARLAMENTTI

Maaseutuparlamentti on verkostoitumistapahtuma, joka tässä laajuudessa järjestettiin ensimmäisen kerran vuonna 2017 osana Suomi 100 -juhlavuoden ohjelmaa. Tapahtuma tarjoaa sekä mahdollisuuden tutustua Suomen monimuotoiseen maaseutuun että tilaisuuden verkostoitua eri maaseututoimijoiden kanssa. Vastuutahona toimivan Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) lisäksi keskeisessä roolissa ovat Maaseutuverkostopalvelut ja muut ohjelmallisallón yhteistyökumppanit sekä sidosryhmät, jotka osallistuvat tapahtuman järjestämiseen.

Vuoden 2017 Maaseutuparlamentin päätavoitteet ja keskeiset tulokset liittyivät tietoisuuden lisäämiseen ja eri toimijoiden yhteistyön kehittämiseen. Tapahtumassa tehtiin poliittisille päättäjille maaseutua tunnetuksi vaikuttamistyön kautta, ja tavoitteena oli nostaa maaseutujen asiat näkyviksi ja kuuluviksi yleisessä keskustelussa. Maaseutuparlamentti edisti MANEn tehtävien toteuttamista kehittämällä maaseutupolitiikan ja maaseudun rakenteita ja toimintatapoja kohti verkostomaista toimintaa. Maaseutuparlamentti edisti myös kokemustenvaihtoa eri maaseututoimijoiden kesken.

Maaseutuparlamentissa julkistettiin ensimmäinen kansallinen maaseutupoliittinen julkilausuma, "Mahdollistetaan menestyvä maaseutu". Julkilausumaa on viety tiedoksi kansallisille päättäjille ja Euroopan maaseutuparlamentin kautta EU:n parlamentin jäsenille asti. Julkilausumassa painotetaan erilaisten alueiden erityispiirteiden sekä monipaikkaisuuden huomioimista ja näin eri alueille räätälöityjen ratkaisujen mahdollistamista päätöksenteon valmistelussa ja toimeenpanossa.

Maaseutuparlamenttiin voivat osallistua kaikki maaseudusta kiinnostuneet tahot. Maaseutuparlamenttia voidaan pitää toimintansa puolesta kokonaisvaltaisena viestinviejänä, sillä tapahtumaan osallistuu useita eri toimijoita: yhdistysaktiiveja ja kyläkehittäjiä, yrittäjiä, tutkijoita ja asiantuntijoita, rahoittajia ja päättäjiä. Perusteellisella valmistelulla on iso merkitys osallistujien sitouttamiseksi. Tapahtumassa kohtaavat myös eri-ikäiset; opiskelijat, työkäiset ja eläkeläiset kylistä ja kaupungeista.

Seuraava Maaseutuparlamentti järjestetään Kurikassa lokakuussa 2021. Leppävirralla vuonna 2017 järjestetty Maaseutuparlamentti osoitti, että maaseutupoliittisista asioista tulee käydä laajaa keskustelua jatkossakin.

Vuoden 2021 tärkeimpiä tavoitteita ovatkin entistä laajempien verkostojen luominen maaseututoimijoiden ja muiden osallistujien kesken sekä kokonaisvaltainen maaseutuja koskevan informaation välittäminen. Maaseutuparlamentin tavoitteena on tapahtuman yhteydessä tuoda hyviä käytännön toimintamalleja maaseutupolitiikan ja maaseudun rakenteiden kehittämiseen. Työpajat mahdollistavat paikallisen ja alueellisen keskustelun maaseutujen kehittämisestä kaikki osallistujat huomioiden. Toimijoiden verkottaminen ja verkottamisen kautta muodostuvat kehitysideoita mahdollistavat useiden eri näkökulmien syntyminen, joita voidaan jalostaa maaseutujen tulevaisuutta kehittäväksi toiminnaksi.

CASE: NUORISO JA NUORTEN POLUT TYÖHÖN JA YRITTÄJYYTEEN

Vuoden 2018 maaseutupolitiikan hankehaku fokuoitiin nuorisoteemaisiin tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Läpäisevänä teemana oli nuorten polut työhön ja yrittäjyyteen maaseudulla, ja hankkeiden tavoitteena oli tuottaa tietoa nuorten opiskelua ja työllistymistä tukevista mahdollisuuksista sekä näihin johtavista poluista maaseudulla. Taustalla oli tunnistettu nuorten haastava tilanne, joka juontuu muun muassa oppilaitosverkoston harventumisesta. Toisaalta tunnistettuna haasteena oli maaseudulla vallitseva työvoimapula tietyillä aloilla.

Hakukierroksella rahoitettiin neljää hanketta, jotka vastasivat hankehaun tavoitteisiin kukin omalla kulmallaan:

- Maaseudun nuoret ja pk-yritykset ammatillisten oppimisympäristöjen yhteiskehittäjinä, Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti
- Nuorten yrittäjyyspolut maaseudulla, Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskus
- Nuorten polut yrittäjyyteen maaseudulla, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu
- Paikkariippumattomuus tulevaisuuden nuorten palveluissa maaseudulla, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu XAMK

Hanketoteuttajien lisäksi keskeisessä roolissa olivat hankkeiden ohjausryhmät, joihin kuului edustajia ministeriöistä ja virastoista, yrittäjäjärjestöistä ja koulutuksenjärjestäjien edustajista. Osana hankkeita myös osallistettiin

nuoria, koulutuksentarjoajia, kuntia sekä muita alueellisia toimijoita kuten järjestöjä ja yrityksiä.

Hankkeiden keskeiset tulokset liittyvät tiedontuotantoon sekä akateemiselle yhteisölle että hallinnolle. Hankkeiden myötä tunnistettiin muun muassa yrittäjyydestä kiinnostuneita nuoria, nuorten toiveita ja ajatuksia yrittäjyyteen liittyen sekä erilaisia polkuja yrittäjyyteen. Lisäksi hankkeissa tunnistettiin yrittäjyyttä estäviä haasteita sekä toimenpide-ehdotuksia näiden ratkaisemiseksi kuten työn ja toimeentulon uudenlaista tarkastelua, nuorille yrittäjille suunnattujen tukipalveluiden uudistamista, esimerkkien ja viestinnän lisäämistä sekä nuorten ja heidän tarpeidensa nostamista keskiöön.

Tunnistetut vaikutukset liittyvät tulosten viemiseen politiikkasuositusten muotoon. Poliittikkasuosituksia on sekä kansallisille tahoille että alueellisille toimijoille. Suositukset liittyvät muun muassa yrittäjyyden integroimiseen perusopetukseen ja yrittäjyyskasvatukseen ja koulutuksen sisältöihin sekä nuorten yrittäjyyden politiikka- ja toimenpideohjelman sisällyttämiseen soveltuvin osin erilaisiin julkisen hallinnon ja järjestöjen politiikkaohjelmiin ja -toimenpiteisiin sekä resursointiin tarvittavalla tavalla. Lisäksi hankkeiden tuottamat tulokset ovat auttaneet paikallisia toimijoita (esimerkiksi 4H-yhdistykset) suuntaamaan omaa toimintaansa ja tukemaan maaseudun nuoria työllistymisessä ja yrittäjyydessä. Laajempia, esimerkiksi koulutuspoliittisia vaikutuksia, on vielä aikaista tunnistaa heti hankekauden päätyttyä.

Tulosten ja vaikuttavuuden syntyä edisti selkeä ja rajattu tarve, johon hankkeilla vastattiin. Aiheen ajankohtaisuudesta johtuen keskeisiä toimijoita saatiin hyvin mukaan niin tiedonkeruuvaiheeseen kuin ohjausryhmätyöskentelyynkin. Lisäksi hankkeiden muodostama kokonaisuus tuki tulosten syntymistä: hankkeet täydensivät toisiaan ja vaihtoivat kokemuksia hankekaudella. Vaikuttavuutta olisi lisännyt pidempiäaikaiset resurssit tulosten viestintään ja jalkauttamiseen.

Hankkeet kytkeytyivät tiiviisti MANEn tavoitteisiin, kuten maaseutututkimuksen ja -osaamisen kehittämiseen, eri hallinnonalojen yhteistyöhön sekä toisaalta maaseudun elinvoimaisuuden lisäämiseen. MANEn rooli oli keskeinen kaikkien hankkeiden toteutumisessa, sillä vaikka hankkeiden teemat sivusivat korkeakoulujen aiempia tutkimusteemoja, muotoutuivat rahoitusta saaneet hankkeet juuri hankehaun myötä. Näin hankekokonaisuus tuotti uutta tietoa maaseudun kehittämisen rakenteiden ja toimintatapojen kehittämiseen ja yhteistyön lisäämiseen maaseudulla erityisesti työllisyyden ja koulutuksen kontekstissa.

2.5 Toimintaympäristön vaikutukset MANEen

Keskeiset havainnot:

- Toimintakauden pituus on edellyttänyt useisiin toimintaympäristömuutoksiin reagoimista, kaikkia yleiseen keskusteluun nousseita asioita ei ole voitu ennakoita.
- Toimintaympäristömuutoksiin reagoimiseksi tarvittaisiin nykyistä enemmän joustavia resursseja esimerkiksi selvityksiä varten.

MANEn lähes 5-vuotinen toimintakausi on varsin pitkä, mikä on edellyttänyt joustavaa reagoimista toimintaympäristön jatkuviin muutoksiin, kuten hallitusohjelman ja lainsäädännön muutoksiin. Arviointiaineiston perusteella MANEn vahvuutena on, että sihteeristö laatii aktiivisesti lausuntoja lakiluonnoksiin, kuten esimerkiksi tietoliikenneyhteisiä koskien. Lausuntojen laatimista pidettiin keskeisten toimijaryhmien mielestä asiana, johon MANEn tulee panostaa. MANE nostaa maaseututeemojen lainsäädännön muutostarpeita, kuten esimerkiksi nuorten ajokorttilainsäädäntöä koskien. Toisaalta toimijat kritisoivat sitä, että lainsäädäntöuudistusten edistämisessä tulokset ovat jääneet laihoiksi, kuten kaksoiskuntalaisuuteen ja verotukseen liittyvissä kysymyksissä. Tässä suhteessa esiintyy myös toiveikkuutta, koska monet näistä teemoista kuuluvat syksyllä 2020 nimetyn uuden Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän tehtäviin. Lisäksi useiden kokemusten mukaan ajantasaista tutkimustietoa ei ole riittävän nopeasti saatavilla. MANEn on, tekemänsä päätöksen mukaisesti, mahdollista käyttää osa valtakunnallisista T&K-varoista ad hoc -selvityksiin. Tätä voitaisiin käyttää nykyistä aktiivisemmin nopeasti muuttuviin tietotarpeisiin vastaamiseksi.

MANEn mahdollisuudet reagoida hallitusohjelman muutoksiin nähtiin ristiriitaisena. Lähtökohtaisesti ministerin oleminen MANEn puheenjohtajana antaa raamit sille, että MANEn toiminta on hallitusohjelman mukaista. Poliittinen linkki voisi arvioinnin perusteella edellyttää nykyistä joustavampaa reagointia esimerkiksi hallitusohjelman muutoksiin vastaamiseksi. Haastatteluissa tuotiin esille, ettei MANElla ole riittävästi poliittista voimaa. Hallitusohjelmassa sovitaan tietyt asiat, joista vastataan ko. sektorin ministeriössä. Haastattelussa korostettiin, että jo hallitusohjelman yhteydessä tulisi pystyä sopimaan maaseutua koskevien horisontaalisten tavoitteiden lisäksi yhteisistä keinoista. MANEn 5-vuotinen hallituskauden ylittävä toimikausi on sidottu maaseudun kehittämiseen ja MANEn toiminta seuraa asettamiskirjeessä määritetyjä tehtäviä. MANE poikkeaa siten esimerkiksi parlamentaarisesta saaristoasiain neuvottelukunnasta, joka on sidottu hallituskauteen. MANE pyrkii horisontaalisesti yhteen sovittamaan sektoripolitiikkaa, mutta sektorirajojen ylittäminen vaatii edelleen töitä. MANEn poliittiset kontaktit, kuten kansanedustajien mukana oleminen verkostoissa ja ministeri neuvoston puheenjohtajana, parantavat mahdollisuuksia tuoda maaseutupolitiikan näkökulmaa esille eri sektoreilla.

MANEn toimikaudella 2016–2020 toimintaympäristön merkittäviä muutoksia oli esimerkiksi monipaikkaisuus, joka on korostunut koronapandemian aikana. Pandemian aikana on hyödynnetty etätyön mahdollisuuksia aiempaa enemmän. MANEn vahvuutena pidettiin sitä, että se on rohkeasti etunenässä nostanut käsitteellisiä keskusteluita esimerkiksi monipaikkaisuudesta⁹ ja paikkaperustaisuudesta¹⁰. Monipaikkaisuuden ja paikkaperustaisuuden merkitys on kasvanut viime vuosina¹¹. Kausittaisesti kasvavat alueet ovat yleisempiä kuin taantuvat alueet¹². Arvioinnin haastattelujen perusteella Suomessa ei kuitenkaan riittävästi tunnisteta monipaikkaisuuden ilmiötä. MANEn haasteena pidettiin sitä, että voi olla vaikea löytää kompromissia, millä keinoin päästään yleisiin linjauksiin esimerkiksi monipaikkaisen elämän edellytysten edistämiseksi.

MANE on reagoinut monipaikkaisuuden haasteeseen edistämällä esimerkiksi infrastruktuuria, kuten väyliä ja tietoliikenneyhteyksiä. Vuonna 2018 julkaistussa valtiovarainministeriön selvityksessä tarkasteltiin kaksoiskuntalaisuuden mahdollisuuksia esimerkiksi lainsäädännön verotuksen ja palveluiden näkökulmasta. Kuten tässä todetaan, asettaa perustuslaki reunaehdot kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin¹³. Kaksoiskuntalaisuuden ja monipaikkaisuuden termit menevät julkisessa keskustelussa ja puhevuoroissa sekaisin, mikä aiheuttaa myös väärinkäsityksiä. Koronatilanne korostaa entistään sitä, että liikenneyhteyksien ja laajakaistan sujuvuus ovat edellytys maaseudun elinvoimalle. Haastattelujen perusteella olisi kuitenkin tarve reagoida nykyistä nopeammin monipaikkaisuuden ja älykkään sopeutumisen haasteeseen.

MANE on esimerkiksi vastannut maaseudun elinkeinoelämän tarpeisiin edistämällä kyläkauppatuen lanseeraamista Suomessa. Kyläkauppojen merkitystä kyläyhteisöissä ei tule mitata ainoastaan niiden liikevaihdolla, vaan niiden tärkeys perustuu myös alueiden asuttavuuden ylläpitämiseen ja riittävän palvelutarjonnan järjestämiseen. Kyläkauppatuki edesauttaa kyläkauppojen muotoutumista maaseudun palvelukeskuksiksi, joilla on päivittäistavarakaupan lisäksi tarjolla monipuolisesti yksityisiä ja julkisia palveluja. MANEn HAMA-verkosto on laatinut erillisen strategian harvaan asutun maaseudun tilaa

9 Ks. esimerkiksi <https://www.maaseutupolitiikka.fi/blog/monenlaiset-maaseudun-monipaikkaiset-asukkaat-lisaavat-maaseudun-ja-kaupunkien-vuorovaikutusta>

10 Ks. esimerkiksi <https://www.maaseutupolitiikka.fi/paatoksenteontueksi/tietoa/paikkaperustaisuus>

11 Ks. esimerkiksi Maaseutubarometri 2020. <https://www.maaseutupolitiikka.fi/uutiset/maaseutubarometri2020> Ks. myös Paikkaperustainen aluekehittäminen strategisena ohjenuorana. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-187-6>

12 Ks. esimerkiksi Huovari, J., Vihinen, H., Kotavaara, O. & Härmälä, V. 2020. [Monipaikkaisuuden tunnistaminen muuttaa väestö- ja aluekehityksen kuvan Suomessa.](#) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief. 7/2020.

13 Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-927-6>

ja erityisolosuhteita koskien¹⁴. Strategian keskeisenä toimenpiteenä on harvaan asutun maaseudun brändäys asumisen ja yrittämisen paikkana. Strategiaan sisältyy toimenpiteitä uudistuvaa, innovatiivista ja verkottunutta yritystoimintaa, luontoa ja raaka-ainevarojen ekologista hyödyntämistä, palveluita sekä infrastruktuuria ja maankäyttöä koskien.

Monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen vaikutuksia maaseutupolitiikkaan on ennenaikaista arvioida¹⁵. Haastattelujen perusteella monialaisten maakuntien uudistus tulee ottaa huomioon MANEn jatkoa suunniteltaessa. Arvioitiin, että maakuntien merkitys korostuu jatkossa, ja monialaisten maakuntien muodostaminen tiivistää kuntakenttää. Haastatteluissa todettiin, että uudistus alkaa sotesta, ja että jatkossa maakuntiin saatetaan siirtää maaseutupolitiikan kannalta tärkeitä asioita. On tarvetta maakuntaverkostolle, jossa on yhteydet kaikkiin verkostoihin maaseutupoliittisesta näkökulmasta. Toisaalta haastatteluissa nousi esille näkemys, että monialaisten maakuntien muodostaminen ei vaikuta maaseutupolitiikkaan (lainsäädännössä tulee olla palvelujen saavutettavuus ja lähipalvelut).

14 Harvaan asutun maaseudun strategia 2017–2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-948-7>

15 Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1.

3 Maaseutupolitiikan ja MANEn asemoituminen aluekehittämisen kentässä

3.1 Käsitteet maaseutupolitiikan ja MANEn asemasta aluekehittämisen kentässä vaihtelevat

Keskeiset havainnot

- MANE muodostaa aluekehittämisjärjestelmässä pitkään toimineen ja tunnustetun poikkihallinnollisen yhteistyörakanteen ja instituution maaseudun kehittämisessä.
- Kansallista maaseutupolitiikkaa pidetään edelleen välttämättömänä alueerojen tasaamisen näkökulmasta.
- Maaseutupolitiikan kotipesä maa- ja metsätalousministeriössä on vahvistanut sen vuorovaikutusta saaristo-, maatalous- ja metsäpolitiikan sekä EU-osarahoitteisen maaseudun kehittämisen kanssa.

Lainsäädäntö määrittelee vastuut alueiden kehittämisestä. Maakunnat ovat aluekehitysviranomaisia omilla alueillaan ja tekevät siinä yhteistyötä kuntien kanssa. Valtio vastaa valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Tämä vastuu jakautuu kaikille ministeriöille ja sitä yhteensovittaa työ- ja elinkeinoministeriö. Yhteensovittamista koordinoi ja sitä linjaa alueiden uudistumisen neuvottelukunta, jossa elinkeinoministerin johdolla ovat edustettuina aluekehittämisen keskeiset tahot. Valtion ja maakuntien välistä vuorovaikutusta lisätään ottamalla käyttöön aluekehittämiskeskustelujen toimintatapa vuonna 2021.

Lainsäädännön moniportaista yhteistyötä korostavat velvoitteet osoittavat, että aluekehittäminen on monitavoitteista ja useiden eri hallinnonalojen ja aluetasojen toimijoiden päätöksistä riippuvaa. Aluekehittämisessä lisääntynyt verkottuminen eli eri suuntiin ja aihealueille ulottuvat yhteistyörakenteet ovat edelleen monitahoistaneet aluekehittämisjärjestelmää. Tämän muutoksen myötä aluekehittämisen tarkasteluperspektiivi on siirtynyt järjestelmäkeskeisyydestä kohti ns. institutionaalisen teorian lähestymistapaa. Sen erottuvin ominaispiirre on se, että lähestymistavassa huomioidaan muodollisten rakenteiden ja regulaation (esimerkiksi lainsäädäntö) lisäksi myös kirjoittamattomat toimintatavat ja vakiintuneet käytännöt. Tällöin aluekehittämisjärjestelmän piiri laajenee

käsittämään aluekehittämistä ohjaavat muodolliset ja epämuodolliset rakenteet, mekanismit ja käyttäytymissäännöt, jotka yhdessä muodostavat alueisiin vaikuttavista päätöksistä ja politiikkatoimista koostuvan kokonaisuuden.

MANE muodostaa edellä kuvatussa aluekehittämisjärjestelmässä pitkään toimineen ja tunnustetun poikkihallinnollisen yhteistyörakenteen ja instituution maaseudun kehittämisen osalta. Kansallisen aluepolitiikan piirissä siihen vertautuvat lähinnä saaristo- ja kaupunkipolitiikka. MANEn toiminta perustuu valtioneuvoston asettamis päätöksen¹⁶. Saaristopolitiikan perustana ovat taasen saaristolaki ja -asetus, kohdealueena erikseen nimetyt saaristokunnat ja -osakunnat (8+40). Valtioneuvoston asettama kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä linjaa kaupunkipolitiikkaa. Sen toiminta perustuu valtioneuvoston asettamis päätöksen. Kaupunkipolitiikan kohdejoukon muodostavat Suomen kaikki kaupungit (metropoli, yliopistokaupungit, maakuntien keskuskaupungit ja seutukaupungit) sekä kaupunkiseudut.

Kuten käsillä olevan raportin aineistojen kuvauksen yhteydessä todetaan, maaseutu-, saaristo- ja kaupunkipolitiikan toimijoille kohdistettiin kolme kyselyä alkusyksyn 2020 aikana. Näistä kyselyistä käytetään seuraavassa nimitystä vertailukysely. Sen tarkoituksena oli muodostaa vertailuasetelma, jonka avulla jäsenetään politiikkalohkojen edustajien käsityksiä oman politiikkalohkonsa asemasta ja sen suhteesta kahteen muuhun politiikkalohkoon. Vertailukysely käsitti seitsemän väitettä, joihin vastaajat ottivat kantaa viisiportaisella asteikolla (täysin samaa mieltä...täysin eri mieltä). Väitteet muotoiltiin mahdollisimman samansisältöisiksi, jotta eri politiikkalohkojen edustajien käsityksiä voitaisiin vertailla keskenään. Maaseutupolitiikkaa koskevan pääkyselyn yhteydessä tästä periaatteesta tingittiin sikäli, että muutamassa väitteessä kohteena oli maaseutupolitiikan sijasta MANE. Tätä menettelyä puoltaa myös se, että monien mielissä MANE ja kansallinen maaseutupolitiikka ovat lähes synonyymejä. Lisäksi MANE-käsitteen käyttö korostaa maaseutupolitiikan kansallista viitekehystä ja antoi siten vastaajille virikkeen erottaa kansallinen ja EU-perustainen maaseudun kehittämisen toisistaan.

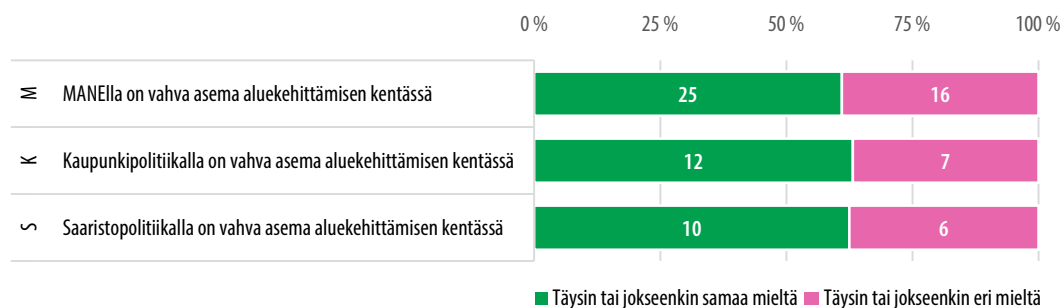
Pääviestin havainnollistamiseksi aineistoa pelkistettiin kahdella tavalla. Ensinnäkin epävarmat ja neutraalit vastaukset poistettiin aineistosta (ei samaa eikä eri mieltä, en osaa sanoa). Toiseksi aineistosta nostettiin esiin väitteestä samaa ja eri mieltä olevat yhdistämällä täysin ja jokseenkin samaa mieltä sekä täysin ja jokseenkin eri mieltä olevien osuudet. Alla olevissa kuvioissa vihreiden ja punaisten palkkien pituus mittaa saman ja erimielisten prosenttiosuuksia näihin kahden vastaajaryhmän muodostamasta yhteisjoukosta. Ts. mitä pitempi on vihreä palkki, sitä suurempi osuus näihin kahteen vastaajaryhmään kuuluvista oli väitteestä jokseenkin tai täysin samaa mieltä.

16 Asettamis päätös 31.3.2016 MMM002:00/2016

Kokonaisuutena vertailukyselyn tuloksissa huomio kiinnittyy kahteen seikkaan. Ensinnäkin yksimielisen näkemyksen sijasta kunkin politiikkalohkon vastaajiin kuuluu väitteisiin hyvin eri tavoin suhtautuvia henkilöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että jakaumat eivät painotu tämän tyyppisissä kyselyissä tyypilliseen tapaan esimerkiksi ”jokseenkin samaa mieltä” -vastausvaihtoehtoon. Toiseksi eri politiikkalohkojen edustajien käsitykset ovat kokonaisuutena melko samansuuntaisia. Vastaajaryhmien sisällä on paljon vaihtelua, mutta ryhmien vastausprofiilit useimpiin väitteisiin muistuttavat toisiaan.

Kuvassa 4 esitettävä väitekuvio kuvaa vastaajien käsityksiä oman politiikkalohkonsa asemasta aluekehittämisen kentässä. Kuvion ylin palkki edustaa MANEn kyseelyyn vastanneiden käsityksiä (kirjain M). Keskimäinen palkki puolestaan kuvaa kaupunkipolitiikan kohderyhmään kuuluvien suhtautumista tähän väitteeseen (K). Saaristopolitiikan piiriin lukeutuvien näkemyksiä mittaa alin palkki (S). Eri politiikkalohkojen edustajien näkemykset oman politiikkalohkonsa asemasta ovat samansisältöisiä: niukka enemmistö pitää oman politiikkalohkonsa asemaa vahvana.

Kuva 4. Vertailukyselyyn vastanneiden käsitys oman politiikkalohkonsa asemasta aluekehittämisen kentässä.



Haastattelut vahvistavat kuvan 4 kaksijakoista viestiä sekä maaseutupolitiikan että edellä mainituista kolmesta lohkoista muodostuvan kansallisen aluekehittämisen kokonaisuuden asemasta. Yhtäältä – ja haastattelun toimijajoukon kokoonpano huomioiden jokseenkin odotetusti – kansallista maaseutupolitiikkaa pidetään edelleen välttämättömänä alue-erojen tasaamisen näkökulmasta. Toisaalta vallitsee yleinen käsitys siitä, että kansalliset aluekehittämisen määrärahat ovat jatkuvasti supistuneet ja myös aluepolitiikan huomioarvo kotimaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa on varsinkin viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana pienentynyt. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksena kansallisen aluepolitiikan painoarvo EU:n alue-, rakenne- ja maaseutupolitiikkaan verrattuna on vähentynyt. Luvussa 2 esitetty huomio siitä, että haastattelut suhtautuivat myönteisesti MANEn ministerivetoisuuteen ja kokivat sen lisänsä

maaseutupolitiikan painoarvoa, hahmottuu tätä taustaa vasten kansallisen aluekehittämisen profiilia nostavana ratkaisuna.

Maaseutupolitiikan asemaan vaikuttaa myös se, että siihen kohdistuu odotuksia kahdella perinteisellä maaseudun kehittämispolitiikan kentällä. Yhtäällä sen odotetaan vahvistavan maaseudun asemaa aluekehittämisessä. Toisaalla sen odotetaan lisäävän maaseutupoliittista ymmärrystä maatalouspolitiikassa. Maaseutupolitiikan kotipesän siirtyminen työ- ja elinkeinoministeriöstä takaisin maa- ja metsätalousministeriöön on epäilemättä vahvistanut sen vuorovaikutusta maatalous- ja metsäpolitiikan ja myös samanaikaisesti siirtyneen saaristopolitiikan kanssa. Tältä osin huomio kiinnittyy siihen, että ko. politiikkalohkojen toimintatavat ja toimitelimit muistuttavat toisiaan (vrt. ruokapolitiikan neuvottelukunta –1.8.2019 ja metsäneuvosto –30.6.2023). Yhtenäiset menettelyt ja viranhaltijoiden ”ristiinedustus” toimitelimeissä parantavat tiedonkulkua ja sujuvoittavat yhteistyötä. Esimerkkinä tämän vuorovaikutuksen tuloksista on MANEn siirtyminen ministerijohtoiseksi, joka tietävästi tapahtui metsäneuvostosta saatujen hyvien kokemusten rohkaisemana.

3.2 Yhteistyö kansallisen aluekehittämisen politiikkalohkojen välillä etenee

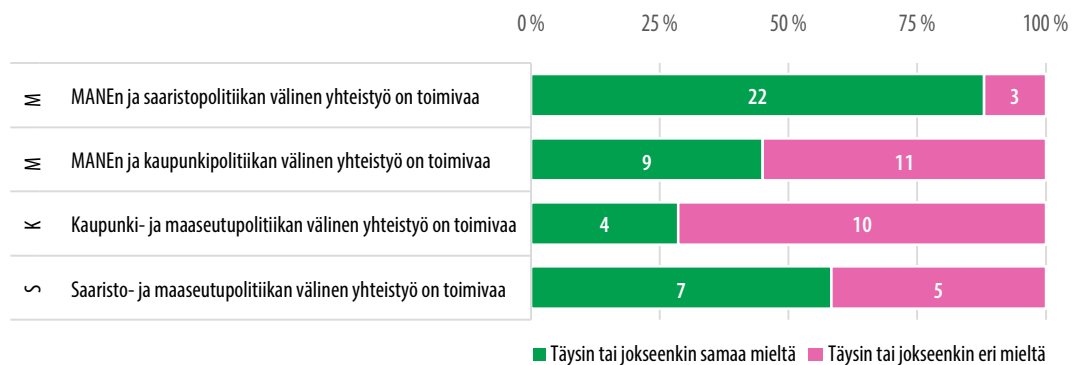
Keskeiset havainnot

- Poliitiikan harjoittaminen maaseutu-, saaristo- ja kaupunkipolitiikan tapaisissa vertaisryhmissä helpottaa politiikkatoimien kohdistamista ja tarjoaa lähtökohtia paikkaperustaiselle kehittämiselle.
- Poliitiikkalohkojen välinen yhteistyö on viimeksi kuluneina vuosina tiivistynyt.
- Poliitiikkalohkojen vuorovaikutusta halutaan lisätä niiden yhteisvaikutteisuuden vahvistamiseksi.

Maaseutujen, saaristoiden ja kaupunkien kaltaisten vertaisryhmien muodostaminen helpottaa alueita kehittävien politiikkatoimien kohdistamista. Lisäksi se tarjoaa lähtökohtia paikkakuntien ja aluetyyppien ominaispiirteisiin perustuvalla eli ns. paikkaperustaiselle kehittämiselle. Toisaalta on epäilty, että tämän tyyppinen aluepolitiikan lohkoutuminen edustaa sektoroitunutta hallintotapaa. Sen seurauksena kehittämistoimet eivät muodosta koordinoitua aluepoliittista kokonaisuutta, koska politiikkalohkot toimivat itsenäisesti ja ovat sekä hallinnollisesti että toiminnallisesti eriytyneet toisistaan.

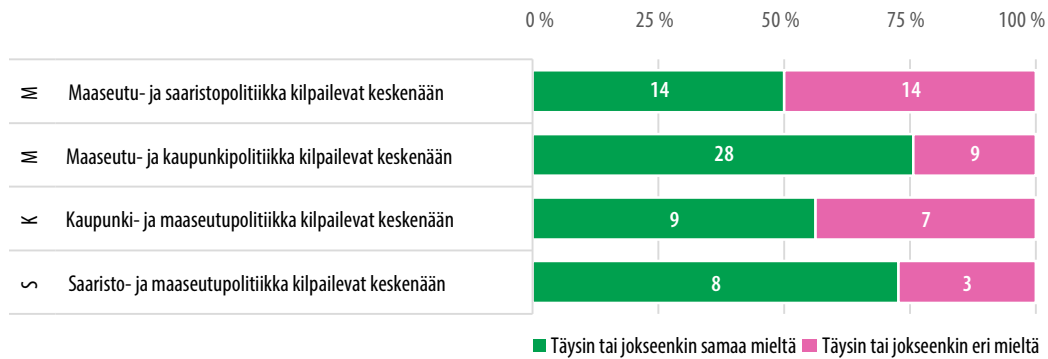
Seuraavassa esitettävät kolme kuvaa esittävät vertailukyselyyn vastanneiden käsityksiä politiikkalohkojen välisistä suhteista. Ensimmäinen kuvista (kuva 5) käsittelee yhteistyön toimivuutta politiikkalohkojen välillä. Arviointiyhteyden vuoksi väitteitä muodostettaessa korostettiin yhteistyösuhdetta maaseutupolitiikan suuntaan siten, että kaupunki- ja saaristopolitiikan välinen yhteistyö jätettiin väitteiden ulkopuolelle. Tuloksia voidaan pitää odotusten mukaisina. Esimerkiksi kansallisen maaseutupolitiikan ja saaristopolitiikan yhteistyösuhdetta pidetään toimivina varsinkin maaseutupolitiikan toimijoiden suunnasta tarkasteltuna. Saaristopolitiikan suunnasta tämän yhteistyön toimivuuteen suhtaudutaan kriittisemmin. Maaseutu- ja kaupunkipolitiikan yhteistyön toimivuus – ja ehkä myös siihen tarjoutuvat mahdollisuudet – näyttävät rajoitetuilta.

Kuva 5. Vertailukyselyyn vastanneiden käsitys maaseutupolitiikan yhteistyöstä saaristo- ja kaupunkipolitiikan kanssa.



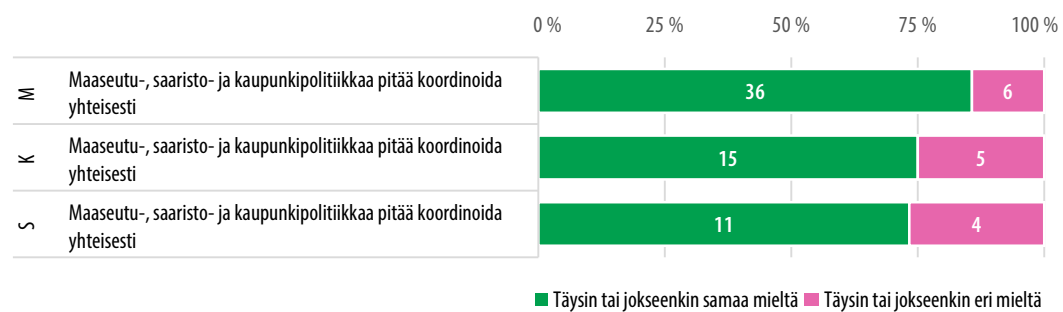
Vertailukyselyn tulokset aluekehittämisen resursseihin kohdistuvasta kilpailusta antavat aiheita vaihtoehtoisin päätelmiin (kuva 6). Vastaajien mielestä kilpailua kiistatta esiintyy, mutta jakolinjat sen suunnista eivät piirry aineistosta selvästi esiin. Maaseutupolitiikan suunnasta kilpailuasetelma näyttäytyy vahvemmalta kaupunki- kuin saaristopolitiikan suuntaan. Kaupunkipolitiikan vastaajajoukossa kilpailuasetelmaa maaseutupolitiikan kanssa ei pidetä yhtä merkittävänä kuin maaseutupolitiikan vastaajien keskuudessa. Saaristopolitiikan osalta tulokset osoittavat, että maaseutupolitiikan arvellaan uhkaavan saaristopolitiikan resursseja enemmän kuin mihin maaseutupolitiikan piirissä uskotaan saaristopolitiikan kykenevän.

Kuva 6. Vertailukyselyyn vastanneiden käsitys maaseutupolitiikan kohtaamasta resurssikilpailusta saaristo- ja kaupunkipolitiikan kanssa.



Kuva 7 esittää vertailukyselyyn vastanneiden käsityksiä politiikkalohkojen yhteisen koordinaation tarpeesta. Käsitykset eri politiikkalohkoilla ovat hämmästyttävän yhteneviä. Väitteen muotoilun takia päätelmä koordinaation lisäämisen tarpeesta jää kuitenkin avoimeksi. Koordinaatiota tarvitaan, mutta epäselväksi jää, viestivätkö käsitykset tyytyväisyyttä nykytilaan vai peräänkuuluttavatko ne sen lisäämistä.

Kuva 7. Vertailukyselyyn vastanneiden käsitys maaseutu-, saaristo- ja kaupunkipolitiikan yhteisen koordinaation tarpeesta.



Politiikkalohkojen välisen yhteistyön ja täydentävyyden arvioimiseksi järjestettiin osana MANEn arviointia työpaja, johon osallistui maaseutupolitiikan neuvoston edustajan lisäksi saaristoasiain neuvottelukunnan ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän edustajat. Työpajatyöskentely toteutettiin kolmen teeman mukaisesti: parlamentaarisuus päätöksentekijöiden sitouttamisessa, politiikkalohkojen yhteistyö ja koordinointi sekä vaikuttavuus eri aluetasoilla.

Kaikki kolme politiikkalohkoa pitävät tärkeänä kytkeä valtion päätöksenteko (eduskunta ja hallitus) ja päätösten toimeenpano (ministeriöt) mukaan niiden toimintaan.

Vakiintuneita toimintatapoja poliittisten päätöksentekijöiden kytkemiseksi ovat toimielimen ministerivetoisuus (maaseutu- ja kaupunkipolitiikka) ja kansanedustajien nimeäminen toimielinten jäseniksi (saaristopolitiikka). Keskustelussa tuotiin esiin näiden kahden tavan etuja ja tunnistettavissa oli tyytyväisyys oman politiikkalohkon tämänhetkiseen työtapaan. Maaseutupolitiikassa ja kaupunkipolitiikassa ministerivetoisuutta arvostettiin ”linjakkaaksi ja jämäkäksi” sekä korostettiin sen vuorovaikutusta valmisteluun ja toimeenpanoon. Saaristopolitiikassa parlamentaarisuuden merkitys tähdentyi suoran kanavan avaamisena vaikuttamiseen sekä eduskunnan että valtioneuvoston suuntiin. Saaristopolitiikassa on toimeenpanoon vaikuttamista vahvistettu sihteristöllä, johon kuuluu kattava edustus myös sektoriministeriöistä.

Yksi keskeinen politiikkalohkoja selvästi erottava tekijä on päätöksentekijöiden samastuminen ja tunnustautuminen tietyn politiikkalohkon ”kannattajaksi”.

Erityisesti saaristopolitiikan alalla on eduskunnassa henkilöitä, jotka tunnustautuvat saaristopolitiikoiksi ja puhaltavat yhteen hiileen yli puoluerajojen. Maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan alalla ei eduskunnassa taasen ole niin monia ja yli puoluerajojen vaikuttavia henkilöitä. Silmiinpistäväntä tämä kuitenkin on kaupunkipolitiikassa, jonka kannattajaksi harva poliitikko uskaltaa julkisesti tunnustautua. Tämä vaikuttaa siihen, että maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan liittyviä asioita ei edistetä samalla tavalla tai ainakaan yhtä näkyvästi kuin saaristopolitiikassa. Poliitiikkalohkoihin samaistutaan eri tavalla, mihin voi vaikuttaa maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan toteuttamiseen liittyvä vahvempi arvolutaus. Toisaalta parlamentaarisuuden painoarvo on nyt myös tunnistettu maaseutupolitiikan puolella valtioneuvoston asettaman Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän (HAMA-työryhmä) toiminnan perusteella. Yksittäisen politiikkalohkon kohdalla parlamentaarisuutta voitaisiinkin vahvistaa ilmiöperusteisen työskentelytavan perusteella, mistä HAMA-verkoston työskentely on toimiva esimerkki.

Politiikkalohkojen yhteistyölle ja koordinoinnille on aluekehittämisen laajassa kentässä selvä tarve. Maaseutupolitiikan ja saaristopolitiikan välillä on yhteisistä tarttumapinnoista ja saman ministeriön alaisuudesta johtuen enemmän yhteistyötä kuin niiden ja kaupunkipolitiikan välillä. Työpajan perusteella yhteistyön edelleen tiivistämiseen on haluja, mutta esteenä ovat yhteistyön käytännön organisointiin riittämättömät voimavarat ja erityisesti aikataulutukseen liittyvät haasteet. Poliitiikkalohkojen välisen yhteistyön järjestämiseksi ei kaivata uutta toimielintä, vaan tarvitaan lisää arkista vuorovaikutusta esimerkiksi järjestämällä politiikkalohkojen toteuttajien välille säännöllisiä tapaamisia ja keskustelutilaisuuksia. Yhteistyön ja koordinaation järjestäminen olisi hyvä liittää politiikkalohkoja yhdistäviin ilmiöihin tai toimenpiteisiin, jolloin olisi tunnistettavissa politiikkalohkoja kokoavia tavoitteita tai toimenpiteitä. Yhtenä tällaisena työmuotona mainittiin yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen työryhmä maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan välillä.

Pyrkimystä politiikkalohkojen yhteistyöhön ja koordinaatioon ei työpajassa käydessä keskustelussa pidetty kuitenkaan itseisarvona, koska kullakin politiikkalohkolla on omakohtaiset tavoitteensa ja lähtökohtansa. Poliitiikkalohkojen toteuttamisen kannalta keskeisenä kokonaisuutena on kysymys niiden asemoitumisesta aluekehittämisen laajempaan viitekehykseen. Poliitiikkalohkojen välisessä yhteistyössä ja yhteismitallisuudessa on myös huomioitava niiden kytkeytyminen ja täydentävyys EU:n alue- ja rakennepolitiikan (ml. maaseuturahasto) toimenpiteisiin nähden. Käytännössä tämä tarkoittaa EU:n rahoitusinstrumenttien parempaa hyödyntämistä ja yhteensovittamista kansallisten politiikkatoimien kanssa. Konkreettisenä ja myönteisenä yhteistyötä ja koordinaatiota liksänneenä tekijänä mainittiin valtioneuvoston yhteinen tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminta (VN TEAS), joka on lisännyt ministeriöiden välistä yhteistyötä tutkimushankkeiden valmistelussa, ohjaamisessa ja toteuttamisessa.

Kaikilla kolmella politiikkalohkolla yhteisenä tavoitteena on valtakunnallinen vaikuttaminen, mutta sen toteuma on hieman erilainen kullakin lohkolla. Maaseutupolitiikassa MANEn päävaikuttamisen tulee tapahtua kansallisella tasolla, mutta vaikuttavuuden pitää ulottua myös alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmässä edustettuna ovat eri kokoisten kaupunkien edustajat, mikä antaa yhteistyöryhmälle valtakunnallisen painotuksen sijaan vahvan paikallislähtöisyyden. Saaristopolitiikassa korostuvat erityisesti saaristokunnat, mikä näkyy valtakunnallisissa saaristopolitiikan toimenpiteissä. Poliitiikkalohkojen alue-/paikallistason toteuman erilaisuuden vuoksi yhteistyön ja koordinaation ei arvioitu vahvistavan niiden paikallista ja alueellista vaikuttavuutta. Työpajassa käsiteltiin yhtenä esimerkkinä alueiden käytön suunnittelua politiikkalohkojen vaikuttavuudesta alue-/paikallistasolla. Kaikkien kolmen politiikkalohkon kohdalla niiden painotukset eivät näy tällä hetkellä riittävästi alueiden käytön suunnittelussa, vaikka politiikat ovat pyrkineet tuomaan omia näkemyksiään huomiotavaksi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen.

3.3 Poikkihallinnollisuus on välttämätöntä, mutta haastavaa

Keskeiset havainnot

- Maaseutupolitiikka on uurtanut uraa poikkihallinnollisuudelle ja juurruttanut aluekehittämisen sanastoon useita muitakin avainkäsitteitä, kuten viime aikoina monipaikkaisuuden käsitteen.
- Poikkihallinnollisuus valtionhallinnossa toteutuu toimielimiin nimettyjen viranhaltijoiden kautta. Poikkihallinnollisuus on edistynyt, mutta esimerkiksi ajan puute sekä perusteltu omien reviirien puolustaminen kaventavat sen toimintatilaa ja rajoittavat sen hyödyntämismahdollisuuksia.
- Valtiovarain- ja ympäristöministeriöiden vastuulla olevien politiikkatoimien maaseutuvaikutukset lisääntyvät. Se korostaa tarvetta kytkeä maaseutupolitiikan tavoitteisto näiden ministeriöiden päätöksentekoon.

Perttu Vartiainen tarkasteli vuonna 2014 elinkeinoministerin asettamana selvitysmiehenä kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan kehittämistarpeita. Raportissaan Vartiainen¹⁷ korostaa poikkihallinnollisuuden merkitystä ja pitää sitä näitä politiikkalohkoja yhdistävänä tekijänä. Poikkihallinnollisuus viittaa hallintokuntien väliseen ja niiden rajat ylittävään toimintatapaan. Maaseutupolitiikka kuuluu tämän asian varhaisimpiin omaksujiin Suomessa. Sittemmin tämä käsite ja osin myös sen edustama toimintatapa on levinnyt käyttöön myös laajemmin yhteiskunnassa. Tähän liittyvänä reunahuomiona voi todeta, että maaseutupolitiikalla on ollut merkittävä rooli myös monien muiden aluekehittämiseen iskurikäsitteiden maahantuojana ja lanseeraajana. Tuoreimpia esimerkkejä niistä ovat monipaikkaisuus ja älykäs sopeutuminen (smart shrinking) -ajattelu, jotka ovat juurtuneet kotimaiseen käyttöön pitkälti maaseutupolitiikan toimijoiden myötävaikutuksella.

Hallinnonalat kytkeytyvät MANEn toimintaan ministeriöiden viranhaltijaedustuksen kautta. Vaikka edustavuus on varsin kattava, nostivat haastateltavat esiin myös ns. henkilöriikkiin liittyviä haasteita. Tältä osin maaseutupolitiikka jakaa yleisen monialaisen yhteistyön ongelman valtionhallinnossa. Yhteistyö näyttäytyy lähinnä mahdollisuuksina vuorovaikutukseen ja osallistumiseen. Tarttumista näihin mahdollisuuksiin rajoittavat muun muassa asenteet, ajan puute sekä ns. siiloutumiseen liittyvä, omaan tehtävänkuvaan ja hallinnonalaan kuuluvien reviirien puolustaminen. Siksi MANE (ja myös maaseutupolitiikka kokonaisuutena) jäsenyy monien mielissä vastuuministeriön alaan kuuluvaksi ja ajatus kumppanuudesta kehittämistyössä ”virkavelvollisuuden ylittävästi” toteutuu toivottua heikommin. Sen sijaan järjestösektorin kattavaa edustusta MANE:ssa pidetään vahvuutena

¹⁷ Vartiainen, Perttu (2014). Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa. TEM raportteja 29/2014.

ja sitä arvostetaan yleisesti. Järjestöjen kytkemisellä mukaan toimintaan on ollut myös esi-merkkiarvoa muun muassa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvia alueellisia toimielimiä (esimerkiksi alueellisten maaseudun kehittämissuunnitelmien laatimiseen liittyvä osallistaminen ja metsäneuvostot) muodostettaessa.

Tämän arvioinnin yhteydessä suoritettavat haastattelut antavat melko myönteisen yleiskuvan poikkihallinnollisuuden huomioimisesta MANEn toiminnassa ja myös yleisesti maaseutupolitiikassa. Säröjä siihen nähdään syntyvän kahtaalta. Ensinnäkin edellä mainittu sektorihallinnolle ominainen siiloutuminen on osoittautunut optimistisia arvioita syvemmälle juurtuneeksi valtionhallinnon ominaisuudeksi. Tämä tarkoittaa sitä, että sektorikohtainen ajattelu ei edusta väliaikaista ja väistävää toimintatapaa, vaan se on jatkuvasti uusiutuva ja jopa vahvistuva piirre, jonka kanssa on opittava toimimaan myös jatkossa. Toisena poikkihallinnollisuuteen liittyvänä kehityspiirteenä nousee esiin se, että valtiovarain- ja ympäristöministeriöiden vastuulla olevien politiikkatoimien aluevaikutusten arvellaan voimistuneen. Sen katsotaan korostaneen tarvetta kytkeä maaseutupolitiikan tavoitteisto nykyistä tiiviimmin osaksi ko. ministeriöiden päätöksentekoa.

Ympäristöministeriön osalta tätä tarvetta havainnollistaa vertailu kuluvan kauden ja vuoden 2019 eduskuntavaaleja edeltäneen hallitusohjelman välillä. Viimeksi mainitun kärkihankkeisiin kuului biotalous. Käsillä olevaa raporttia kirjoitettaessa vallassa oleva hallitus puolestaan käsittelee tätä aihepiiriä hiilineutraalin ja luonnon monimuotoisuuden viitekehyksessä. Ympäristö- ja ilmastotavoitteiden osalta ns. maankäyttösektori on avainasemassa. Ympäristöministeriöllä on huomattavaa vaikutusvaltaa tällä sektorilla esimerkiksi liikenteen, asumisen ja rakentamisen sekä maa- ja metsätalouden käytön suhteen. Nämä aihealueet kuuluvat myös maaseutupolitiikan perinteiseen vaikutuspiiriin, joten maaseutu- ja ympäristöpolitiikan välinen yhteys on tiivis.

Valtiovarainministeriön suuntaan maaseutupolitiikan odotukset kohdistuvat ennen muuta siihen, missä määrin ns. positiivinen erityiskohtelu on legitiimiä ja tarkoituksenmukaista maaseutupolitiikan tavoitteiden edistämiseksi. Maaseutupolitiikan piiristä on lisääntyvästi tuotu esiin perusteita sille, että kaikkien ihmisten samanlainen kohtelu ei takaa yhdenvertaisuutta. Siksi on esitetty esimerkiksi verotuksen eriyttämistä ja opintolainojen erityiskohtelua asuinpaikan perusteella. Monipaikkaisuuden ja ns. kaksoskuntalaisuuden osalta näiden vaatimusten terävin kärki taittui perustuslakiin: monipaikkaisuuteen ei voi liittyä verotuksellisia ja äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia. Tähän liittyen haastatteluissa esitettiin toiveita siitä, että maaseutupolitiikan piirissä kehitetään ja esitetään rakentavasti myös uusia ja toteuttamiskelpoisia aloitteita monipaikkaisuuden edistämiseksi.

Valtiovarainministeriön kohdistuvat odotukset osoittavat, että ns. isoon aluepolitiikkaan liittyvät päätökset ovat maaseutupolitiikassa edelleen tärkeitä. Esimerkkinä tämän tyyppisistä edunvalvonta-asioista ovat perusteet, joilla yhteisöveron tuotto jaetaan kunnille. Siinä maaseutukuntien kannalta tärkeä kysymys koskee sitä, miten määräytyvät yritystoimintaan ja metsiin liittyvät jako-osuudet. Maaseutupolitiikan toimintatapoja ja teemoja tarkasteltaessa ei välity selvää kuvaa siitä, miten tätä lajityyppiä ("tärkeitä, mutta eivät ylitä uutiskynnystä") edustaviin edunvalvonta-asioihin voidaan tarttua. Tutkimus- ja selvitystoiminta kuulunee käyttökelpoisten keinojen joukkoon. Niiden tarkkarajainen ja tiettyyn valmistelukontekstiin kohdistettu toteutus on kuitenkin vaativaa. Lisäksi yleisön mielenkiinto ja some-ajan viestintä suuntaavat maaseutupoliittista keskustelua ja sen myötä myös tutkimus- ja selvitystoimintaa poliisin, synnytyssairaaloiden ja taksiasemien tapaisiin, ihmisten jokapäiväiseen elinpiiriin liittyviin ja kansansuosion tavoitteluun soveltuviin teemoihin.

3.4 Maaseutupolitiikka ja MANE EU-vetoisen aluekehityksen kontekstissa

Keskeiset havainnot

- Kansallisen maaseutupolitiikan ja EU-osarahoitteen ohjelmallisen kehittämistoiminnan täydentävyyttä on parannettava ja menettelyjä on yhdenmukaistettava, jotta kehittämisen johdonmukaisuus ja hyödyllisyys voidaan varmistaa.
- Aluelähtöisestä näkökulmasta on tarpeellista keskittyä maaseudun elinvoiman kehittämiseen parantamalla asukkaiden toimeentuloa, palveluja ja yhdyskuntien toimivuutta sekä vahvistamalla maaseudun kilpailukykyä.

Euroopan unionin koheesiopolitiikan lähtökohtana ovat erilaiset alueiden, kulttuurien ja kehittämisselviöiden erot, johon koheesiopolitiikassa on pyritty vastamaan paikkaperustaisen kehittämisen periaatteella. Paikkaperustainen kehittäminen ei terminä kuitenkaan esiinny Euroopan unionin maaseutupolitiikan eli yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) toisen pilarin mukaisessa Manner-Suomen maaseudun kehittämisselviössä¹⁸. Paikkaperustainen kehittäminen on joka tapauksessa kansallisen maaseutupolitiikan periaate maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa vuosille 2014–2020. Manner-Suomen maaseutuohjelma viittaa paikallisuuteen (esimerkiksi Leader-ryhmät ja

¹⁸ Kahila, Petri (2016). Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter, Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Helsinki. 59–72.

kylien kehittäminen) mutta maaseudun alueellista/paikallista erilaistumista ei siinä suoraan tunnisteta. Kansallinen maaseutupolitiikka taas puhuu vahvasti paikkaperustaisen kehittämisen puolesta, mutta siltä puuttuvat asianmukaiset välineet ja instrumentit sen toteuttamiseksi.

Erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa mutta myös muilla maaseutualueilla kehittämiseen suunnatut voimavarat ovat EU-lähtöisiä, minkä vuoksi kansallinen maaseutupolitiikka ja sen ohella MANE jää maaseutu- ja rakennerahasto-ohjelmien varjoon.

ELY-keskusten laatimat alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat ja Leader-ryhmien paikalliset strategiat sisältävät kansallisen maaseutupolitiikan painotuksia mutta ainoastaan maininnoin. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman pitäisikin näyttäytyä ainakin jossakin määrin kattostrategiana, jota toteutetaan muilla rahoitusohjelmilla. Nyt kokonaisuohjelma ei ole sellainen kattostrategia eikä se sellainen pyri olemaankaan. Tässä kokonaisuudessa kansallinen maaseutupolitiikka ja MANEn toiminta näyttäytyvät EU-ohjelmärahoitukseen verrattuna keskustelukerhon tyyppisenä tiedotus- ja suhdetoimintana. Tähän arviointiin haastatellut henkilöt eivät kuitenkaan kohdistaneet kritiikkiä erityisesti maaseutupolitiikkaan ja MANEn toimintaan, vaan korostivat sen merkittävyyttä yleisenä alueellisen muutoksen ohjauskeinoin liittyvänä piirteenä. Tässä mielessä huomio kiinnittyy erityisesti kansallisen maaseutupolitiikan käytössä olevaan keinovalikoimaan, jonka kohdalla ketju tutkimus- ja selvityshankkeista päätöksentekoon ja toteutukseen on viiveinen ja altis häiriöille. Toisaalta EU-ohjelmärahoituksella toteutettujen hankkeiden kohdalla vaikutus kohdistuu enemmänkin alue- ja paikallistasolle, eikä siten ole välittömästi verrattavissa kansallisen maaseutupolitiikan keinovalikoimaan.

Yllä mainittu ketju tutkimus- ja selvityshankkeista sekä kehittämistoimenpiteistä päätöksentekoon ja myös päinvastoin on kuitenkin olennaisessa asemassa arvioitaessa maaseutupolitiikkaa ja MANEn toimintaa EU-vetoisen aluekehityksen kontekstissa. Tietoon perustuvaa päätöksentekoa arvostetaan yleisenä periaatteena laajalti, mutta informaatio-ohjaukseen liittyy useita epävarmuuslähteitä. Informaatio-ohjausta pidetään esimerkiksi normi- ja talousohjausta heikompana ohjausvälineenä¹⁹. Perimiltään nämä epävarmuudet liittyvät informaatio-ohjauksen monivaiheisuuteen: asiantuntijatiedon jalostamiseen riittävän ymmärrettävään muotoon, kohderyhmän osuvaan määrittämiseen ja tavoittamiseen sekä viestin muuntumiseen ymmärryksi ja käyttäytymisen muutokseksi²⁰. Nämä seikat todentuvat maaseudun kehittämisen rakenteellisissa hierarkioissa, joissa kohtaavat ohjelmallisen kehittämisen sääntelyyn perustuvat prosessit ja alueiden erityispiirteet sekä maaseutupolitiikan ja MANEn käytössä olevat erilaiset

19 Kahila, Petri (2016). Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter, Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Helsinki. 59–72.

20 Tukia, Helena ja Wilksman, Kaarina (toim.) (2011). Informaatio-ohjaus kuntien tukena: Hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 57/2011.

keinovalikoimat²¹. Tähän arviointiin haastatellut henkilöt liittivät maaseutupolitiikan ja MANEn toiminnan keinovalikoiman voittopuolisesti yhteistoiminnalliseen hallintaan ja alhaalta ylös -toimintatapaan, ja taas EU:n maaseutuohjelman toteuttamisen ylhäältä alas -suuntautuvaksi toiminnaksi ja julkisen vallan käytöksi.

Tässä arviointitehtävässä korostuu maaseutupolitiikan ja MANEn keinovalikoimien kerroksellisuuden tarkastelu. Kansallisen maaseutupolitiikan kerroksellisuus ja koostuminen eri politiikkalohkoista tulee erittäin hyvin esille niin aiemmissa kuin myös nykyisessä maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa vuosille 2014–2020. Ohjelmissa ei kuitenkaan ole riittävän hyvin rakennettu selviä liitoksia EU:n ohjelmalliseen aluekehittämiseen. Arviointia varten tehdyissä haastatteluissa tunnistettiin tietynasteinen ristiriitaisuus kokonaisuohjelman ja alueellisesti ELY-keskuksissa laadittavien maaseudun kehittämissuunnitelmien välillä. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman sisältämiä toimenpidelistauksia pidettiin tietyssä määrin epäoleellisina, koska yksityiskohtainen tavoitteellinen toimenpidemääritys tapahtuu alueittain laadittavissa suunnitelmissa. Kansallisella tasolla olisi tarpeellista määritellä ainoastaan linjauksia siitä, mihin asioihin alueellisesti toimenpiteillä voisi keskittyä. Periaatteessa tässä vuorovaikutuksessa on tunnistettavissa maaseutupolitiikan ja ohjelmallisen kehittämistoiminnan välinen ristiriita, jossa kansallisen maaseutupolitiikan toimintatila ja vaikuttavuus muodostuu vähäiseksi. Mikäli ristiriitaa ei olisi ja vuorovaikutus toimisi nykyistä tehokkaammin, eri toimijoilla olisi enemmän toimintatilaa sekä mahdollisuuksia vaikuttaa yhteisiin asioihin ja ratkaista ongelmia.

Toisaalta haastatteluissa painotettiin myös sitä, että monilla alueilla EU:n ohjelma-perustaisen kehittämisen ja maaseutupolitiikan toimenpiteitä ei ole yksinkertaista erottaa. Tämä seikka on todettavissa pääsääntöisesti sellaisilla alueilla, joilla on ainoastaan yksi maakuntakeskus eikä useampia kaupunkikeskuksia. Näillä alueilla rakennerahasto-ohjelmien ja maaseutuohjelman toimenpiteiden yhteensovittaminen onnistuu yleensä ongelmitta niitä hallinnoivien viranomaisten välillä. Aluekehittämisen yleisen nimittäjän alle sopii sellaisissa tapauksissa niin aluepolitiikka kuin maaseutupolitiikka eikä tiukkaa rajavetoa kahden politiikan välille tehdä laisinkaan.

Arvioinnin haastatteluissa painotettiin myös vahvoja ”taustavoimia” niin maaseutupolitiikan kuin muidenkin politiikkojen toteuttamisessa. Poliittikkatoimenpiteet ovat aluelähtöisyyden sijaan vahvasti elinkeinolähtöisiä, jolloin sektoripolitiikkojen välille voi syntyä merkittäviäkin näkökulmaeroja niiden toteuttamisessa. Sektoripolitiikkojen

21 Kahila, Petri (2013). Uusi erilaistuva eurooppalainen maaseutu. Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 21:2–3, 47–61.; Kujala, Päivi, Luoto, Ilkka & Virkkala, Seija (2019). Yrittäjyydenedistäminen maaseutuhallinnossa: paikkasokeaa, paikkatietoista ja paikkaperustaista kehittämistä. Maaseudun uusi aika 27:3, 7–24.

näkökulmaerot korostuvat edelleen voimavarojen vähetessä. Aluelähtöisestä näkökulmasta olisikin tarpeellista keskittyä maaseudun ja yleisesti alueiden elinvoiman kehittämiseen parantamalla asukkaiden toimeentuloa, palveluja ja yhdyskuntien toimivuutta sekä vahvistamalla maaseudun kilpailukykyä ja vetovoimaisuutta asumisen ja yritystoiminnan sijaintipaikkana. Haastatteluissa todettiin myös yksinäisesti, että tällä hetkellä sektoripolitiikkojen välinen vuoropuhelu ja kehittämistoimenpiteiden niveltymisen eivät täysin toimi alueellisella tasolla. Samalla korostettiin maaseutupolitiikan ja MANEn menetelmien ja työskentelytapojen merkitystä mahdollisena yhteensovittavana politiikkana.

Paikallistason yhteisöllisyyden ja paikkaperustaisen kehittämisen esittelyssä MANella on ollut aivan oma asemansa, ja sitä pidettiin tärkeänä seikkana.

Maaseutupolitiikan merkitys ja MANEn tehtävä kansallisen näkökulman esille tuojana aluekehittämisen kentässä on erittäin tärkeä asia. On pidettävä mielessä, että kaikki sektoripolitiikat eivät suoraan kuulu EU:n hallinnon piiriin, vaan niistä päättävät jäsenvaltiot itsenäisesti. Tämän vuoksi olisi kyettävä sovittamaan yhteen nykyistä kiinteämmin eri politiikkojen keskinäiset tavoitteet sekä kehittämissuunnitelmien ja politiikkojen väliset tavoitteet. Yhteensovittamisen avulla voitaisiin kohdistaa rajallisia rahoituspanoksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jolloin hankkeiden ja kehittämissuunnitelmien ohjausvaikutus vahvistuisi. Maaseutupolitiikka ja MANEn menetelmät ja työskentelytavat voisivat olennaisesti vahvistaa näitä poikkihallinnollisia pyrkimyksiä. Maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa pidetään haastateltavien näkökulmasta tavallaan sateenvarjona tai selkänojana EU-perustaiselle kehittämistyölle alueilla. Kuitenkaan alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat ja kokonaisohjelma eivät riittävästi kohtaa kehittämistyössä.

EU:n määrittely kehittämissuunnitelmien rahoitusrakenteista on pääosassa nyt myös uuden ohjelmakauden 2021–2027 valmistelussa. Euroopan unionin CAP:n uutta ohjelmakautta koskeva asetusta vaikuttaa käytettävissä oleviin välineisiin ja toimintatapoihin. Luonnollisesti kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti määritetään kehittämissuunnitelmien sisältö ja hankkeet, jotka kunkin jäsenmaan kohdalla edellyttävät aina sovituksen jäsenmaan ja alueiden ominaisuuksiin ja olosuhteisiin. Maa- ja metsätalousministeriössä alkoikin maaseudun kehittämisen valmistelu syksyllä 2018, mutta maaseutupolitiikka tai MANEn vaikutus ei ole tässä valmistelutyössä näkyvässä asemassa. Arvioinnin haastatteluissa nousi esille myös se, että vaikuttamisen turvaamiseksi maaseutupolitiikalla ja MANEn toiminnalla tulisi olla riittävän vahva asema myös maa- ja metsätalousministeriön sisällä. Aseman vahvistumisesta voidaan esimerkkinä mainita vuonna 2020 toteutettu ensimmäinen MANEn, SANKin ja EU-pohjaisen maaseutupolitiikan Älykkäät maaseudut -kiertue. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maaseutupolitiikan ja MANEn tavoitteet olivat ensimmäistä kertaa yhteisesti saaristopolitiikan ja EU:n maaseutupolitiikan kanssa yhteisesti alueilla esillä. Maa- ja metsätalousministeriön sisällä kahden politiikan valmistelun ei arviointia varten tehdyissä haastatteluissa mainittu täysin kohtaavan, mutta tilanteen mainittiin myös parantuneen aiempiin ohjelmakausiin nähden.

Tehtyjen haastattelujen tuloksena voidaan sanoa, että EU:n merkitys korostuu kokonaisuudessaan maaseudun kehittämisessä Suomessa. Maaseutupolitiikka ja maaseudun kehittäminen ovat alkaneet asemoitua ja kohdentua EU:n kautta enemmän. Tämä on tietysti mielessä ongelman lähtökohta, koska monella tapaa hallinnollisesti maaseudun kehittämistä ei ole lähestytty kokonaisvaltaisesti. Lähtökohtana on monella tapaa ollut EU:n antamien ohjeistusten ja sääntöjen toteuttaminen ja valvominen. Aluetasolla pohditaan vähemmän maaseutupolitiikan sisällöllisiä kysymyksiä, joskin viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana on jonkin verran sisällölliseen pohtimiseen alueilla kiinnitetty huomiota.

Tuleva EU:n rahoituskausi 2021–2027 viivästyy, ja monet keskeiset asiat olivat tämän arvioinnin toteutuksen aikana auki. Alue- ja rakennepolitiikan osalta valmistelun aikana asetetut Suomen strategiset painopisteet tulevaa ohjelmakautta varten ovat pitkälti edeltävän kauden (Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -ohjelman) EAKR- ja ESR-prioriteettien mukaisia. Haastattelujen perusteella ne eivät ole ristiriidassa kansallisen maaseutupolitiikan linjausten kanssa. CAP-valmistelun osalta maaseutupolitiikan piirissä on kannettu huolta lähinnä maaseudun kehittämiseen kohdistuvien resurssien vähenemisestä. Tämä uhka näyttäisi valmistelun edetessä väistyneen. Maaseudun kehittämisen tärkeimpiin tahoihin kuuluvien Leader-ryhmien toiminta jatkunee pääpiirteittäin entisenlaisena. Maaseutupolitiikan piirissä pidetään myönteisenä sitä, että yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä on mahdollista tukea useista EU:n rahastoista. Samoin on erittäin tärkeää, että ELY-keskusten yritys- ja hankerahoituksen mahdollisuudet säilyvät monipuolisina.

4 Maaseutupolitiikan ja MANEn vaikuttavuus

Tässä luvussa käsitellään MANEn vaikuttavuutta paikallis-, alue- ja kansallisen tason sekä kansallisen aluepolitiikan näkökulmista.

Keskeiset havainnot

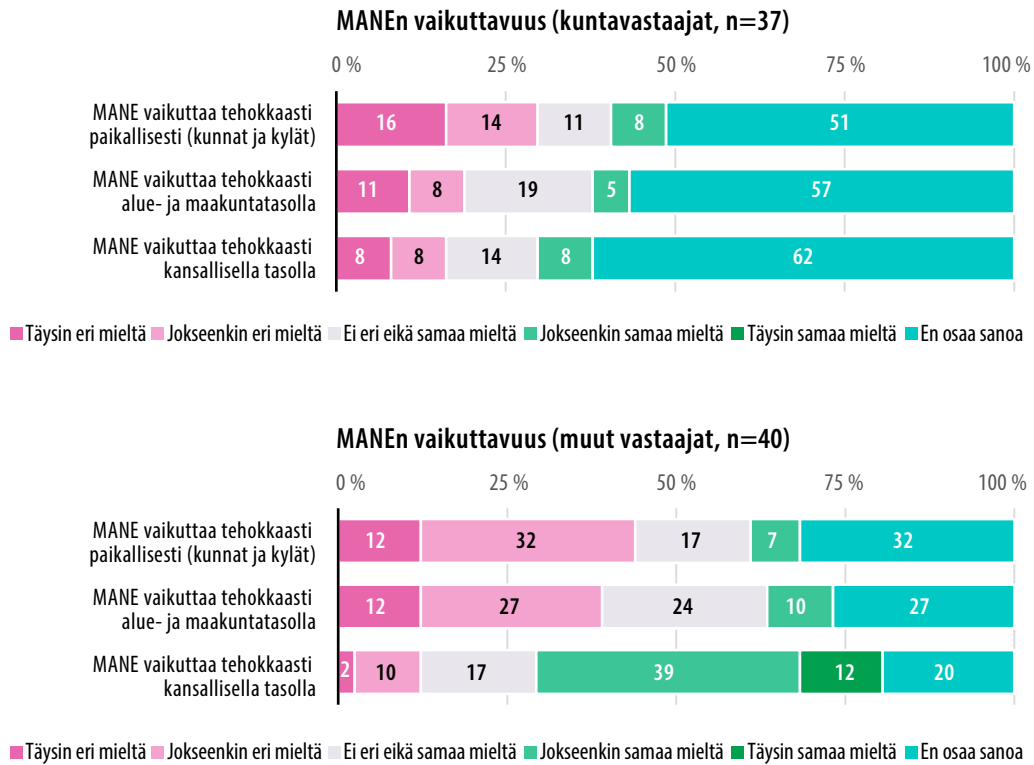
- Sidosryhmäjattelu tarjoaa maaseutupolitiikkaan kehikon jäsentää etu- ja sidosryhmien asemaa ja hallita niiden kanssa tehtävää yhteistyötä.
- Kuntien ja maakuntien sidosryhmäasema maaseutupolitiikassa on heikko. Niillä ei ole vaikutusvaltaa maaseudun kehittämissuunnitelmien määrittelyssä, joten ne ovat jääneet maaseutupolitiikassa sivustaseuraajiksi.
- Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä on menestystarina. Se ei ole monistettavissa, mutta kannustaa vastaavanlaisen työtavan jatkuvuuteen.

MANEn vaikuttavuus paikallisella tasolla on jäänyt heikommaksi johtuen muun muassa MANEn heikosta tunnettuudesta ja profiloitumisesta kansallisena toimijana.

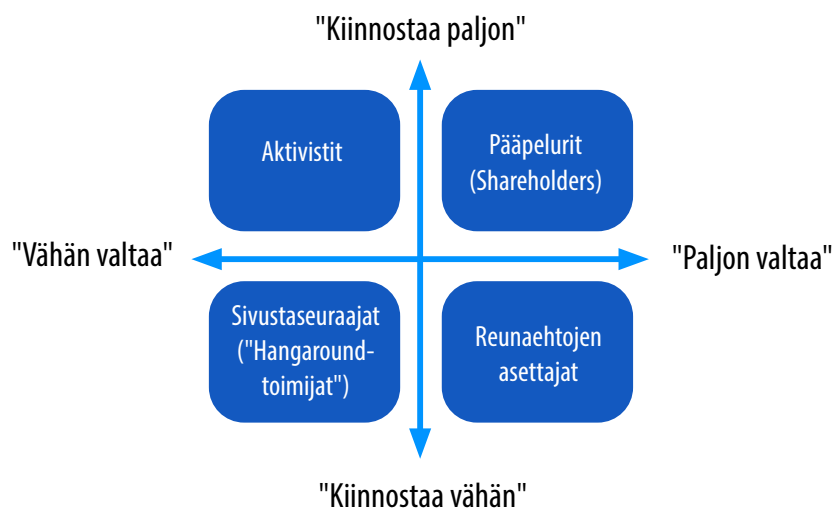
Valtaosa kyselyvastaajien kuntatoimijoista ei osannut arvioida MANEn vaikuttavuutta paikallis-, alue- tai kuntatasolla. Vain noin joka kymmenes tunnisti vaikuttuutta. Yli puolet muista kuin kuntatoimijoista taas näki MANEn vaikuttavan tehokkaasti kansallisella tasolla. Sama näkemys toistui toteutetuissa aluetyöpajoissa ja haastatteluissa (ks. kuva 8).

Saaristo- ja kaupunkipolitiikkaan verrattuna maaseutupolitiikka jäsentyy kansallisen tason toimintana. Tätä havaintoa voidaan selittää tarkastelemalla maaseutupolitiikan sidosryhmäsuhteita. Niiden osalta maaseutupolitiikka poikkeaa saaristo- ja kaupunkipolitiikasta erottuvasti siten, että se on osallisten piiriltään avoin, koko maan kattava eikä kiinnity hallinnollisiin alueisiin. Konkreettisesti tämä käy ilmi tarkasteltaessa politiikkalohkojen toimielimiä. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmässä jäsenyys määräytyy väkilukuun perustuvasti eli kuntien kokohierarkian mukaisesti. Saaristopolitiikan ja sen tukien piiriin pääseminen puolestaan edellyttää kunnalta tiettyä saaristoisuutta. MANEn kuntaedustukseen tämän tyyppiset raja-arvot eivät sovellu. Näiden ns. territoriaalisten rakenteiden puute merkitsee sitä, että maaseutupolitiikka ei kytkeydy alue- ja paikalliskehittämiseen ”automaattisesti” esimerkiksi jäseneksi nimittämisen tai valintakriteereiden perusteella.

Kuva 8. MANEn vaikuttavuus eri tasoilla.



Kuva 9. Maaseutupolitiikan sidosryhmät valta–kiinnostus -nelikentässä.



Maaseutupolitiikalla on paljon sidosryhmiä ja monet niistä ovat mukana MANEssa.

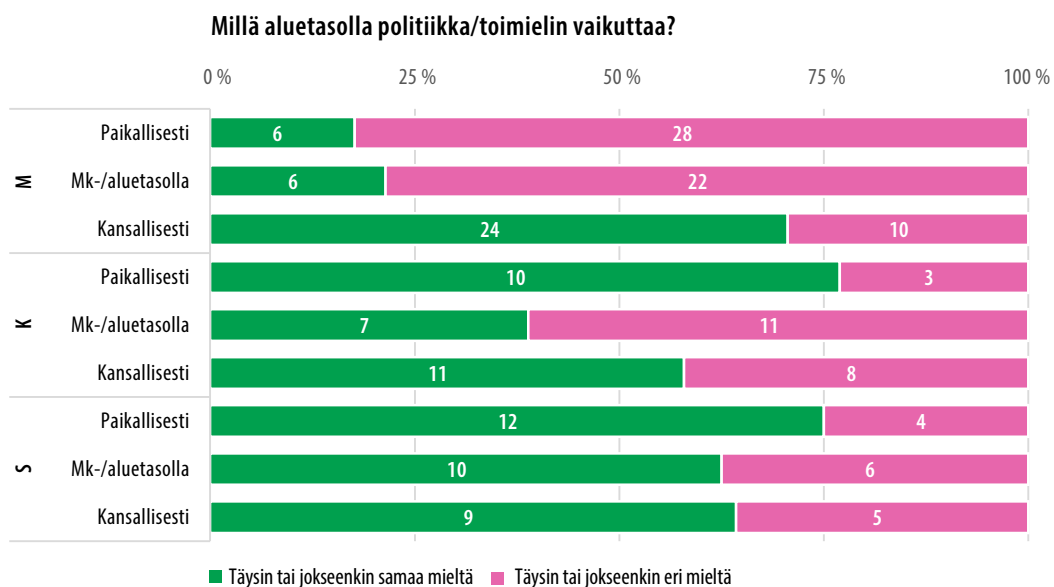
Sidosryhmäsuhteiden analyysikehikon ja työkalujen avulla tätä moniin suuntiin ja eri tahoille ulottuvaa sidosryhmäyhteistyötä voidaan jäsentää ja hallita. Strategiseen johtamiseen kuuluu sidosryhmien tunnistamisen ja nimeämisen lisäksi myös niiden luokittelu esimerkiksi toimintaan kohdistuvien odotusten tai sidosryhmien tärkeyden mukaisesti. Siihen soveltuvat esimerkiksi sidosryhmäanalyysin tyyliset työkalut, joissa sidosryhmät ominaisuuksiensa ja aktiivisuutensa perustella tyypitellään esimerkiksi hallitsevien, tärkeiden, nukkuvien, yhteistyöhaluisten ja riippuvien sidosryhmien kaltaisiin osajoukkoihin. Maaseutupolitiikan tapauksessa kuvan 9 mukainen valta–kiinnostus-nelikenttä²² soveltuu tämän tarkastelun lähtökohdaksi. Vertailu saaristopolitiikkaan kirkastaa vallan merkitystä: saaristopolitiikassa eniten intressejä ja valtaa on saaristokunnilla ja -osakunnilla. Sen sijaan maaseutupolitiikassa valtaa jakavia etu- ja sidosryhmiä on paljon. Se on jättänyt aktiivisille huomattavaa toimintatilaa maaseutupolitiikassa teemojen esiin nostajina ja keskustelun suuntaajina.

Sidosryhmäanalyysin viitekehityksessä kuntien ja alueiden (maakuntien) territoriaalinen perusta liittyy siihen, miten paljon alue- ja paikallishallinnolla on valtaa, legitimizeettiä ja mielenkiintoa politiikkatoimien määrittämiseen.

Yrity maailman käsitteitä lainaten tätä asetelmaa jäsentää shareholder–stakeholder-vastinpari: Esimerkiksi saaristopolitiikassa saaristokunnat ajavat omistajan etua (shareholder) ja politiikantekijät toimivat omistajien agenttina omistaja-arvon lisäämiseksi. Sen sijaan maaseutupolitiikassa kunnat ovat lähinnä sivustaseuraajia eli yksi sidosryhmä (stakeholder) – joskin tärkeä – muiden sidosryhmien joukossa. Arviointiaineiston perusteella ei piirry selvää kuvaa siitä, missä määrin kuntien heikko sidosryhmäasema maaseutupolitiikassa heijastuu niiden saamaan kohteluun. Alan tutkimuskirjallisuus antaa siitä suoraviivaiset suositukset (ns. Mendelovin matriisi), joilla lienee myös ennustearvoa. Omistajan valtaa käyttäviä pääpelureja on aiheellista palvella hyvin (manage closely). Muiden sidosryhmien kohtelu voi olla leväpää: Aktivistit kannattaa pitää tyytyväisinä (keep satisfied). Reunaehtojen asettajat tulee pitää tilanteen tasalla (keep informed). Sivustaseuraajien kohteluksi riittää tarkkailu ja toiminnassa mukana pitäminen (monitor with minimum effort).

22 Bryson, J.M. 2004. What to do when stakeholders matter. Public Management Review 6(1), 21–53

Kuva 10. Vertailukyselyyn vastanneiden käsitys oman politiikkalohkonsa vaikuttavuudesta eri aluetasoilla.



Kuva 10 esittää vertailukyselyyn vastanneiden käsityksiä oman politiikkalohkonsa vaikuttavuudesta eri aluetasoilla. Tulkintaa koskevana varauksena on huomattava se, että MANEa koskevat väitteet eivät ole täysin vertailukelpoisia kahteen muuhun politiikkalohkoon verrattuna. Myös saaristo- ja kaupunkipolitiikan yhteydessä väitteen kohdistaminen toimielimeen (saaristoasiain neuvottelukunta, kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä) olisi todennäköisesti korostanut valtakunnallista vaikuttavuutta suhteessa alue- ja paikallistasoihin. Ja vastaavasti MANEn sijasta maaseutupolitiikkaan kohdistuvana väite olisi luultavimmin nostanut paikallistason painoarvoa. Joka tapauksessa vertailukyselyn vastaukset vahvistavat käsitystä siitä, että territoriaalisilla rakenteilla on yhteyksiä aluepolitiikan tehoon ja kytkeytymiseen päätöksentekoon eri aluetasoilla.

Huomionarvoista ja jokseenkin yllättävää on myös se, että saaristo- ja kaupunkipolitiikan osalta paikallistaso näyttäytyy vaikuttavimpana aluetasona. Sen sijaan yllättävänä ei voi pitää kaupunkipolitiikan heikkoa vaikuttavuutta alue- ja maakuntatasolla. Esimerkiksi maakuntien edunvalvonnan kannalta on perusteltua korostaa enemmän alueen yhtenäisyyttä kuin keskusvetoista ja keskuksia keskenään verkottavaa kehityspolitiikkaa.

Maaseutupolitiikassa ratkaisua alue- ja paikallistason heikkoon kytkeytymiseen on perinteisesti haettu verkostomaisilla rakenteilla ja toimintasuhteilla. Kuten edellä organisoitumisen yhteydessä (luku 2) kuvataan, tämä toimintamalli on perusteltu sikäli, että haastattelujen mukaan vaihtoehtoja teemaverkostoihin perustuvalla vaikuttavuuslogiikalle

nimenomaan alue- ja paikallistason suuntiin ei ole löydettävissä. Tätä toimintatapaa puoltaa haastateltujen mielestä myös se, että se on ”edelleen muotia” eli linjassa vallalla olevan, verkostoja ja verkostomaista työskentelytapaa korostavan kehittämisajattelun kanssa. Maaseutupolitiikan verkostoihin liittyvänä rajoitteena haastatteluissa mainittiin se, että ne mieltyvät eräänlaisina ”sisäpiirin aktiivien ja asiantuntijoiden klubeina”, joiden houkuttavuus on varsinkin alue- ja paikallistason viranomaiskehittäjien keskuudessa varsin heikko. Tämä piirre liittyy edellä mainittuun territoriaalisten rakenteiden puutteeseen eli vapaaehtoisuuteen perustuvaan osallistumiseen. Siksi MANEn lisäksi myös maaseutupolitiikan verkostoissa kuntien ja maakuntien osallisuus ja sitoutuminen on heikompaa kuin territoriaalisiiin sidoksiin ja varsinkin territoriaalisiiin tuki-instrumentteihin (esimerkiksi saaristolisä) perustuvissa järjestelmissä. Teemaverkoston lisäksi tämä piirre perustelee pienkuntien ja HAMA-kuntien tyyppisten kuntien edunvalvontaryhmien asemaa maaseutupolitiikan territoriaalisen perustan vahvistajina. Kaupunkipolitiikan piirissä tämä sama ongelma koskee pieniä ja keskisuuria kaupunkeja. Niiden osalta osallisuutta kaupunkipolitiikan piirissä on tavoiteltu siten, että kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmään on nimetty suurimpien kaupunkien lisäksi myös seutukaupunkien nimeä kantavan edunvalvontaryhmän edustaja.

Valtakunnallisen vaikuttavuuden osalta useat haastatellut nostivat esiin parlamentaarisen HAMA-työryhmän tulokset. Maaseutupolitiikan sihteeristön tuottamassa muistiossa (10.6.2019) tarkastellaan kattavasti HAMA-työryhmän esittämien ja yleisesti maaseutupolitiikan kannalta tärkeiden teemojen huomioimista Marinin hallitusohjelmassa. Päähuomiona muistiossa esitetään, että hallitusohjelmassa on paljon maaseutuun vaikuttavia linjauksia, ja niiden vaikuttavuus ratkeaa linjauksia koskevien päätösten konkretisoituessa. Päätelmä on osuva ja sitä havainnollistaa arvioinnin ajankohtaan mennessä toteutunut toimenpide harvaan asutuilla alueilla toimivien poliisien määrän lisäämisestä 30 henkilötyövuodella. Samalla toimipaikkoja kuitenkin vähennetään ja poliisiin läsnäolo perustuu jatkossa nykyistä enemmän liikkuviin partioihin. Tämä päätös kuvaa hyvin sitä, että maaseutupoliittisten päätösten lopulliset muotoilut ovat kompromisseja, joissa on yhteensovitettu eri tahoilta ja eri perustein asetettuja vaatimuksia.

Marinin hallitusohjelmassa erottuvin maaseutupolitiikkaan kohdistuva korvamerkitty rahoituserä on HAMA-kehittämisen rahoitus, jolle kohdistetaan 30 miljoonaa euroa vuosina 2020–2022. Tämä määräraha sisältää muun muassa kuljetustuen määrärahan noston (5 milj. eurosta 6 milj. euroon vuodessa). Lisäksi HAMA-työryhmän esitysten seurantaan ja toimeenpanoon liittyen toteutetaan vaikuttavuusarviointi ja muodostetaan toimenpideohjelma kokeiluineen elinvoiman ja hyvinvoinnin kehittämiseksi väestöään menettäville alueille (rahoitus 4 milj. euroa ja esitys 8 milj. euron lisämäärärahasta vuodelle 2021). Näitä toimenpiteitä toteuttamaan asetettiin 8.10.2020 uusi HAMA-työryhmä kaudelle 12.10.2020–30.6.2023.

CASE: HARVAAN ASUTTujen ALUEIDEN PARLAMENTAARINEN TYÖRYHMÄ

Valtioneuvosto asetti Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän (HAMA-työryhmän) lokakuussa 2017. Työryhmän toimikausi oli 1.11.2017–30.9.2019. Työn pohjana oli vuonna 2017 julkaistu Harvaan asutun maaseudun kehittämissstrategia 2017–2020 ja tavoitteena Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksien parantaminen. Työryhmä kokoontui 14 kertaa ja sen loppuraportti julkaistiin lokakuussa 2019. Raportti sisältää työryhmän yksimielisiä toimenpide-esityksiä useilta maaseutukehityksen keskeisiltä aihealueilta. Niistä monet ovat esillä hallitusohjelmassa.

HAMA-työryhmän työskentelyyn osallistuneiden mielestä työryhmän tuloksellisuutta edisti tehtävän ja toimintatavan käytännönläheisyys. Sen edellytyksenä oli näitä teemoja koskenut pitkäjänteinen kehittämistyö ja työryhmän asettamista edeltänyt strategiaproessi. Strategiaproessissa kertynyt oppimäärä ja siinä jäsentyneet käsitykset mahdollistivat kokousten hyvän asiantuntijavetoisen valmistelun ja työryhmän työskentelyn teemoittain.

Parlamentarisuuteen liittyvänä varauksena haastatteluissa nousi esiin se, että HAMA-työryhmän kaltainen parlamentaarinen lähestymistapa sopii vain harvoihin kehittämissyhteysiin. Esimerkkinä viitattiin muun muassa ns. yritystukityöryhmään, jonka työ jäi tuloksettomaksi aihepiiriin liittyvien poliittisten jännitteiden takia. Siksi useat haastatellut esittivät huomioita reunaehdoista, joita parlamentaarisen työryhmän asettaminen vaatii. Tällaisina mainittiin muun muassa aihekokonaisuuden tarkka rajaaminen, teeman riittävän suuri yhteiskunnallinen painoarvo, uuden lainsäädännön tarve ja puoluerajat rikkovien yhteistyö- ja jakolinjojen esiintyminen. Parlamentarisuutta jatkossa hyödynnettäessä olisikin kiinnitettävä huomiota niihin edellytyksiin, jotka edesauttoivat HAMA-työryhmän työtä ja johtivat lopulta yksimielisesti hyväksytyyn tahdonilmaukseen harvaan asutun maaseudun kehittämissinjauksista.

HAMA-työryhmän toimintaa ja osallisten käsityksiä arvioitaessa on perusteltua palauttaa mieliin vuonna 2012 suoritetun maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän arviointi. Siinä tulevaa toimintamallia koskevana päähuomiona esitettiin toimenpiteiden ketjutusta, vaikutusväylien rakentamista ja temaattista terävöintiä. HAMA-työryhmän tulokset osoittavat, että

- em. suositukset olivat oikeansuuntaisia, ts. niihin huomiota kiinnittämällä saadaan asioita aikaan;

- jatkuvuudella on merkitystä, ts. toimenpiteiden ketjutusta voidaan hyödyntää ja tarkastella vain pitkällä aikavälillä;
- vaikutusväylän valinta edellyttää huolellista harkintaa, ts. esimerkiksi parlamentaarisen työryhmän tapainen menettely on poikkeustapaus, jossa useiden reunaehtojen ja edellytysten on toteuduttava.

HAMA-työryhmän vaikuttavuus toteutuu kehittämis ehdotusten ja toimenpite-esitysten edetessä päätöksiin ja toimeenpanoon. Siinä suhteessa on ratkaisevaa, millaiseksi vuonna 2020 asetetun uuden HAMA-työryhmän tehtävänkuvan muotoutuu: mitkä teemat valikoituvat mahdollisten kokeilujen piiriin ja mikä painoarvo näille kokeiluille ja työryhmän käsityksille muodostuu.

5 Johtopäätelmät ja kehitysesitykset

Tässä luvussa on esitetty keskeisimmät johtopäätelmät ja suositukset

5.1 Yhteenveto

Seuraavassa on esitetty keskeisimmät johtopäätelmät.

1. **MANEssa käsiteltävien asioiden määrä on iso, eikä kaikkia keskeisiä teemoja pystytä tällä resursoinnilla edistämään riittävästi.** MANEn kokoava rooli maaseutupolitiikassa tuo agendalle runsaasti merkittävyydeltään ja kiireydeltään erilaisia teemoja. Lisäksi ennakoimattomat toimintaympäristömuutokset vaatisivat nopeaa reagointia. Sekä MANEn että verkostojen resursointi on kuitenkin ohutta suhteessa tehtäviin. Tämä näkyy myös operatiivisissa asioissa, kuten viestinnässä, ja heikentää vaikuttavuutta.
2. **Poikkihallinnollisuus on MANEn toiminnan läpäisevä periaate, mutta periaatteen sisäistäminen vaatii sektorihallinnossa edelleenkin aikaa.** Poikkihallinnollisuus on aina kytketty MANEn toimintaan nimittämällä neuvoston kattavasti eri hallinnonalojen edustajia. Siitä huolimatta MANE – kuten eri ministeriöihin kiinnittyneet toimijatahot – profiloituu yhden ministeriön (MMM) edustajana.
3. **Verkostojen teemat koetaan laajasti oikeansuuntaisiksi ja ne ovat tuoneet tärkeää maaseutunäkökulmaa työskentelyyn tuottamalla tietoa ja nostamalla esiin ajankohtaisia teemoja.** Teemaverkostojen määrän supistaminen viiteen on tehostanut toiminnan kohdentumista ja vaikuttavuutta. Verkotot ovat tavoittaneet hyvin myös pieniä kuntia ja integroituneet esimerkiksi Kuntaliiton pienten kuntien neuvottelukuntaan.
4. **MANEn toimenpiteitä, esimerkiksi selvityksiä ja lausuntoja, pidetään arvokkaina, mutta tuotokset välittyvät aluetasolle vaihtelevasti.** Vaikka MANEn vaikuttamisen painopiste on kansallisella tasolla ja sektoripolitiikassa, pitävät MANEn toimintaa tuntevat alue- ja paikallistason toimijat MANEa oman toiminnan näkökulmasta hyödyllisenä. MANEn toiminta ei ole välittynyt maakuntaliittojen suunnitelmiin ja toimiin kaikissa maakunnissa riittävästi. Samoin MANEn tuotosten tunnettuus rajautuu verkostossa aktiivisesti toimiviin.

5. **Maaseutupolitiikka kytkeytyy alue- ja paikalliskehittämiseen verkostomaisilla rakenteilla ja toimintasuhteilla.** Esimerkiksi kaupunki- ja saaristolopoliitikasta MANE poikkeaa sikäli, että se on avoin ja koko maan kattava, eikä kiinnity hallinnollisiin alueisiin. Teemaverkoston lisäksi tämä piirre perustelee pienkuntien ja HAMA-kuntien tyyppisten verkostojen asemaa maaseutupolitiikan territoriaalisen perustan vahvistajina.

5.2 Kehitysesitykset

Seuraavassa on esitetty keskeisimmät suositukset.

1. **Vaikuttavuuden tueksi tarvitaan aktiivista ja kiinnostavia näkökulmia nostavaa viestintää, jolla on riittävät resurssit.** Viestintään tulisi kohdistaa lisäresursseja esimerkiksi tarjoamalla verkostoille keskitetysti viestinnän tukipalveluja ja varmistaa, että viestintä tavoittaa niin kansalliset poliittiset päättäjät kuin alue- ja paikallistason toimijatkin.
2. **Teemaverkoston tavoitteita ja toiminta-ajatuksia tulisi selkeyttää, ja niiden määrää voidaan edelleen vähentää.** Hyvänä esimerkkinä toimii HAMA-verkosto, jolla on poikkihallinnollisesta ja laaja-alaisesta luonteestaan huolimatta selkeä toiminta-ajatus.
3. **Suorat yhteydet poliittisiin päättäjiin ovat tärkeitä. Yhteisiä tilaisuuksia ja yhteyksiä päättäjien kanssa tulisi entisestään lisätä.** Lisäksi tulisi varmistaa, että MANEn tuottamat aineistot tavoittavat myös poliittiset päättäjät, jotta maaseutunäkökulma otetaan jo valmisteluvaiheessa huomioon.
4. **Alue- ja paikallistason vaikuttavuutta lisäisi tiiviimpi yhteistyö näiden toimijoiden, erityisesti maakuntaliittojen kanssa.** Maakuntien liitot ovat keskeisiä toimijoita aluekehittämisessä ja liittojen systemaattinen integroiminen esimerkiksi teemaverkoston toimintaan lisäisi näkyvyyttä ja teemojen integroitumista esimerkiksi aluekehittämistä ohjaaviin strategioihin. Lisäksi viestien välittyminen vaatisi alue- ja paikallistason muiden toimijoiden aktivointia.
5. **Kansallisten aluekehittämisen politiikkalohkojen tavoitteita/toimenpiteitä pitäisi viedä esimerkiksi yhteisten teemojen muodossa** (esimerkiksi aluekehittämiskeskusteluiden yhteydessä) maakuntiin esille, jotta ne kiinnittyisivät konkreettisesti rakennerahasto-ohjelmiin sekä alueellisiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin.

6. **Politiikkalohkojen välistä täydentävyyttä ja yhteistyötä tulee kehittää.** Täydentävyyttä olisi tärkeää nostaa konkreettisemmin esille maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa. Toimenpidelistauksesta tulisi päästä yhteisten tavoitteiden määrittämiseen. Uudenlaisena lähestymistapana voisi teoittamisen sijaan olla ilmiölähtöisyys, jossa näkökulmana ei olisi maaseutu ja kaupunki erillään (monipaikkaisuus on tästä hyvä esimerkki). Läpäisevänä ajatuksena olisi yksittäisten teemojen vähentäminen ja asioiden hahmottaminen osana laajempaa järjestelmää. Samoin politiikkalohkojen välinen yhteistyö on laajennettava käsittämään myös ympäristö- ja valtiovarainministeriöt perinteisemmän työ- ja elinkeinoministeriön painotuksen lisäksi. Kaupunkipolitiikka on vain yksi lohko, joka kuitenkin toistuu yhteistyövaatimuksissa säännönmukaisesti.
7. **Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän saama myönteinen huomio ja työn jatkuminen tarjoaa tilaisuuden nostaa ”puoluerajat ylittävä parlamentaarinen verkosto” päärooliin maaseutupolitiikassa.** Tämä voi tapahtua esimerkiksi nimittämällä kansanedustajia MANEn jäseniksi.

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021

- 1 Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raportti**
- 2 Metsätalouden kannustejärjestelmä 2021 -luvulla työryhmän muistio**
- 3 Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016-2020**

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallituskatu 3 A, Helsinki
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-401-2 PDF

ISSN: 1797-397X PDF