



Jord- och skogsbruks-
ministeriet

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

Utvärdering av Landsbygdspolitiska rådet 2016–2020

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2021:5

Utvärdering av Landsbygdspolitiska rådet 2016–2020

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

Region- och kommunforskningscentret Spatia:
Timo Hirvonen, Petri Kahila, Niina Tiittanen

Jord- och skogsbruksministeriet Helsingfors 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

Jord- och skogsbruksministeriet

© författare och jord- och skogsbruksministeriet 2021

ISBN pdf: 978-952-366-183-7

ISSN pdf: 1797-397X

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2021

Utvärdering av Landsbygdspolitiska rådet 2016–2020

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2021:5

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 svenska

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 978-952-366-183-7

ISSN PDF

1797-397X

Projektnummer MMM002:00/2016

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-183-7>

Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016–2020

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:5

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 ruotsi

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 978-952-366-183-7

ISSN PDF

1797-397X

Hankenumero MMM002:00/2016

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-183-7>

Evaluation of the Rural Policy Council 2016–2020

Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2021:5

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 Swedish

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 978-952-366-183-7

ISSN PDF 1797-397X

Project number MMM002:00/2016

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-183-7>

Innehåll

1	Utvärderingens bakgrund, mål och genomförande	7
1.1	Bakgrund och mål.....	7
1.2	Metoder och material.....	10
1.3	Översikt över genomförandet av landsbygdspolitiken före MANE	12
2	MANEs organisation och verksamhetsformer	14
2.1	Uppställda mål och hur de uppnås.....	14
2.2	Struktur och aktörer	16
2.3	Tematiska nätverk.....	18
2.4	Arbetsätt och åtgärder.....	20
2.5	Verksamhetsmiljöns inverkan på MANE.....	27
3	Landsbygdspolitiken och MANEs position inom regionutvecklingsfältet	30
3.1	Uppfattningarna om landsbygdspolitiken och MANEs ställning inom regionutvecklingen varierar.....	30
3.2	Samarbetet mellan de politiska sektorerna för nationell regionutveckling framskrider	33
3.3	Tväradministrativa principen är nödvändig, men utmanande.....	38
3.4	Landsbygdspolitik och MANE i en regionutvecklingskontext som leds av EU	40
4	Landsbygdspolitiken och MANEs verkningsfullhet	45
5	Slutsatser och utvecklingsförslag	52
5.1	Sammandrag	52
5.2	Utvecklingsförslag	53

1 Utvärderingens bakgrund, mål och genomförande

Utvärderingsobjektet är Landsbygdspolitiska rådet (MANE) som tillsattes för perioden 2016–2020 och som leder och drar upp riktlinjer för den nationella landsbygdspolitiken. I utvärderingen utreds organiseringen och genomförandet av MANEs verksamhet samt resultaten och effekterna av MANEs arbetssätt i fråga om landsbygdspolitiken med tanke på den nationella, regionala och lokala verksamheten.

1.1 Bakgrund och mål

Landsbygdspolitikens mål är att främja landsbygdens livskraft samt välbefinnandet och verksamhetsförutsättningarna för invånarna på landsbygden och de personer som är verksamma där. Landsbygdspolitiken utgörs av den nationella landsbygdspolitiken som är kopplad till regionutvecklingen samt till projektbaserad utveckling av landsbygden som bygger på Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland (landsbygdsprogrammet), som delvis finansieras av EU¹. Landsbygdspolitiken kan också granskas genom att dela in den i begränsad och omfattande landsbygdspolitik. Med begränsad landsbygdspolitik avses instrument för nationella och EU:s grundläggande utvecklingsprogram för att utveckla landsbygden i praktiken. Omfattande landsbygdspolitik å sin sida är ett verksamhetssätt som styr sektorpolitikens beslut och åtgärder och som beaktar invånarna och företagen på landsbygden samt de politiska åtgärdernas effekter på landsbygden. Indelningen i begränsad och omfattande landsbygdspolitik förankrade också denna externa utvärdering vid tre perspektiv:

1. För det första behandlar den MANEs ställning som aktör i den nationella landsbygdspolitiken och bedömer om dess arbetssätt och åtgärder är tillräckliga.
2. För det andra kommer MANEs och i vidare bemärkelse landsbygdspolitikens placering inom ramen för den regionala utvecklingen att granskas.
3. För det tredje är landsbygdspolitikens verkningfullhet och MANEs betydelse som en delfaktor i denna verkningfullhet föremål för utvärdering.

¹ se till exempel Sireni et al. (2017). Landsbygdsöversikten 2017. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 7:2017.

Landsbygdspolitikens verkningsfullhet hänger samman med hur landsbygden värdesätts i samhället och vilken uppgift landsbygden anses ha i regionernas utvecklingsarbete. Då bestäms landsbygdens utvecklingsberättigande med tanke på samhällets helhetsintresse. Definitionen försvåras av landsbygdsutvecklingens flerdimensionella karaktär och de ömsesidiga beroenden som hör samman med region- och branschutvecklingen. Till följd av detta sammanlänkas jordbruket och övriga näringsgrenar som idkas på landsbygden samt sektorpolitikens beslut och åtgärder. Utkastet till den landsbygdspolitiska strategin 2021–2027 som publicerades i mars 2020 och som grundar sig på beredningen av det sjunde landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2021–2027 har kommit till en liknande slutsats. Den är, liksom lagberedningen om regional utveckling och utvecklingen av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och landsbygdens utveckling samt byte av EU:s programperiod, drivande och styrande faktorer i denna utvärdering.

Den pågående reformen av regionutvecklingssystemet fungerar som referensram för utvärderingen². Målet är att samordna den nationella och regionala nivån, det vill säga att granska de olika förvaltningsområdenas och landskapens mål och åtgärder som en helhet. Det formar regionutvecklingssystemet i en mer interaktiv riktning. Incitamentet för detta är iakttagelsen att det inte finns tillräckligt med forum och verksamhetsformer för samarbete över förvaltningsgränserna mellan regionutvecklarna. Jämförelseanalysen av landsbygds-, stads- och skärgårdspolitiken i den aktuella utvärderingen är intressant i detta avseende. Den producerar jämförelsedata för olika politiska sektorer, och den försöker därmed minska sektoriseringen inom sektorpolitiken och förbättra samarbetet och arbetsfördelningen mellan dem.

Landsbygdspolitiska rådets (MANE) uppgifter grundar sig på dess tillsättningsbrev. Grunden för detta fastställs i lagen om stödjande av landsbygdens utveckling (28/2014). MANEs uppgifter struktureras som en del av ett bredare fält för regionutveckling och en så kallad platsbaserad politik. Att vara platsbaserad hör till nyckelbegreppen i det sjätte landsbygdspolitiska helhetsprogrammet för perioden 2014–2020. MANEs verksamhetsperiod omfattar perioden från den 1 maj 2016 till den 31 december 2020 och dess 35 medlemmar representerar förvaltning, näringsverksamhet, medborgarverksamhet, rådgivningsorganisationer och forskning. Till MANE hör sammanlagt cirka 30 medlemsorganisationer. MANE leds av jord- och skogsbruksministern som ansvarar för landsbygdspolitiken och vice ordförande är näringsministern som ansvarar för regionutvecklingen. Sekretariatet som lyder under MANE och har 25 medlemmar och de landsbygdspolitiska temanätverken är beredande instanser för MANE³. De landsbygdspolitiska temanätverken

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

3 www.landsbygdspolitik.fi/

är centrala för verkställandet av MANEs uppgifter genom att ansvara för utvecklingen av landsbygdspolitiken inom sina egna teman. Temanätverken är följande⁴:

- Glesbygdsnätverket (HAMA)
- Svenskfinland som brobyggare och pilotområde (IDNET)
- Livskraftig verksamhetsmiljö (INFRA)
- Nätverket för medborgarverksamhet och välmående (KAHVEE)
- Nätverket för kompetens och sysselsättning (OTE)

MANE stöder statsrådet i tväradministrativa och strategiskt viktiga landsbygdspolitiska frågor. MANE leder och drar upp riktlinjer för genomförandet av landsbygdspolitiken i enlighet med följande uppgifter⁵:

- Stöd till beslutsfattare i tväradministrativa och strategiskt viktiga landsbygdspolitiska frågor samt beredning och genomförande av regeringens landsbygdspolitiska riktlinjer till stöd för regeringen.
- Genomförande och uppföljning av det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet (2014–2020) i samarbete mellan förvaltningsområdena och aktörer utanför förvaltningen.
- Utveckling av landsbygdspolitikens och landsbygdsutvecklingens strukturer och verksamhetssätt på basis av nätverksbaserad verksamhet och partnerskap samt stöd för platsbaserad politik.
- Temaspecifikt utvecklingsarbete i separat definierade helheter.
- Utveckling av bedömningen av landsbygdseffekterna och främjande och uppföljning av ibruktagandet.
- Stärka landsbygdsforskningen och -kompetensen bland annat genom riksomfattande forsknings- och utvecklingsprojekt på landsbygden.
- Främja landsbygdsaktörernas nationella och internationella nätverkande och utbyte av erfarenheter.
- Påverkan på landsbygdspolitiskt betydelsefulla projekt som är anhängiga inom olika förvaltningsområden.
- Förbättra förutsättningarna för växelverkan och samarbete mellan landsbygden, skärgården och staden tillsammans med aktörer inom stads- och skärgårdspolitiken.
- Deltagande i samordningen av den nationella och EU:s landsbygds- och regionalpolitik.

4 <https://www.landsbygdspolitik.fi/battre-beslut/verkostot>

5 www.landsbygdspolitik.fi/

1.2 Metoder och material

Bedömningsfrågorna har besvarats med flera metoder. Ett genomgående tema i utvärderingsmetoderna har varit delaktighet, vilket innebär att MANEs medlemmar och intressentgrupper har hörts bland annat i intervjuer, workshoppar och genom en elektronisk enkät. Nedan presenteras utvärderingsmetoderna närmare.

I materialanalysen har man granskat bland annat följande material:

- MANEs ställningstaganden och utlåtanden
- Mötespromemorior från MANEs sekretariat
- MANEs årsberättelser för 2017 och 2018
- Utvärdering av nätverken i Landsbygdspolitiska rådet eller utvärdering av MANEs nätverk
- Utvärdering av Leadermetoden – Landsbygdsprogrammet 2014–2020
- Möjligheternas landsbygd – landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2014–2020
- Den nationella stadsstrategin 2020–2030

I expertintervjuerna har bland annat MANEs centrala ansvarspersoner samt medlemmar och suppleanter, högskolor, ledare för temanätverk samt föreningar hörts. Sammanlagt hördes 31 personer i intervjuerna. Intervjuerna genomfördes som halvstrukturerade intervjuer på distans.

I intressentgruppsenkäten kartlades respondenternas synpunkter på organiseringen av MANEs verksamhet och verksamhetssätt samt MANEs inverkan på den egna organisationen och andra intressentorganisationer. Dessutom ombads respondenterna bedöma MANEs framgång och verkningsfullhet samt förutsättningarna för att stärka verkningsfullheten. Sammanlagt inkom 124 svar på de finsk- och svenskspråkiga elektroniska enkäterna. Enkäten genomfördes i augusti–september 2020.

Workshoppar ordnades för nätverken HAMA, KAHVEE, IDNET och INFRA. Dessutom hördes ansvarspersonerna för OTE-nätverket i en gruppintervju. I workshopparna som genomfördes på distans deltog bland annat medlemmar från nätverken och, om nätverken så önskade, utomstående experter med nära koppling till temat. I workshopparna behandlades nätverkens verksamhetssätt samt centrala resultat och effekter. Dessutom diskuterades nätverkens roll i bemötandet av de nationella målen.

Fallstudier fördjupar och konkretiserar MANEs verksamhet och till exempel temanätverkens verkningsfullhet och dess mekanismer. Fallstudierna baserar sig på både skriftligt material och intervjuer. Som en del av utvärderingen genomfördes tre fallstudier som behandlades av landsbygdsparlamentet, HAMA-nätverkets parlamentariska arbetsgrupp samt projekthelheten ungas vägar till sysselsättning och företagsamhet på landsbygden.

Vid granskningen av den nationella landsbygdspolitikens ställning i regionutvecklingsystemet fungerar den politiska helhet som utgörs av tre nationella politiska sektorer för regionutveckling – landsbygds-, stads- och skärgårdspolitik – som referensram. Uppfattningarna om dessa politiska sektorer kartlades med hjälp av tre enkäter i början av hösten 2020 enligt följande:

1. I fråga om landsbygdspolitiken genomfördes kartläggningen i samband med den ovan nämnda enkäten för intressentgrupper. Enkäten riktades till MANEs medlemmar samt representanter för aktörer som är nära kopplade till MANEs och nätverkens verksamhet.
2. Enkäten om stadspolitik riktades till medlemmarna och suppleanterna i den stadspolitiska samarbetsgruppen (N = 66).
3. I fråga om skärgårdspolitik utgjordes målgruppen av medlemmarna i skärgårdsdelegationen och de som hör till dess sekretariat (N = 27). Målgrupperna varvades med varandra för några personers del. De fick bara en enkät och MANEs enkät prioriterades då.

Enkäten om skärgårdspolitik fick 17 svar, det vill säga två tredjedelar (67 %) av målgruppen svarade på enkäten. Enkäten om stadspolitik besvarades av 21 personer, vilket motsvarar en tredjedel (32 %) av målgruppen. I intressentgruppens enkäten besvarades frågorna i denna jämförelseanalys av 38–52 personer. Resultaten från jämförelseenkäten utvärderades och diskuterades i en virtuell workshop för representanter för de tre politiska sektorerna i fråga.

Utvärderingsarbetet har styrts av en styrgrupp som tillsatts av jord- och skogsbruksministeriet och som har sammanträtt regelbundet under utvärderingen. Styrgruppen har bestått av representanter från jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, Naturresursinstitutet och Finlands byar rf.

1.3 Översikt över genomförandet av landsbygdspolitiken före MANE

De första politiska riktlinjerna som direkt hänvisar till utvecklingen av landsbygden utarbetades i ett betänkande av en regionpolitisk kommitté som publicerades i Finland 1985, och dessa kompletterades senare genom ett principbeslut av statsrådet 1987⁶. Den egentliga landsbygdspolitiken inleddes i slutet av 1980-talet, då den blev en central del av regionutvecklingens struktur. Då talade man dock ännu inte om en programmässig landsbygdspolitik, utan den fick sin början 1991, då man utarbetade ett landsbygdspolitiskt helhetsprogram och bildade ett nytt nätverk av lokalt utvecklingsarbete som främst byggde på byaverksamhet⁷. För genomförandet av landsbygdspolitiken ansvarade till en början landsbygdspolitiska delegationen och från och med 1994 landsbygdspolitiska samarbetsgruppen.

Det första landsbygdspolitiska programmet innehöll 80 praktiska förslag. I programmet specificerades för första gången landsbygdens regionala särdrag med en tredelning av stadsnära landsbygd, kärnlandsbygd och avlägset belägen landsbygd. Dess centrala verksamhetsidé var att integrera de olika förvaltningsområdenas åtgärder som berör landsbygden till en åtgärdsfördelning som beaktar landsbygdens perspektiv. Programmet visade sig dock vara politiskt starkt, eftersom regeringen till stöd för verkställandet av programmet år 1993 gav riksdagen en landsbygdspolitisk redogörelse som länge var ett politiskt rättesnöre för byggandet av landsbygdspolitiken. Leader-aktionsgrupperna blev en del av genomförandet av landsbygdspolitiken i och med Finlands EU-medlemskap 1995, och aktionsgruppsarbetet började omfatta hela landet under programperioden 2007–2013. Centrala element i genomförandet av landsbygdspolitiken har varit lokal utveckling och främjande av samarbetet mellan olika myndigheter, organisationer och andra aktörer.

På 1990-talet började man tala om omfattande och begränsad landsbygdspolitik.

Med strategiskt omfattande landsbygdspolitik avses sådana uppgifter som utförs inom olika förvaltningsområden och av olika förvaltningsområden. Det är viktigt att sträva efter att påverka dessa frågor så att landsbygdseffekterna kan beaktas så bra som möjligt såväl i det politiska beslutsfattandet som i verkställandet av myndigheternas beslut. Med begränsad landsbygdspolitik avses de samhällseliga instrument som utvecklar landsbygden i praktiken. I synnerhet den begränsade landsbygdspolitikens betydelse har förstärkts i och med anslutningen till Europeiska unionen. Vid positioneringen av den nationella landsbygdspolitiken måste man dock skilja mellan de åtgärder som ingår i det EU-baserade programmet för

⁶ Katajamäki, Hannu & Hunnako, Pekka & Kahila, Petri & Palm, Jarmo & Valtakari, Mikko (2001). Vaikea maaseutupolitiikka. Havaintoja maaseutupolitiikan käytännöstä. Vasa universitet. Levón-institutets undersökningar 90.

⁷ Uusitalo, Eero (2012). Maaseutupolitiikan metodinen kehittyminen. I verket Lundström, Niklas & Virkkala, Seija (red.): Maaseutu, yliopisto ja yhteiskunta. Festschrift för professor Hannu Katajamäkis 60-årsdag. Acta Wasaensia 264, aluetiede 11, 92–109. Vasa.

utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland. Ett mer omfattande mål för landsbygdsprogrammet är en övergripande utveckling av landsbygden. Under programperioden 2014–2020 kanaliseras sammanlagt 8 miljarder euro via landsbygdsprogrammet till åtgärder och utvecklingsprojekt inom jordbruks- och landsbygdspolitiken, varav cirka 10 procent används för att stödja utvecklingen av landsbygden. I landsbygdsprogrammet definieras 95 procent av landets areal som landsbygd och därmed som stödberättigande område.

Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR) fortsatte efter 1995 med landsbygdspolitiska delegationens arbete, som inledde sin verksamhet 1992. Syftet med att inrätta den landsbygdspolitiska samarbetsgruppen var att stärka den omfattande landsbygdspolitiken och dess direkta påverkan på sektorpolitikens innehåll. YTR fortsatte det tema- och arbetsgruppsarbete som inleddes under delegationens tid. Arbetet var både kortvarigt och för viss tid och 12–15 projekt pågick samtidigt. Under YTR:s verksamhetstid deltog cirka 60 personer i taget i dess arbete, antingen på basis av sin myndighetsställning eller på basis av expertis. YTR deltog också i större utsträckning i landsbygdsutvecklingen genom att finansiera riksomfattande forsknings- och utvecklingsprojekt, i bästa fall cirka 70–80 projekt per år.

Under YTR:s verksamhetstid bildades ett starkt landsbygdspolitiskt system som sträcker sig från lokal nivå till nationell nivå i Finland. Inom ramen för den långa tid som YTR har varit verksamt har skapandet av funktionella delar mellan omfattande och begränsad landsbygdspolitik spelat en central roll. I princip har diskussionen mellan dem i huvudsak förlöpt utmärkt inom ramen för den nationella landsbygdspolitiken, men den nationella landsbygdspolitikens ställning har också i viss mån försvagats under den press som EU:s regionala utveckling utsatt den för. Utvecklingen har kunnat observeras särskilt på 2010-talet, då såväl strukturfonderna som landsbygdsfonden till sin betydelse, sitt innehåll och sina resurser har blivit faktorer som bestämmer den nuvarande regionalpolitiska referensramen och betydelsen av den nationella regionutvecklingen har minskat mer än tidigare. Bakgrunden till detta har också varit att resurserna för den nationella regionutvecklingen har minskat vid alla ministerier.

I början av 2012 överfördes den nationella landsbygdspolitiken från jord- och skogsbruksministeriet (JSM) till arbets- och näringsministeriet (ANM) i samband med övrig regionalpolitik, och i början av 2016 tog JSM över landsbygdspolitiken från ANM igen. Av dessa två kan man betrakta överföringen 2016 som betydelsefull, eftersom YTR:s verksamhetsperiod löpte ut och Landsbygdspolitiska rådet (MANE)⁸ inrättades med i huvudsak samma uppdrag som YTR hade haft. Den mest centrala organisatoriska förändringen var kanhända utnämningen av ministern till ordförande för MANE och minskningen av antalet tematiska grupper och arbetsgrupper jämfört med tidigare samt utökningen av det nätverksbaserade samarbetet genom att utöka antalet organisationer som deltar i rådets arbete.

8 Beslut om tillsättande 31.3.2016 MMM002:00/2016

2 MANEs organisation och verksamhetsformer

I detta kapitel behandlas målen, organiseringen och verksamhetsformerna som fastställts för MANE.

2.1 Uppställda mål och hur de uppnås

Centrala observationer:

- De uppgifter som MANE tilldelats anses allmänt taget vara korrekta, men omfattande och rikliga i förhållande till resurserna.
- Enligt MANEs mål- och intressentgrupp har MANE lyckats bäst med att skapa nätverk mellan landsbygdsaktörerna och öka utbytet av erfarenheter mellan aktörerna.

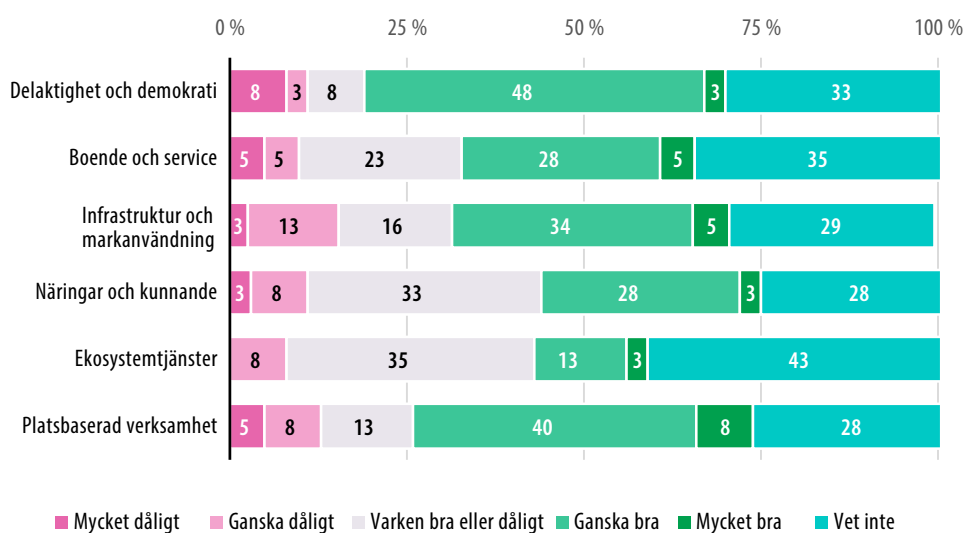
MANEs verksamhet styrs av ett mål på högre nivå och konkreta uppgifter, vilket har varit en fungerande kombination. MANEs mål är kortfattat: "Landsbygdspolitiska rådet stöder statsrådet i tväradministrativa och strategiskt viktiga landsbygdspolitiska frågor. MANE leder och drar upp riktlinjerna för genomförandet av landsbygdspolitiken." Det finns inga mer detaljerade mål, utan verksamheten styrs av de uppgifter som anges i MANEs tillsättningsbrev och som beskrivs i föregående kapitel. Att ställa upp konkreta uppgifter i stället för omfattande mål stöder den praktiska verksamheten. Dessutom är det vanligtvis svårt att mäta uppnåendet av mål på hög nivå.

MANEs mål anses allmänt taget ha rätt inriktning men de är omfattande och rikliga.

Ur de centrala aktörernas och intressentgruppernas synvinkel går målen för MANE och det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet i viss mån in i varandra. Genomförandet av helhetsprogrammet är visserligen en av MANEs tio uppgifter och därmed en central del av MANEs uppgifter. På grund av de mångsidiga målen är verksamhetens fokus inte heller tydligt för alla aktörer.

Bild 1. MANEs framgång med att uppnå målen i det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet.

Bedöm hur MANE genom sin verksamhet hittills har lyckats uppnå målen (temavis) i det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet (2014–2020) (n=40, övriga än kommunala respondenter)



Av MANEs uppgifter (uppgift 3) anses nätverksbildningen mellan landsbygdsaktörerna och ökat utbyte av erfarenheter mellan aktörerna vara den största framgången. Framgången med att skapa nätverk lyfts fram både i den elektroniska enkäten, intervjuerna och i temanätverkens workshoppar. MANE anses ha skapat möjligheter och en plattform för nätverksbildning, men olika organisationers engagemang i MANEs verksamhet har varierat enligt bakgrundsorganisationernas och deras representanters egna intressen.

I allmänhet bedöms MANE ha lyckats bra med genomförandet av det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet (2014–2020) (uppgift 2). Över hälften (55 %) av respondenterna i intressentgruppsenkäten ansåg att MANE åtminstone lyckats ganska bra med detta (Bild 1). För varje tema identifieras endast få skillnader i hur MANE lyckats. Respondenterna i intressentgruppsenkäten ansåg att MANE hade lyckats något bättre än de övriga temana i det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet med att främja platsbaserad verksamhet samt delaktighet och demokrati.

MANE är mest synligt för nätverksaktörer och intressentgrupper genom kommunikation och utlåtanden. Dessa uppgifter gäller stöd till beslutsfattare i landsbygdspolitiska frågor (uppgift 1) och påverkan på landsbygdspolitiskt betydelsefulla projekt som pågår inom olika förvaltningsområden. En del av detta arbete förblir osynligt för nätverken och intressentgrupperna, även om man i många fall skulle kunna kommunicera om dem och öka synligheten för landsbygdspolitiska teman.

2.2 Struktur och aktörer

Centrala observationer:

- Organisationsmodellen har i huvudsak upplevts som tydlig och fungerande.
- MANE har fått med centrala experter och intressentgrupper i arbetet, men att stärka de centrala aktörernas engagemang är den största utmaningen för den operativa verksamheten.
- Den tväradministrativa principen genomsyrar MANEs verksamhet, men för att genomföra den krävs det dock tid inom sektorförvaltningen.

Trestegsorganiseringen har i huvudsak ansetts vara tydlig och fungerande. Sekretariatet anses vara yrkeskunnigt och man är i huvudsak nöjda med dess verksamhet. MANE-medlemmarnas engagemang i arbetet har dock varierat, vilket undergräver verksamhetens betydelse och informationsförmedling till de centrala organisationerna. Den allmänna utmaningen med organisationsmodellen är dessutom att personer som är nära involverade i MANEs arbete deltar i flera organ. Detta kommenterades som en känsla av att det är fråga om en "liten krets". Det skulle behövas fler möjligheter till fri och fördjupad diskussion.

"Det nätverksbaserade arbetssättet fungerar i verkställandet av omfattande mål samt förbättrar informationsgången och hanteringen av omfattande helheter."

"Olika nätverk har arbetat vidare självständigt i sina egna temagrupper, kanske man ännu kunde fundera på hur man kunde hitta gemensamma lösningar oftare."

"Vi har vant oss vid att ärenden bereds inom sektorerna, något tväradministrativt verksamhetssätt kan man fortfarande inte identifiera, man märker inte vilken nytta detta skulle ha."

"Ett omfattande expertnätverk. Erfarna specialister bildar ett bra team. Riksdagsledamöternas närvaro i nätverket är en viktig länk till politisk påverkan."

"Jag har mest följt med verksamheten i OTE vid sidan av och märkt att man tar ordentligt tag i teman som hör till nätverket och vid behov ordnar evenemang."

MANE har lyckats engagera centrala experter och intressentgrupper i arbetet samt skapa nya samarbetsnätverk, men på alla nivåer i verksamheten finns det utmaningar i engagemanget. MANEs verksamhet omfattar mycket omfattande sakkunskap och detta anses vara en central styrka. Under verksamhetsperioden har man också fått med nya organisationer i arbetet effektivare än tidigare, vilket har ökat verkningsfullheten. Många aktörer som engagerat sig i verksamheten är dock nationella aktörer, medan regionala och lokala aktörer har blivit mindre delaktiga. Detta är naturligt när det är fråga om ett samarbetsorgan på riksnivå.

Antalet ärenden som behandlas i MANE är stort och alla teman kan inte behandlas tillräckligt med de resurser man har. MANEs samlande roll i landsbygdspolitiken för in många teman på agendan av varierande betydelse och som brådskar i olika grad. Dessutom kräver oförutsedda förändringar i verksamhetsmiljön snabba reaktioner. Det är viktigt att prioritera teman på ett mer systematiskt sätt och rikta resurserna till utvalda teman.

MANE och dess föregångare har varit banbrytare inom sektorsöverskridande arbete, men det krävs tid för att få full nytta inom sektorförvaltningen och här finns det fortfarande mycket att göra. Trots detta profilerar sig både MANE och andra aktörer som är engagerade i olika ministerier som representanter för det egna ministeriet. Det tar tid att tillägna sig det tväradministrativa arbetet och det förutsätter att det systematiska tänkandet blir vanligare inom sektorförvaltningen så att varje sektoraktör sköter om helheten och inte bara det egna förvaltningsområdets intressen. Det är centralt att öppna upp för växelverkan mellan de olika politiska områdena och eliminera spänningarna mellan dem. Bedömningen av landsbygdseffekterna representerar det ovan nämnda systematiska tänkandet och sprider det bland användarna.

Ministrarnas ordförandeduo har gett MANE tyngd. Jord- och skogsbruksministern är ordförande för MANE. Även om vice ordföranden är från arbets- och näringsministeriet, profilerar sig MANE huvudsakligen som en del av JSM:s verksamhet. Att ha ordföranden som är ministrar har dock framför allt positiv inverkan.

2.3 Tematiska nätverk

Centrala observationer

- Många är nöjda med nätverkens verksamhet.
- Nätverken har skapat verksamhetsmodeller som lämpar sig för de egna behoven, bristen på systematik har varit en delfaktor i nätverkens ojämna kommunikation och samarbete.
- Begränsade tidsmässiga och ekonomiska resurser möjliggör inte att alla teman inom nätverkens ansvarsområde främjas fullt ut.

Det nätverksbaserade verksamhetssättet anses nästan utan förbehåll lyckat,

och nätverkande ses till och med som en förutsättning för verkningsfullhet. Även om nätverkandet har fungerat på önskat sätt genom att föra samman olika aktörer och bygga upp informationsutbytet, har det framkommit en risk för att nätverkens egenvärde och det nätverksbaserade arbetssättet kräver omfattande personalresurser. Enligt en del av de intervjuade skulle det vara möjligt att nå resultat även genom mindre organisering.

Temanätverkens verksamhet har utformats så att den motsvarar nätverkets egna mål.

De skraddarsydda verksamhetssätten har i huvudsak fungerat bra, men baksidan är ändå att det finns ett spektrum av verksamhetssätt och ojämnheter i förmedlingen av meddelanden och resultat. Dessutom har samarbetet mellan nätverken och utbytet av erfarenheter om såväl innehållsfrågor som verksamhetssätt varit för ytligt. Det finns dock samarbetsmöjligheter och till exempel frågor som gäller digitaliseringen är kopplade till verksamheten i flera nätverk. Ett tätare samarbete mellan nätverken skulle också stöda en effektiv användning av resurserna. Behovet identifieras både inom nätverken och bland intressentgrupperna och till exempel beskrev endast 18 procent av respondenterna samarbetet mellan nätverken som smidigt.

”Sektorsöverskridande organ behövs. Det är precis vad MANE är.”

”Människorna som arbetar i MANE-nätverket är helt otroliga experter.”

”Delaktighet är en bra princip. MANE-medlemmarna är dock inte särskilt engagerade i sitt arbete.”

”Man kunde bli mer slipade, prioritera arbetet mer under de kommande åren; detta skulle öka effektiviteten. Man kunde ha några viktiga saker som man satsar på.”

”Det är särskilt fint att det är en ledare på ministerienivå som är ordförande, jag tycker att det är en fin signal som visar att det har betydelse.”

Minskningen av antalet temanätverk till fem har effektiviserat verksamhetens inriktning och verkningsfullhet. De utvalda temana upplevs i stor utsträckning som rätt både inom nätverken och bland intressentgrupperna, och man identifierar knappt några centrala synvinklar som saknas. I nätverken behandlas dock också teman som anknyter till agendan för ett annat nätverk och på så sätt uppstår ibland överlappningar.

Begränsade tidsmässiga och ekonomiska resurser möjliggör inte att alla teman inom nätverkens ansvarsområde främjas fullt ut. De bästa resultaten har också uppnåtts i fråga om teman där man har kunnat anvisa tillräckligt med resurser för både informationsproduktion och spridning av information. Man bör överväga fortsatt prioritering av nätverkens teman och verksamhet. Nätverken har också kompletterat sin egen expertis med utomstående experter. Ett bra exempel är OTE-nätverket, vars verksamhet i sin helhet har grundat sig på smidig verksamhet och temaspecifika samarbetspartner i stället för ett fast nätverk. OTE-nätverkets lätta organisationsstruktur har upplevts som ett fungerande och bra exempel. Oron för nätverkens fortsatta verksamhet genomsyrade alla nätverk. Verksamheten upplevs ha etablerats och mycket resurser har satts på att uppnå ett smidigt samarbete. Om nätverken fortsatte samarbetet utan resurser skulle deras verksamhet säkert försvagas och eventuellt upphöra. Åtminstone samordningen kräver en riktad arbetsinsats.

I vissa nätverk deltar riksdagsledamöter, och de upplevs ha en viktig roll. Riksdagsledamöternas deltagande har gett tyngd och intensifierat kontakten med beslutsfattandet. Utöver de riksdagsledamöter som verkar i nätverken bör man också sträva efter att aktivt nå och kommunicera med andra riksdagsledamöter, och det har det funnits bra strategier för (t.ex. en grötbar dit man bjuder in riksdagsledamöter och deras assistenter för att diskutera aktuella landsbygdspolitiska frågor).

Nätverken har gett det önskade regionperspektivet på arbetet. Nätverken har också nått små kommuner och integrerats till exempel i Kommunförbundets delegation för små kommuner. Kommunsamarbetet bör stärkas och systematiseras även i fortsättningen.

Nätverken har producerat och lyft fram information. De viktigaste mekanismerna för nätverkens genomslagskraft har varit utredningar, översikter och utlåtanden, som till exempel har delats ut till riksdagsledamöter. Dessutom har en del nätverk (t.ex. IDNET) varit aktiva i forskningsarbete. Viktiga teman i nätverkens informationsproduktion har bland annat varit bredbands- och infrastrukturfrågor samt glesbygdens perspektiv.

Nätverken har kunnat reagera mer flexibelt på förändringar än hela MANE. Nätverken har ändrat tyngdpunkterna för den egna verksamheten under verksamhetsperioden och har på så sätt till exempel kunnat svara på plötsliga informationsbehov. Detta har varit särskilt värdefullt, eftersom MANE reagerat långsammare än nätverken på oförutsedda förändringar, vilket har ansetts vara en utmaning.

2.4 Arbetsätt och åtgärder

Centrala observationer

- Arbetsätten ansågs i huvudsak ändamålsenliga, ärendena som behandlades på mötena ansågs vara för många i förhållande till den gemensamma tiden.
- Den interna kommunikationen har i huvudsak nått de centrala aktörerna väl, man önskade att den externa kommunikationen skulle stimuleras, även om man redan nu i huvudsak ansåg att synligheten i sociala medier är god.
- Den tematiska forskningsfinansieringen inom landsbygdpolitiken har upplevts fungera och man hoppas på tilläggsfinansiering i fortsättningen.

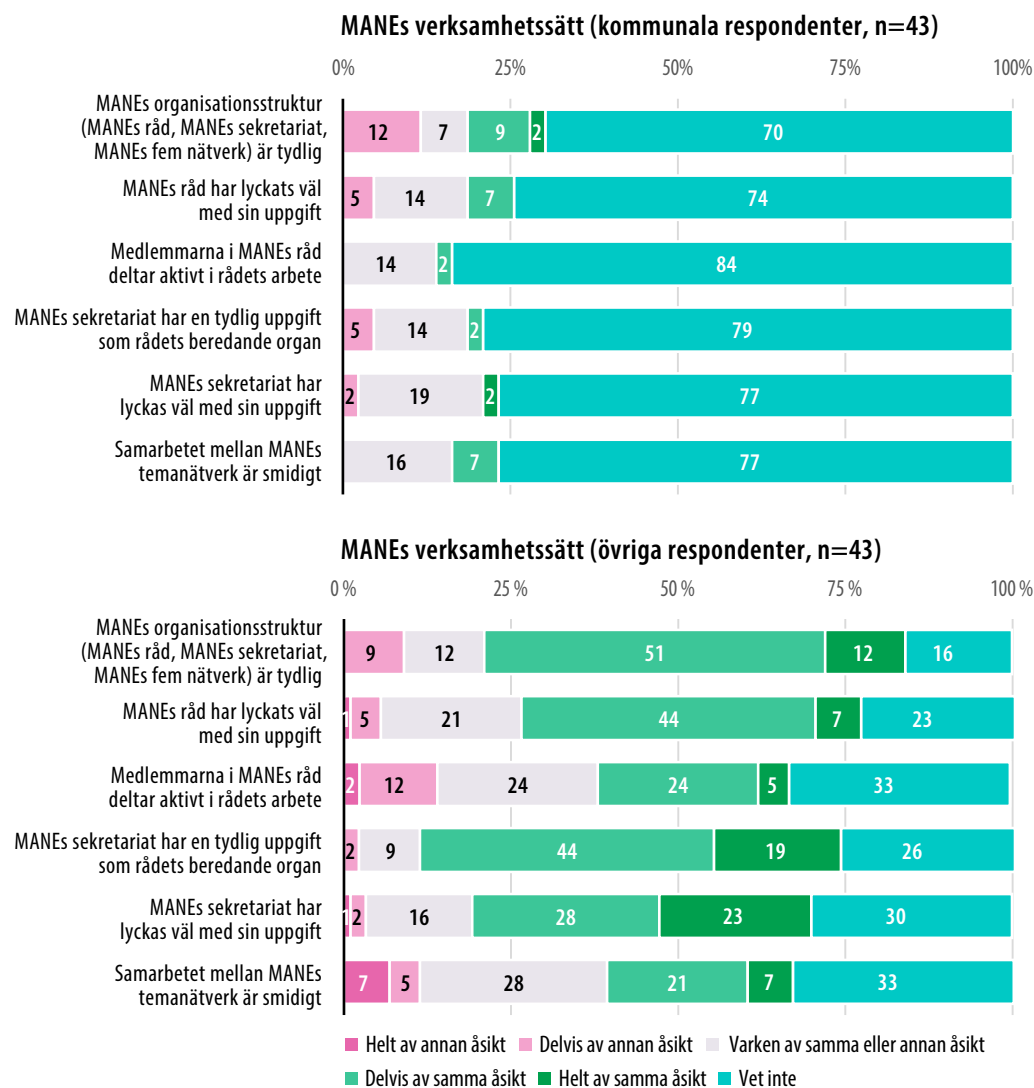
Instanser som känner till MANEs verksamhet är i regel nöjda med verksamhets-sätten, men de är dock ganska okända för kommunala aktörer. Resultaten av enkäten visar skillnaderna mellan kommunala aktörer och aktörer på regional och nationell nivå när det kommer till kännedom om MANEs verksamhet (Bild 2). Med undantag av aktiva kommuner som är med i nätverken är MANEs verksamhet ganska okänd. På grund av antalet svar från kommunerna kan man inte dra några säkra slutsatser, men intervjuerna i utvärderingen stöder enkätresultaten.

MANEs verksamhetssätt fokuserar på gemensamma möten och utlåtanden. Båda dessa verksamhetssätt är viktiga för att skapa en gemensam vision. Även om de gemensamma mötena får beröm, upplevs diskussionerna ofta som otillräckliga på grund av tidsbrist och ärendenas omfattning. Den aktiva dialogen mellan mötena är nu oftast obetydlig, vilket skulle stödja behandlingen av fullspäckade konferensagendor.

MANEs kommunikation till aktörsnätverket är i huvudsak tillräcklig och lyckad i förhållande till de knappa resurserna. Kommunikationen har nått de centrala aktörerna och särskilt den ökade användningen av sociala medier fick beröm. Dessutom har den information som behövs varit tillgänglig vid behov.

MANEs yttre synlighet varierar dock beroende på nätverk. Till följd av de nätverksbaserade arbetet är kommunikationen och temana inte av jämn kvalitet. I nätverken finns bra exempel på nya typer av kommunikation (sociala medier, landsbygd-live osv.). Dessa är dock i huvudsak punktformiga åtgärder, en utmaning är att kommunikationen inte har integrerats systematiskt i alla nätverk och åtgärder. Kommunikationen kunde stärkas av konkreta anvisningar samt utbyte av god praxis och erfarenheter mellan olika nätverk.

Bild 2. MANEs verksamhetssätt, kommunala respondenter och övriga respondenter



”Det är önskvärt att MANEs verksamhet inte bara består av att delta i möten och tala där. Vi är dock på väg i en mer inkluderande riktning.”

”Mer synlighet i regionerna; om material produceras bör man satsa på genomsläpplighet och tillgänglighet.”

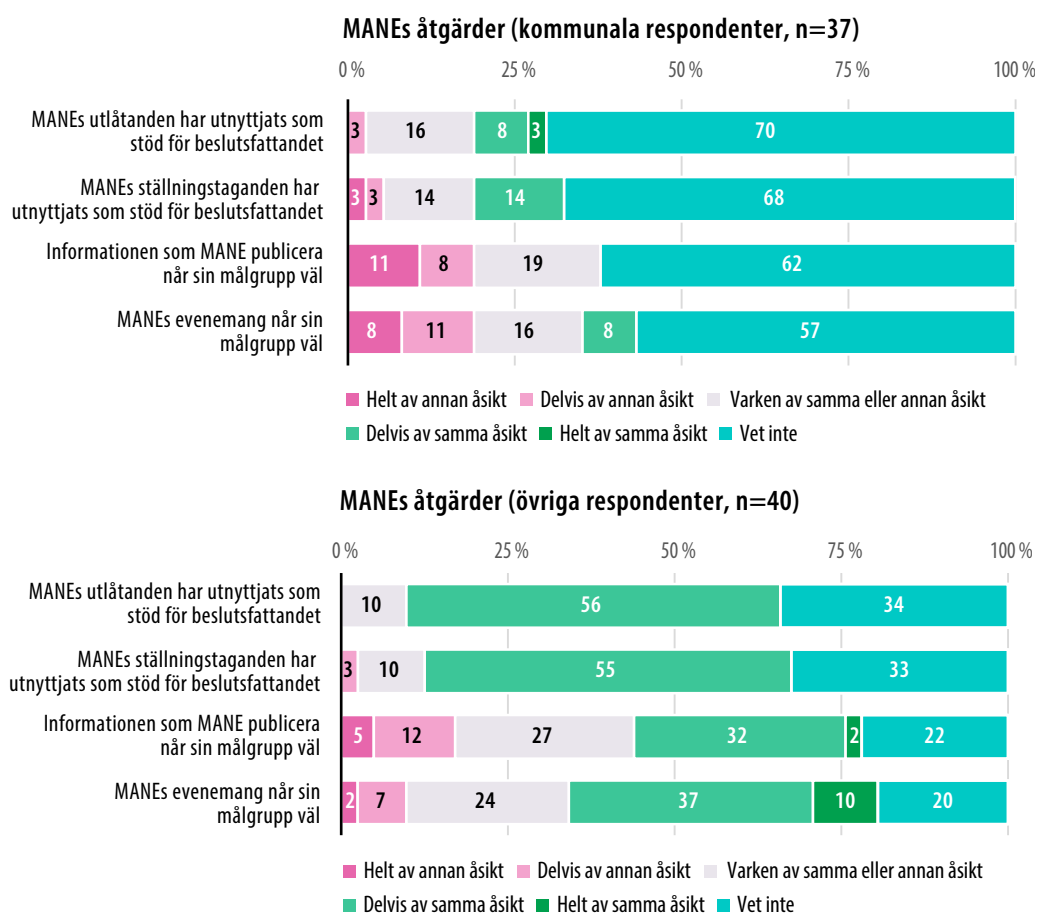
”Deltagande/påverkan av utlåtandetyp är gammalmodigt.”

”Den tväradministrativa principen har varit särskilt nyttig för MANEs verksamhetssätt. I MANE deltar människor tväradministrativt och från olika nivåer och sektorer, särskilt den tredje sektorn och forskningen har en stor roll.”

De viktigaste effektivitetsmekanismerna har varit informationsproduktion och utlåtanden, men kommunsektorns kännedom om dessa är ganska anspråkslös.

Effektiva sätt att producera information har bland annat varit utredningar samt rapporter, artiklar och politiska rekommendationer som uppkommit genom forskningsfinansiering. I informationsproduktionen har man lyckats med bland annat bredbandsfrågor, säkerhets-teman, förnyelse av utbildningen (inkl. skolnätsfrågor) och stöd för skolskjutsar. Även projektverksamheten har varit effektiv: till exempel inom teman som kompetens och hållbar ekonomisk tillväxt. Det finns dock ett behov av ytterligare kommunikation i viss mån i det skriftliga materialet. För att till fullo utnyttja potentialen för verkningsfullheten behövs tillräckliga kommunikationsresurser efter att materialet färdigställts. I synnerhet kommunala aktörer har dålig kännedom om MANEs produkter. De övriga intressentgrupperna berättade i enkäten, intervjuerna och workshopparna att de utnyttjat utlåtandena och ställningstagandena ganska väl.

Bild 3. MANEs åtgärder.



Växelvekan med riksdagsledamöterna har varit mycket viktig för att öka verksamhetens genomslagskraft, vilket också förverkligar flera av MANEs uppgifter. För riksdagsledamöterna har det till exempel ordnats tillställningar kring morgonkaffe och grötbarrer, och de har bjudits in till seminarier och evenemang. MANE har också sammanställt en lista åt riksdagen över landsbygdspolitiska experter som kan användas till exempel vid hörande av utskott. Resultaten av påverkansarbetet kräver dock tid och det är omöjligt att bedöma den direkta effekten av MANEs enskilda åtgärder. Även om många av de intervjuade aktörerna önskade nya metoder för dialog med riksdagsledamöterna, kunde man ändå inte ge förslag på sådana.

Via den landsbygdspolitiska projektansökan har man årligen finansierat riksomfattande forsknings- och utvecklingsprojekt för landsbygden. Till exempel låg tyngdpunkten i ansökan 2020 på att stärka en hållbar utveckling av landsbygden. På basis av utvärderingsmaterialet känner man inte till MANEs roll när det gäller att stärka landsbygdsforskningen och -kompetensen. Ungefär en tredjedel av respondenterna ansåg att MANE hade lyckats ganska bra eller mycket bra med att stärka landsbygdsforskningen och -kompetensen. Både i intervjuerna och enkätens öppna svar framkom ett behov av att höja MANEs finansiering för landsbygdspolitisk forskning. MANE producerar politiska rekommendationer som kräver ny forskningsinformation. Dessutom föreslog man att MANE ska ha verksamhetsresurser för snabba ad hoc-utredningar.

Den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygden (2017–2019) togs ofta upp som ett exempel på ett lyckat sätt att arbeta och påverka. Det parlamentariska arbetssättet har inneburit att frågor som gäller glesbygden lyfts fram och tas upp i den offentliga debatten. En del av åtgärdsförslagen har också integrerats i regeringsprogrammet och de har tilldelats resurser, vilket stöder uppkomsten av verklig verkningsfullhet. Arbetsgruppen har analyserats som ett exempel i kapitlet om verkningsfullhet på sidorna 50–51.

På de följande sidorna finns ytterligare två exempel på konkreta åtgärder från MANE. Landsbygdsparlamentet beskriver en fördomsfri modell för omfattande delaktighet och verkningsfullhet. Exemplet ungdomen och ungas vägar till sysselsättning och företagsamhet vittnar om forskningsprojektets betydelse. Projektet har också gett upphov till politiska rekommendationer.

CASE: LANDSBYGDSPARLAMENTET

Landsbygdsparlamentet är ett nätverksevenemang som ordnades för första gången 2017 som en del av programmet för jubileumsåret Finland 100 år. Evenemanget erbjuder både möjlighet att bekanta sig med den mångsidiga landsbygden i Finland och möjlighet att nätverka med olika landsbygdsaktörer. Förutom Landsbygdspolitiska rådet (MANE), som fungerar som ansvarig instans, har Landsbygdsnätverkstjänsterna och andra samarbetspartner för programinnehållet samt intressentgrupper som deltar i anordnandet av evenemanget en central roll.

De huvudsakliga målen och de centrala resultaten för Landsbygdsparlamentet 2017 handlade om att öka medvetenheten och utveckla samarbetet mellan olika aktörer. Under evenemanget blev de politiska beslutsfattarna medvetna om landsbygden genom påverkansarbete, och målet var att landsbygdens frågor skulle synas och höras i den allmänna debatten. Landsbygdsparlamentet främjade genomförandet av MANEs uppgifter genom att utveckla landsbygdspolitiken och landsbygdens strukturer och verksamhetssätt mot en nätverksliknande verksamhet. Landsbygdsparlamentet främjade också utbytet av erfarenheter mellan olika landsbygdsaktörer.

I Landsbygdsparlamentet offentliggjordes den första nationella landsbygdspolitiska resolutionen "För en framgångsrik landsbygd". Uttalandet har vidarebefordrats till de nationella beslutsfattarna och via Europeiska landsbygdsparlamentet ända till ledamöterna i EU-parlamentet. I resolutionen betonas beaktandet av olika områdens särdrag och aktivitetsbaserad verksamhet och på så sätt möjliggörandet av lösningar som skraddarsyfts för olika områden i beredningen och verkställandet av beslutsfattandet.

Alla som är intresserade av landsbygden kan delta i Landsbygdsparlamentet. Landsbygdsparlamentet kan på grund av sin verksamhet betraktas som en övergripande budbärare, eftersom flera olika aktörer deltar i evenemanget: föreningsaktivister och byautvecklare, företagare, forskare och experter, finansiärer och beslutsfattare. En grundlig beredning har stor betydelse för att engagera deltagarna. På evenemanget möts också personer i olika åldrar; studerande, personer i arbetsför ålder och pensionärer från byar och städer.

Nästa Landsbygdsparlament ordnas i Kurikka i oktober 2021. Landsbygdsparlamentet som ordnades i Leppävirta 2017 visade att man även i fortsättningen bör föra en omfattande diskussion om landsbygdspolitiska frågor.

De viktigaste målen för 2021 är att skapa allt större nätverk mellan landsbygdsaktörer och andra deltagare samt att förmedla heltäckande information om landsbygden. Landsbygdsparlamentets mål är att i samband med evenemanget införa goda praktiska verksamhetsmodeller för utvecklingen av landsbygdspolitiken och strukturerna på landsbygden. Workshopparna möjliggör en lokal och regional diskussion om utvecklingen av landsbygden som beaktar alla deltagare. Aktörernas nätverkande och de utvecklingsidéer som skapas genom nätverksbildningen möjliggör uppkomsten av flera olika perspektiv som kan förädlas till verksamhet som utvecklar landsbygdens framtid.

CASE: UNGDOMEN OCH UNGAS VÄGAR TILL SYSSELSÄTTNING OCH FÖRETAGANDE

Landsbygdspolitikens projektansökan 2018 fokuserade på forsknings- och utvecklingsprojekt med ungdomstema. Det genomgående temat var ungas vägar till sysselsättning och företagande på landsbygden, och målet med projekten var att producera information om de möjligheter som stöder ungas studier och sysselsättning samt om de vägar som leder till detta på landsbygden. Bakgrunden till detta var den utmanande situationen bland unga, som bland annat beror på att nätverket av läroanstalter blivit glesare. Å andra sidan identifierades bristen på arbetskraft på landsbygden inom vissa branscher som en utmaning.

Under ansökningsomgången finansierades fyra projekt som vart och ett uppfyllde målen för projektansökan ur sitt eget perspektiv:

- Ungdomar och små och medelstora företag på landsbygden som gemensamma utvecklare av yrkesläromiljöer, Ruralia-institutet vid Helsingfors universitet
- Företagarstigar för unga på landsbygden, Centret för framtidsforskning vid Åbo universitet
- Ungas vägar till företagande på landsbygden, handelshögskolan vid Åbo universitet
- Platsoberoende i framtidens tjänster för unga på landsbygden, Sydöstra Finlands yrkeshögskola XAMK

Utöver de som genomför projekten hade projektens styrgrupper en central roll. Till styrgrupperna hörde representanter från ministerier och ämbetsverk, företagorganisationer och representanter för utbildningsanordnare. Som en del av projekten deltog också unga, utbildningsanordnare, kommuner och andra regionala aktörer såsom organisationer och företag.

Projektens centrala resultat hade att göra med informationsproduktion både för det akademiska samfundet och administrationen. I och med projekten identifierades bland annat unga som är intresserade av företagande, ungas önskemål och tankar om företagande samt olika vägar till företagande. I projekten identifierades dessutom utmaningar som förhindrar företagande samt åtgärdsförslag för att lösa dessa, såsom en ny slags granskning av arbete och utkomst, förnyelse av stödtjänster för unga företagare, ökning av exempel och kommunikation samt fokusering på unga personer och deras behov.

De identifierade effekterna hade att göra med att göra om resultaten i form av politiska rekommendationer. Det finns politiska rekommendationer både för nationella och regionala aktörer. Rekommendationerna gäller bland annat integrering av företagsamhet i den grundläggande utbildningen och innehållet i företagarlostran och utbildningen samt inkludering av det politiska programmet och åtgärdsprogrammet för företagande bland unga i tillämpliga delar i olika politiska program och åtgärder inom den offentliga förvaltningen och organisationer samt i resurserna. Dessutom har projektresultaten hjälpt lokala aktörer (t.ex. 4H-föreningar) att rikta sin egen verksamhet och stöda unga på landsbygden i deras sysselsättning och företagande. Det är ännu för tidigt att identifiera mer omfattande, till exempel utbildningspolitiska konsekvenser, genast efter att projektperioden har avslutats.

Uppkomsten av resultat och verkningsfullhet främjades av ett tydligt och begränsat behov som man svarade på med hjälp av projekten. På grund av att ämnet var aktuellt fick man bra med centrala aktörer både i informationsinsamlingskedet och i styrgruppsarbetet. Dessutom stödde projekthelheten resultaten: Projekten kompletterade varandra och man utbytte erfarenheter under projektperioden. Långsiktiga resurser för kommunikation och förankring av resultaten skulle ha ökat verkningsfullheten.

Projekten var nära kopplade till MANEs mål, såsom utveckling av landsbygdsforskning och -kompetens, samarbete mellan olika förvaltningsområden samt å andra sidan en ökning av landsbygdens livskraft. MANE hade en central roll i genomförandet av alla projekt, eftersom även om temana för projekten tangerade högskolornas tidigare forskningsteman, utformades projekten som fick finansiering just i och med projektansökan. På så sätt producerade projekthelheten ny information för att utveckla strukturerna och verksamhetssätten för utvecklingen av landsbygden och öka samarbetet på landsbygden, i synnerhet i kontexten mellan sysselsättning och utbildning.

2.5 Verksamhetsmiljöns inverkan på MANE

Centrala observationer:

- Verksamhetsperiodens längd har förutsatt att man reagerar på flera förändringar i verksamhetsmiljön, allt som kommit upp i den allmänna debatten har inte kunnat förutses.
- För att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön behövs mer flexibla resurser än för närvarande, exempelvis för utredningar.

MANEs nästan fem år långa verksamhetsperiod är rätt lång, vilket har förutsatt att man flexibelt reagerar på ständiga förändringar i verksamhetsmiljön, såsom ändringar i regeringsprogrammet och lagstiftningen. På basis av utvärderingsmaterialet är MANEs styrka att sekretariatet aktivt utarbetar utlåtanden om lagutkast, till exempel beträffande datakommunikationsförbindelser. De centrala aktörsgrupperna ansåg att utarbetandet av utlåtandena var något som MANE borde satsa på. MANE lyfter fram behoven av att ändra lagstiftningen när det kommer till landsbygdsteman, till exempel körkortslagstiftningen för unga. Å andra sidan kritiserar aktörerna att resultaten i främjandet av lagstiftningsreformerna har varit magra, såsom i frågor som gäller dubbel kommundillhörighet och beskattning. I detta avseende förekommer också hoppfullhet, eftersom många av dessa teman ingår i den nya parlamentariska arbetsgruppen för glesbygden som utnämndes hösten 2020. Enligt flera erfarenheter finns det dessutom inte tillgång till aktuell forskningsinformation tillräckligt snabbt. MANE har i enlighet med sitt beslut möjlighet att använda en del av de riksomfattande FoU-medlen för ad hoc-utredningar. Detta kunde användas aktivare än i nuläget för att svara på informationsbehov som förändras snabbt.

MANEs möjligheter att reagera på ändringar i regeringsprogrammet ansågs vara motstridiga. Utgångspunkten är att ministerns ordförandeskap i MANE ger ramarna för att MANEs verksamhet är förenlig med regeringsprogrammet. Den politiska länken kan utifrån utvärderingen förutsätta att man reagerar mer flexibelt till exempel för att svara på ändringar i regeringsprogrammet. I intervjuerna framfördes det att MANE inte har tillräcklig politisk makt. I regeringsprogrammet kommer man överens om vissa frågor som ska skötas vid ministeriet inom sektorn i fråga. I intervjun betonades det att man redan i samband med regeringsprogrammet borde kunna komma överens om gemensamma metoder utöver de horisontella målen för landsbygden. MANEs femåriga mandatperiod som överskrider regeringsperioden är bunden till landsbygdsutvecklingen och MANEs verksamhet följer de uppgifter som fastställs i tillsättningsbrevet. MANE avviker således till exempel från den parlamentariska Skärgårdsdelegationen, som är bunden till regeringsperioden. MANE strävar horisontellt efter att samordna sektorspolitiken, men det krävs fortfarande arbete för att överskrida sektorsgränserna. MANEs politiska kontakter, såsom

riksdagsledamöternas närvaro i nätverk och ministern som ordförande, förbättrar möjligheterna att lyfta fram landsbygdspolitikens perspektiv inom olika sektorer.

Betydande förändringar i verksamhetsmiljön under MANEs mandatperiod 2016–2020 var till exempel multilokalitet, vilket har betonats under coronapandemin.

Under pandemin har man i större utsträckning än tidigare utnyttjat möjligheterna till distansarbete. MANEs styrka ansågs vara att den modigt har lyft fram begreppsmässiga diskussioner till exempel om multilokalitet⁹ och platsbaserad verksamhet¹⁰. Betydelsen av multilokalitet och platsbaserad verksamhet har ökat under de senaste åren¹¹. Områden med säsongsbetonad tillväxt är vanligare än områden på tillbakagång¹². På basis av intervjuerna i utvärderingen känner man dock inte till fenomenet multilokalitet tillräckligt i Finland. MANEs utmaning ansågs vara att det kan vara svårt att hitta en kompromiss för att nå allmänna riktlinjer till exempel för att främja förutsättningarna för ett liv på flera ställen.

MANE har reagerat på utmaningen med multilokalitet genom att främja till exempel infrastruktur, såsom trafikleder och datakommunikationsförbindelser. I finansministeriets utredning som publicerades 2018 granskades möjligheterna till dubbel kommundillhörighet till exempel med tanke på beskattningen av lagstiftning och tjänster. Som man konstaterar här ställer grundlagen ramvillkor för rättigheterna när det kommer till dubbel kommundillhörighet¹³. Termerna dubbel kommundillhörighet och multilokalitet blandas ihop i den offentliga debatten och i anföranden, vilket också orsakar missförstånd. Corona-situationen betonar ännu mer att smidiga trafikförbindelser och bredband är en förutsättning för landsbygdens livskraft. På basis av intervjuerna skulle det dock finnas ett behov av att reagera snabbare än i nuläget på utmaningen med multilokalitet och smart anpassning.

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

10 Se till exempel <https://www.maaseutupolitiikka.fi/maatoksenteontueksi/tietoa/paikkaperustaisuus>

11 Se till exempel Landsbygdsbarometern 2020. <https://www.landsbygdspolitik.fi/nyheter/landsbygdsbarometern2020> Se även Platsbaserad regionutveckling som strategisk kompass. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-187-6>

12 Se till exempel Huovari, J., Vihinen, H., Kotavaara, O. & Härmälä, V. 2020. *Monipaikkaisuuden tunnistaminen muuttaa väestö- ja aluekehityksen kuvan Suomessa*. Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet. - Policy Brief. 7/2020.

13 Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta. (Framtida multilokalitet i Finland) Finansministeriets publikationer 3/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-927-6>

MANE har till exempel svarat på landsbygdens näringslivs behov genom att främja lanseringen av stöd för bybutiker i Finland. Bybutikernas betydelse i bysamhällena ska inte mätas enbart utifrån deras omsättning, utan deras betydelse baserar sig också på att upprätthålla beboeligheten i områdena och ordna ett tillräckligt serviceutbud. Stödet för bybutiker främjar att bybutikerna bildar servicecenter på landsbygden, som utöver dagligvaruhandeln erbjuder mångsidiga privata och offentliga tjänster. MANEs HAMA-nätverk har utarbetat en separat strategi för glesbygdens tillstånd och särskilda förhållanden¹⁴. En central åtgärd i strategin är att skapa ett varumärke för glesbygden som en plats för boende och företagande. Strategin omfattar åtgärder för förnybar, innovativ och nätverksbaserad företagsverksamhet, natur och ekologiskt utnyttjande av råvaruresurser, tjänster samt infrastruktur och markanvändning.

Det är för tidigt att bedöma vilka konsekvenser en utvidgning av de sektorsövergripande landskapens uppgifter har för landsbygdspolitiken¹⁵. På basis av intervjuerna bör reformen av de sektorsövergripande landskapen beaktas när man planerar fortsättningen för MANE. Man bedömde att landskapens betydelse kommer att framhävas i fortsättningen och att bildandet av sektorsövergripande landskap kommer att koncentrera kommunfältet. I intervjuerna konstaterades det att reformen börjar med social- och hälsovårdsreformen och att frågor som är viktiga för landsbygdspolitiken i fortsättningen kan överföras till landskapen. Det finns behov av ett landskapsnätverk med kontakter till alla nätverk ur ett landsbygdspolitiskt perspektiv. Å andra sidan framkom det i intervjuerna att bildandet av sektorsövergripande landskap inte påverkar landsbygdspolitiken (tillgången till tjänster och närservice ska finnas med i lagstiftningen).

14 Glesbygdens många möjligheter – Strategi för glesbygden 2017–2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-948-7>

15 [Parlamentarisk utredning om regionförvaltningen och de sektorsövergripande landskapen](#). Finansministeriets publikationer 2021:1.

3 Landsbygdspolitikens och MANEs position inom regionutvecklingsfältet

3.1 Uppfattningarna om landsbygdspolitikens och MANEs ställning inom regionutvecklingen varierar

Centrala observationer

- MANE utgör en erkänd och långvarig tväradministrativ samarbetsstruktur i regionutvecklingssystemet och en institution för landsbygdsutveckling.
- Den nationella landsbygdspolitiken anses fortfarande vara nödvändig med tanke på utjämnningen av regionala skillnader.
- Landsbygdspolitikens bas vid jord- och skogsbruksministeriet har stärkt dess växelverkan med skärgårds-, jordbruks- och skogspolitiken samt landsbygdsutvecklingen som delfinansieras av EU.

Lagstiftningen fastställer ansvaret för regionutvecklingen. Landskapen är regionala utvecklingsmyndigheter inom sina egna områden och samarbetar där med kommunerna. Staten ansvarar för den riksomfattande regionutvecklingen. Detta ansvar fördelas mellan alla ministerier och samordnas av arbets- och näringsministeriet. Samordningen koordineras och linjeras av delegationen för förnyelse i regionerna, där centrala aktörer inom regionutvecklingen är representerade under ledning av näringsministern. Växelverkan mellan staten och landskapen utökas genom att man inför regionutvecklingsdiskussioner 2021.

Skyldigheterna som framhäver det mångfasetterade samarbetet i lagstiftningen visar att regionutvecklingen har flera mål och är beroende av beslut som fattas av flera olika förvaltningsområden och aktörer på regional nivå. Det ökade nätverksbildandet inom regionutvecklingen, det vill säga samarbetsstrukturer som sträcker sig i olika riktningar och till olika ämnesområden, har också gjort regionutvecklingssystemet mångfasetterat. I och med denna ändring har granskningsperspektivet för regionutvecklingen övergått från systemcentrering till en så kallad institutionell teori. Det mest utmärkande är att man i förhållningssättet förutom formella strukturer och reglering (t.ex. lagstiftning) även beaktar oskrivna verksamhetssätt och etablerad praxis. Då utvidgas regionutvecklingssystemet till att omfatta formella och informella strukturer, mekanismer och uppförandekoder som styr regionutvecklingen och som tillsammans bildar en helhet bestående av beslut och politiska åtgärder som påverkar regionerna.

I det ovan beskrivna regionutvecklingssystemet utgör MANE en erkänt tväradministrativ samarbetsstruktur och en institution för landsbygdsutveckling. Inom ramen för den nationella regionalpolitiken jämförs den främst med skärgårds- och stadspolitiken. MANEs verksamhet grundar sig på statsrådets beslut om tillsättande¹⁶. Grunden för skärgårdspolitiken är åter skärgårdslagen och skärgårdsförordningen, de separat utsedda skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel (8+40). Den av statsrådet tillsatta samarbetsgruppen för stadspolitik drar upp riktlinjer för stadspolitiken. Dess verksamhet grundar sig på statsrådets beslut om tillsättande. Målgruppen för stadspolitiken utgörs av alla städer i Finland (metropolområdet, universitetsstäderna, landskapens centralstäder och regionstäderna) samt stadsregionerna.

Som det konstateras i samband med beskrivningen av materialet i den aktuella rapporten riktades tre enkäter till aktörerna inom landsbygds-, skärgårds- och stadspolitiken i början av hösten 2020. Nedan används benämningen jämförelseenkät för dessa enkäter. Syftet med den var att bilda en sammanställning för att strukturera uppfattningarna hos de politiska sektorernas representanter om deras egen politiska sektors ställning och dess förhållande till de två övriga politiska sektorerna. Jämförelseenkäten omfattade sju påståenden som respondenterna tog ställning till på en femgradig skala (helt av samma åsikt - helt av annan åsikt). Påståendena formulerades så likadant som möjligt för att man skulle kunna jämföra uppfattningarna hos representanter för de olika politiska sektorerna sinsemellan. I samband med den huvudsakliga enkäten om landsbygdspolitiken kompromissade man om denna princip såtillvida att MANE var föremål för några påståenden i stället för landsbygdspolitiken. Detta förfarande stöds också av att MANE och den nationella landsbygdspolitiken nästan är synonyma för många. Dessutom betonar användningen av begreppet MANE landsbygdspolitikens nationella referensram och gav därmed respondenterna en impuls att skilja den nationella och EU-baserade landsbygdsutvecklingen från varandra.

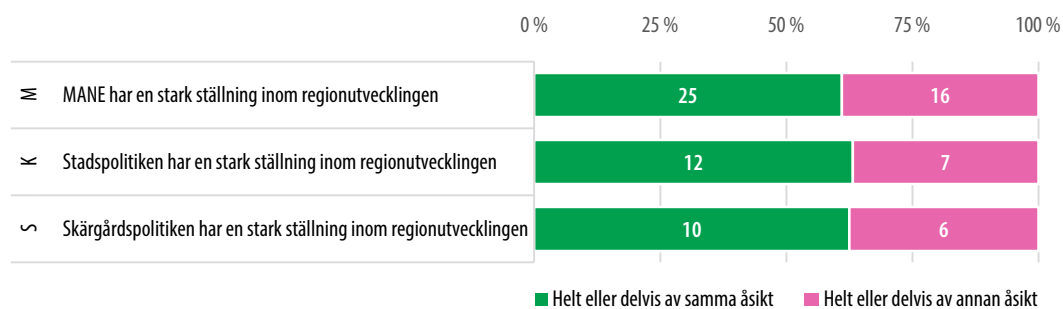
För att åskådliggöra huvudbudskapet förenklades materialet på två sätt. För det första togs osäkra och neutrala svar bort ur materialet (varken av samma eller annan åsikt, vet inte). För det andra lyfte man ur materialet fram påståendena om att de är av samma eller annan åsikt genom att kombinera de som är helt och delvis av samma åsikt samt andelen som är helt och delvis av annan åsikt. I figurerna nedan mäter längden på de gröna och röda balkarna procentandelarna för de som är av samma och av annan åsikt i den gemensamma gruppen som utgörs av två grupper av respondenter. Med andra ord, ju längre den gröna balken är, desto större var andelen som hör till dessa två grupper av respondenter delvis eller helt av samma åsikt om påståendet.

16 Beslut om tillsättande 31.3.2016 MMM002:00/2016

Som helhet fäster man i jämförelseenkätens resultat uppmärksamhet vid två faktorer. För det första hör personer med mycket olika inställning till påståendena till respondenterna inom varje politisk sektor i stället för att vara eniga. Detta innebär att fördelningarna inte koncentreras till exempel till svarsalternativet "delvis av samma åsikt", vilket är typiskt för den här typen av enkäter. För det andra är uppfattningarna hos företrädarna för de olika politiska sektorerna i sin helhet ganska likartade. Det finns många variationer inom respondentgrupperna, men gruppernas svarsprofiler påminner om varandra i de flesta påståendena.

Figuren på bild 4 beskriver respondenternas uppfattningar om den egna politiska sektorns ställning inom regionutvecklingen. Figurens översta balk representerar respondenternas uppfattningar (bokstaven M). Den mittersta balken beskriver hur de som hör till målgruppen för stadspolitiken förhåller sig till detta påstående (K). Den nedersta balken mäter åsikterna hos dem som omfattas av skärgårdspolitiken (S). Åsikterna hos representanterna för de olika politiska sektorerna beträffande den egna sektorns ställning har samma innehåll: en knapp majoritet anser att den egna politiska sektorn har en stark ställning.

Bild 4. Uppfattning bland dem som svarat på jämförelseenkäten om sin egen politiska sektors ställning inom regionutvecklingen.



Intervjuerna stärker det tudelade budskapet på bild 4 om ställningen för både landsbygdspolitiken och den nationella regionutvecklingshelheten som utgörs av de tre ovan nämnda sektorerna. Å ena sidan – och med beaktande av den intervjuade aktörsgruppens sammansättning något väntat – anses den nationella landsbygdspolitiken fortfarande vara nödvändig med tanke på utjämningen av regionala skillnader. Å andra sidan råder en allmän uppfattning om att de nationella anslagen för regionutveckling ständigt har minskat och att regionalpolitikens betydelse i den inhemska samhällspolitiska debatten har minskat särskilt under de senaste tio åren. Som en sammantagen effekt av dessa två faktorer har den nationella regionalpolitiken minskat i betydelse jämfört med

EU:s regional-, struktur- och landsbygdspolitik. Anmärkningen i kapitel 2 om att de intervjuade förhöll sig positivt till MANEs ministerledning och upplevde att landsbygdspolitikens betydelse hade ökat i och med den, uppfattas mot denna bakgrund som en lösning som höjer den nationella regionutvecklingsprofilen.

Landsbygdspolitikens ställning påverkas också av att det finns förväntningar på den inom två traditionella områden inom politiken för landsbygdsutveckling. Samtidigt förväntas det stärka landsbygdens ställning i regionutvecklingen. Å andra sidan förväntas det öka den landsbygdspolitiska förståelsen inom jordbrukspolitiken. Överföringen av landsbygdspolitikens bas från arbets- och näringsministeriet tillbaka till jord- och skogsbruksministeriet har otvivelaktigt stärkt dess växelverkan med jordbruks- och skogspolitiken och även skärgårdspolitiken som överfördes samtidigt. När det gäller detta fäster man uppmärksamhet vid att verksamhetssätten och organen inom de aktuella politiska sektorerna påminner om varandra (jfr delegationen för matpolitik –1.8.2019 och skogsrådet –30.6.2023). Enhetliga förfaranden och tjänsteinnehavarnas ”korsrepresentation” i organen förbättrar informationsgången och gör samarbetet smidigare. Ett exempel på resultatet av denna interaktion är MANEs övergång till ministerledning, som veterligen uppmuntrades av goda erfarenheter från skogsrådet.

3.2 Samarbetet mellan de politiska sektorerna för nationell regionutveckling framskrider

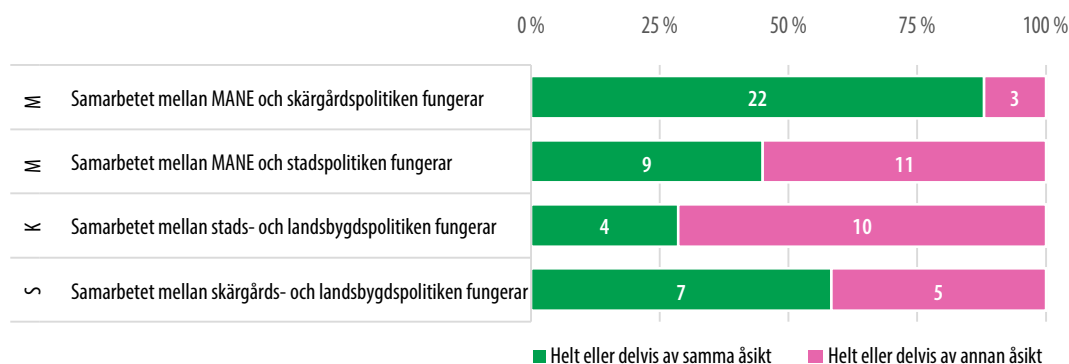
Centrala observationer

- Att bedriva politik i grupper av jämlikar såsom landsbygds-, skärgårds- och stadspolitiken underlättar inriktningen av politiska åtgärder och erbjuder utgångspunkter för en platsbaserad utveckling.
- Samarbetet mellan de politiska sektorerna har intensifierats under de senaste åren.
- Man vill utöka interaktionen mellan de politiska sektorerna för att stärka deras samverkan.

Bildandet av kamratgrupper för landsbygd, skärgårdar och städer underlättar inriktningen av de politiska åtgärder som utvecklar regionerna. Dessutom erbjuder det utgångspunkter för utveckling som baserar sig på orternas och områdestypernas särdrag, det vill säga så kallad platsbaserad utveckling. Å andra sidan har man misstänkt att denna typiska indelning av regionalpolitiken representerar en sektorsorienterad förvaltning. Till följd av detta utgör utvecklingsåtgärderna inte en samordnad regionalpolitisk helhet, eftersom de politiska sektorerna fungerar självständigt och är både administrativt och funktionellt åtskilda från varandra.

De tre bilderna nedan presenterar respondenternas uppfattning om relationerna mellan de politiska sektorerna. Den första bilden (bild 5) handlar om hur samarbetet fungerar mellan de politiska sektorerna. På grund av utvärderingssambandet betonade man när påståendena utformades samarbetsförhållandet inom landsbygdspolitiken så att samarbetet mellan stads- och skärgårdspolitiken lämnades utanför påståendena. Resultaten kan anses motsvara förväntningarna. Till exempel anses samarbetsrelationerna mellan den nationella landsbygdspolitiken och skärgårdspolitiken fungera, särskilt utifrån de landsbygds-politiska aktörernas perspektiv. Från skärgårdspolitikens perspektiv förhåller man sig mer kritiskt till hur detta samarbete fungerar. Det verkar som om det landsbygds- och stadspolitiska samarbetet – och kanske också de möjligheter som erbjuds för det – är begränsat.

Bild 5. Uppfattning bland dem som svarat på jämförelseenkäten om landsbygdspolitikens samarbete med skärgårds- och stadspolitiken.



Resultaten från jämförelseenkäten om konkurrensen om regionutvecklingens resurser ger anledning till alternativa slutsatser (bild 6). Enligt respondenterna förekommer det obestridligen konkurrens, men gränslinjerna för dess tendenser framgår inte tydligt av materialet. Från landsbygdspolitikens håll ter sig konkurrensläget starkare för stadspolitiken än för skärgårdspolitiken. Bland respondenterna inom stadspolitiken anses inte konkurrensläget med landsbygdspolitiken vara lika viktigt som bland respondenterna inom landsbygdspolitikens. I fråga om skärgårdspolitiken visar resultaten att landsbygdspolitiken antas hota skärgårdspolitiken resurser mer än vad man tror att skärgårdspolitiken klarar av inom ramen för landsbygdspolitiken.

Bild 6. Uppfattning bland dem som svarat på jämförelseenkäten om den resurskonkurrens som förekommer mellan landsbygdpolitiken och skärgårds- och stadspolitiken.

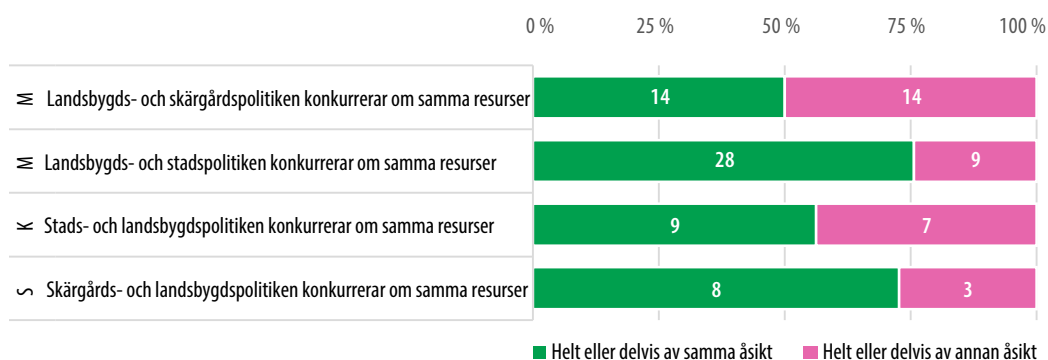
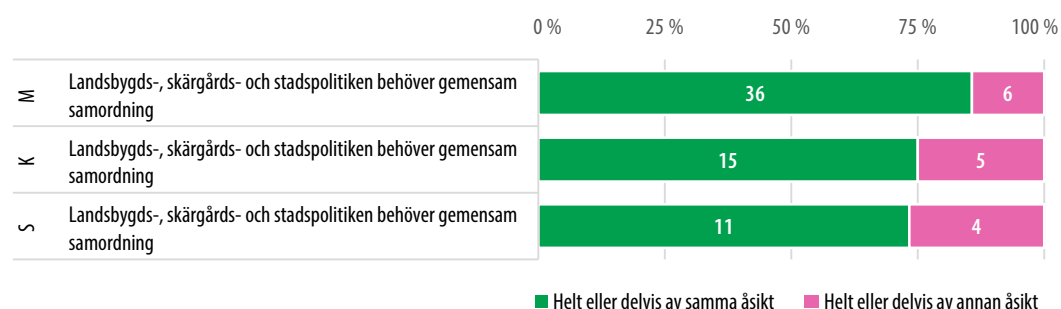


Bild 7 presenterar uppfattningarna bland dem som svarat på jämförelseenkäten om behovet av gemensam samordning av de politiska sektorerna. Uppfattningarna inom de olika politiska sektorerna är förvånansvärt enhetliga. På grund av formuleringen av påståendet förblir slutsatsen om behovet av ökad samordning dock öppen. Samordning behövs, men det förblir oklart om uppfattningarna signalerar tillfredsställelse med nuläget eller om de efterlyser en ökning.

Bild 7. Uppfattning bland dem som svarat på jämförelseenkäten om behovet av en gemensam samordning av landsbygds-, skärgårds- och stadspolitiken.



För att utvärdera samarbetet och komplementariteten mellan de politiska sektorerna ordnades en workshop som en del av utvärderingen av MANE. I den deltog förutom en representant för landsbygdspolitiska rådet även representanter för skärgårdsdelegationen och samlingsgruppen för stadspolitik. Workshopparna genomfördes i enlighet med tre teman: parlamentarisk förankring av beslutsfattare, samarbete och samordning mellan de politiska sektorerna samt genomslagskraft på olika regionala nivåer.

Alla de tre politiska sektorerna anser att det är viktigt att koppla samman statens beslutsfattande (riksdag och regering) och verkställandet av beslut (ministerier) med deras verksamhet. De etablerade tillvägagångssätten för att koppla samman politiska beslutsfattare är att organet leds av en minister (landsbygds- och stadspolitik) och att riksdagsledamöter utses till medlemmar i organen (skärgårdspolitik). I diskussionen framfördes fördelarna med dessa två sätt och man kunde identifiera tillfredsställelse med det nuvarande arbetssättet inom den egna politiska sektorn. Inom landsbygdspolitiken och stadspolitik uppskattade man att ministerledningen är "konsekvent och beslutssam" samt dess växelverkan med beredning och verkställande betonades. Inom skärgårdspolitik betonades parlamentarismens betydelse genom att öppna en direkt kanal för påverkan både till riksdagen och statsrådet. Inom skärgårdspolitik har påverkan på verkställandet stärkts genom ett sekretariat med omfattande representation även från sektorministerierna.

En central faktor som tydligt skiljer de politiska sektorerna åt är identifieringen av beslutsfattarna och erkännandet som "anhängare" av en viss politisk sektor. I synnerhet inom skärgårdspolitik finns det i riksdagen personer som bekänner sig som skärgårdspolitiker och samarbetar över partigränserna. Inom landsbygdspolitiken och stadspolitik finns det inte så många personer i riksdagen som påverkar över partigränserna. Det mest påfallande är dock stadspolitik, som få politiker vågar erkänna offentligt att de är anhängare av. Detta bidrar till att landsbygdspolitiken och stadspolitik inte främjas på samma sätt eller åtminstone med samma synlighet som skärgårdspolitik. Man identifierar sig med de politiska sektorerna på olika sätt, vilket kan påverkas av en starkare värdeladdning i anslutning till genomförandet av landsbygdspolitiken och stadspolitik. Å andra sidan har den parlamentariska betydelsen nu också identifierats inom landsbygdspolitiken på basis av verksamheten i statsrådets parlamentariska arbetsgrupp för glesbygden (HAMA-arbetsgruppen). När det gäller en enskild politisk sektor skulle parlamentarism kunna stärkas av ett fenomenbaserat arbetssätt, vilket HAMA-nätverkets arbete är ett fungerande exempel på.

Det finns ett tydligt behov av samarbete mellan de politiska sektorerna och samordning inom den breda regionutvecklingen. På grund av de gemensamma kontaktytorna mellan landsbygdspolitiken och skärgårdspolitiken, som dessutom lyder under samma ministerium, finns det mer samarbete mellan dem än mellan dem och stadspolitiken. På basis av workshopen finns det en önskan att ytterligare intensifiera samarbetet, men det finns hinder för att organisera samarbetet i praktiken med otillräckliga resurser och i synnerhet med tanke på de utmaningar som är förknippade med tidsplaneringen. För att ordna samarbetet mellan de politiska sektorerna behövs inget nytt organ, utan det behövs mer vardaglig interaktion till exempel genom att ordna regelbundna möten och diskussionstillfällen mellan aktörerna i de politiska sektorerna. Det vore bra att koppla ordnandet av samarbete och samordning till fenomen eller åtgärder som förenar de politiska sektorerna, då kunde man identifiera mål eller åtgärder som samlar sektorerna. Som en sådan arbetsform nämndes arbetsgruppen för lokalt ledd utveckling mellan landsbygdspolitiken och stadspolitiken.

Strävan efter samarbete och samordning mellan de politiska sektorerna ansågs dock inte vara ett egenvärde i diskussionen i workshopen, eftersom varje politisk sektor har sina egna mål och utgångspunkter. En central helhet för genomförandet i de politiska sektorerna är frågan om hur de placerar sig i den vidare referensramen för regionutvecklingen. I samarbetet och jämförbarheten mellan de olika politiska sektorerna måste man också beakta deras koppling till och komplementaritet med åtgärderna inom EU:s regional- och strukturpolitik (inklusive landsbygdsfonden). I praktiken innebär detta att EU:s finansiella instrument utnyttjas bättre och samordnas med nationella politiska åtgärder. Som en konkret och positiv faktor som ökat samarbetet och samordningen nämndes statsrådets gemensamma forsknings-, framsyns-, utvärderings- och utredningsverksamhet (VN-TEAS), som har ökat samarbetet mellan ministerierna i beredningen, styrningen och genomförandet av forskningsprojekt.

I alla tre politiska sektorer är det gemensamma målet att påverka nationellt, men genomförandet är något annorlunda i varje sektor. I landsbygdspolitiken sker MANEs huvudsakliga påverkan på nationell nivå, men verkningarna måste också sträcka sig till regional och lokal nivå. I den stadspolitiska samarbetsgruppen finns representanter för städer av olika storlek, vilket ger samarbetsgruppen en stark lokal inriktning i stället för en riksomfattande betoning. Skärgårdspolitiken betonar särskilt skärgårdskommunerna, vilket syns i de riksomfattande skärgårdspolitiska åtgärderna. På grund av olikheterna i utfallet av de politiska sektorerna/den lokala nivån bedömdes samarbetet och samordningen inte stärka deras lokala och regionala genomslagskraft. I en workshop behandlades områdesplanering som ett exempel på de politiska sektorernas genomslagskraft på regional/lokal nivå. För alla tre politiska sektorer syns deras betoningar för närvarande inte tillräckligt i planeringen av områdesanvändningen, även om de har strävat efter att deras egna åsikter ska tas i beaktande i totalreformen av markanvändnings- och bygglagen.

3.3 Tväradministrativa principen är nödvändig, men utmanande

Centrala observationer

- Landsbygdspolitiken har banat väg för den tväradministrativa principen och förankrat flera andra nyckelbegrepp i ordlistan för regionutveckling, såsom begreppet multilokalitet.
- Tväradministrativ verksamhet inom statsförvaltningen genomförs via de tjänsteinnehavare som utsetts till organen. Den tväradministrativa verksamheten har framskridit, men exempelvis tidsbrist och ett motiverat försvar av de egna reviren inskränker dess utrymme och begränsar möjligheterna att utnyttja den.
- Landsbygdseffekterna av de politiska åtgärder som finansministeriet och miljöministeriet ansvarar för ökar. Det betonar behovet av att koppla landsbygdspolitiken till dessa ministeriers beslutsfattande.

Perttu Vartiainen granskade 2014 i egenskap av utredare tillsatt av näringsministern utvecklingsbehoven inom stads-, landsbygds- och skärgårdspolitiken. I sin rapport betonar Vartiainen¹⁷ betydelsen av tväradministrativ verksamhet och ser det som en faktor som förenar dessa politiska sektorer. Tväradministrativ verksamhet avser ett verksamhets sätt mellan förvaltningsområdena och över deras gränser. Landsbygdspolitiken hör till de tidigaste som börjat använda detta i Finland. Senare har detta begrepp och delvis också det verksamhets sätt som det representerar spridits i samhället. I anslutning till detta kan man konstatera att landsbygdspolitiken har spelat en viktig roll även för regionutvecklingen som importör och lanserare av många andra slående begrepp. De nyaste exemplen på det är idén om multilokalitet och smart anpassning (smart shrinking), som i stor utsträckning har rotat sig i Finland med hjälp av landsbygdspolitiska aktörer.

Förvaltningsområdena är kopplade till MANEs verksamhet via ministeriernas tjänsteinnehavarrepresentation. Även om representativiteten är mycket omfattande lyfte de intervjuade också fram utmaningar i anslutning till den så kallade personrisken. På denna punkt delar landsbygdspolitiken problemet med det övergripande sektorsövergripande samarbetet inom statsförvaltningen. Samarbetet visar sig närmast som möjligheter till växelverkan och deltagande. Gripandet av dessa möjligheter begränsas bland annat av attityder, tidsbrist samt av försvar av sektorisering som hör till den egna uppgiftsbeskrivningen och förvaltningsområdet. Därför ser många MANE (och även landsbygdspolitiken som helhet) som en del av det ansvariga ministeriets område och tanken på partnerskap i

17 Vartiainen, Perttu (2014). Finland behöver stads- och landsbygdspolitik. ANM rapporter 29/2014

utvecklingsarbetet som "överskrider tjänsteplikten" förverkligas sämre än man önskat. Där-
emot betraktas organisationssektorns omfattande representation i MANE som en styrka
och är allmänt uppskattad. Kopplingen av organisationer till verksamheten har också
haft ett exempelvärde bland annat vid bildandet av regionala organ som hör till jord- och
skogsbruksministeriets förvaltningsområde (t.ex. deltagande i utarbetandet av regionala
utvecklingsplaner för landsbygden och skogsråden).

**De intervjuer som genomförts i samband med denna utvärdering ger en ganska posi-
tiv överblick över hur den tväradministrativa aspekten beaktas i MANEs verksamhet
och även i landsbygdspolitiken i allmänhet.** Man ser att det uppstår sprickor i den frå-
n två håll. För det första har den sektorisering som kännetecknar sektorförvaltningen visat
sig vara en av statsförvaltningens egenskaper som har rotat sig djupare än de optimistiska
bedömningarna. Detta innebär att det sektorsinriktade tänkandet inte representerar ett till-
fälligt arbetssätt som lämnar utrymme, utan det är ett drag som ständigt förnyas och till och
med förstärks och som man måste lära sig att arbeta med även i fortsättningen. Ett annat
utvecklingsdrag som har att göra med tväradministrativ verksamhet är att man föreställer
sig att de politiska åtgärder som finans- och miljöministerierna ansvarar för har stärkts när
det kommer till regionpåverkan. Det anses ha understrukt behovet av att integrera lands-
bygdspolitikens målsättningar i de aktuella ministeriernas beslutsfattande.

**För miljöministeriets del åskådliggörs detta behov av en jämförelse mellan inneva-
rande period och regeringsprogrammet som föregick riksdagsvalet 2019.** Bioekonomi
hörde till regeringsprogrammets spetsprojekt. När den aktuella rapporten skrivs behand-
lar den sittande regeringen detta ämnesområde inom referensramen för koldioxidneutra-
litet och biologisk mångfald. När det gäller miljö- och klimatmålen spelar den så kallade
markanvändningssektorn en nyckelroll. Miljöministeriet har ett betydande inflytande inom
denna sektor till exempel i fråga om trafik, boende och byggande samt användning av
jord- och skogsbruksmark. Dessa områden hör också till landsbygdspolitikens traditionella
krets för inflytande, så kopplingen mellan landsbygdspolitiken och miljöpolitiken är tät.

**För finansministeriets del riktas förväntningarna på landsbygdspolitiken framför allt
mot i vilken mån den så kallade positiva särbehandlingen är legitim och ändamåls-
enlig för att främja målen för landsbygdspolitiken.** Inom landsbygdspolitiken har det i
allt högre grad framförts motiveringar till att likabehandlingen av alla människor inte ga-
ranterar jämlikhet. Därför föreslås till exempel differentiering av beskattningen och särskild
behandling av studielån på basis av bostadsort. I fråga om multilokalitet och så kallad dub-
bel kommundel tillhörighet krockade dessa krav med grundlagen: multilokalitet kan inte vara
förknippad med beskattningssmässiga rättigheter eller skyldigheter i an-
slutning till rösträtt eller valbarhet. I samband med detta framfördes i intervjuerna önske-
mål om att man inom landsbygdspolitiken på ett konstruktivt sätt också ska utveckla och
presentera nya och genomförbara initiativ för att främja multilokalitet.

Förväntningarna på finansministeriet visar att beslut som gäller den så kallade stora regionalpolitiken fortfarande är viktiga i landsbygdspolitiken. Exempel på intressebevakningsärenden av denna typ är grunderna för fördelningen av samfundsskatteintäkterna till kommunerna. En fråga som är viktig för landsbygdskommunerna där är hur utdelningarna i anslutning till företagsverksamhet och skogar bestäms. När man granskar landsbygdspolitiken verksamhetsätt och teman förmedlas ingen tydlig bild av hur man kan ta tag i intressebevakningsärenden som representerar denna genre ("viktiga, men kommer inte över nyhetströskeln"). Forsknings- och utredningsverksamheten torde höra till de användbara metoderna. Det är dock krävande att exakt avgränsa genomförandet med en viss beredningskontext. Dessutom riktas allmänhetens intresse och kommunikationen i de sociala medierna den landsbygdspolitiska diskussionen och därmed även forsknings- och utredningsverksamheten till teman som polisen, förlossningssjukhus och taxistationer, människornas dagliga livsmiljö och strävan efter popularitet.

3.4 Landsbygdspolitik och MANE i en regionutvecklingskontext som leds av EU

Centrala observationer

- Komplementariteten hos den nationella landsbygdspolitiken och den programmässiga utvecklingsverksamheten som delfinansieras av EU måste förbättras och förfarandena förenhetligas för att säkerställa en konsekvent och nyttig utvecklingspolitik.
- Ur ett regionalt perspektiv är det nödvändigt att fokusera på att utveckla landsbygdens livskraft genom att förbättra invånarnas utkomst, service och samhällens funktion samt genom att stärka landsbygdens konkurrenskraft.

Utgångspunkten för EU:s sammanhållningspolitik är skillnaderna mellan olika typer av regioner, kulturer och utvecklingspolitik, som man inom sammanhållningspolitiken har strävat efter att svara mot enligt principen om platsbaserad utveckling.

Platsbaserad utveckling förekommer dock inte som term i programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland¹⁸ enligt Europeiska unionens landsbygdspolitik, det vill säga den gemensamma jordbrukspolitikens (CAP) andra pelare. Platsbaserad utveckling är i varje fall en princip för den nationella landsbygdspolitiken i det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet för 2014–2020. Landsbygdsprogrammet för Fastlandsfinland hänvisar till

18 Kahila, Petri (2016). Platsbaserad utveckling i ett mycket platsbaserat samhälle. I verket Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter, Backa (red.). Platsbaserat samhälle som perspektiv. Arbets- och näringsministeriets publikationer, Helsingfors. 59–72.

lokala förhållanden (t.ex. Leader-grupper och utveckling av byar), men den regionala/lokala differentieringen av landsbygden identifieras inte direkt i programmet. Den nationella landsbygdspolitiken åter talar starkt för en platsbaserad utveckling, men saknar lämpliga verktyg och instrument för att genomföra den.

Resurserna för utveckling i synnerhet i Östra och Norra Finland, men även i andra landsbygdsområden, kommer från EU och därför hamnar den nationella landsbygdspolitiken och MANE i skuggan av landsbygds- och strukturfondsprogrammen.

NTM-centralernas regionala utvecklingsprogram för landsbygden och Leader-gruppernas lokala strategier tar upp prioriteringarna från den nationella landsbygdspolitiken, men endast i form av omnämmanden. Det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet borde åtminstone i viss mån vara en övergripande strategi som genomförs med hjälp av andra finansieringsprogram. Nu är helhetsprogrammet inte en sådan övergripande strategi och försöker inte heller vara det. I den här helheten ser den nationella landsbygdspolitiken och MANEs verksamhet ut som en diskussionsklubb som sysslar med informations- och relationsverksamhet jämfört med EU-programfinansieringen. De personer som intervjuades för denna utvärdering riktade dock inte kritik särskilt mot landsbygdspolitiken och MANEs verksamhet, utan betonade dess betydelse som ett allmänt drag i styrmedlen för regional förändring. I detta avseende fäster man särskild uppmärksamhet vid de metoder som används inom den nationella landsbygdspolitiken, där kedjan från forsknings- och utredningsprojekt till beslutsfattande och genomförande är fördröjd och känslig för störningar. Å andra sidan har projekt som genomförs med EU-programfinansiering större inverkan på regional och lokal nivå och kan således inte direkt jämföras med den nationella landsbygdspolitikens urval av metoder.

Den ovan nämnda kedjan av forsknings- och utredningsprojekt samt utvecklingsåtgärder för beslutsfattande och vice versa spelar dock en viktig roll i bedömningen av landsbygdspolitiken och MANEs verksamhet i den EU-ledda regionutvecklingens kontext.

Kunskapsbaserat beslutsfattande värdesätts i stor utsträckning som allmän princip, men informationsstyrningen är förknippad med flera osäkerhetskällor. Informationsstyrning anses till exempel vara ett svagare styrmedel än norm- och ekonomistyrning¹⁹. Dessa osäkerhetsfaktorer har att göra med informationsstyrningens många faser: expertuppgifter ska förädlas i en tillräckligt begriplig form, man ska lyckas fastställa rätt målgrupp och nå den och omvandla budskapet till förståelse och förändrat beteende²⁰. Dessa faktorer bekräftas i de strukturella hierarkierna för landsbygdens utveckling, där man möter processer som grundar sig på reglering av den programmässiga utvecklingen

19 Kahila, Petri (2016). Platsbaserad utveckling i ett mycket platsbaserat samhälle. I verket Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter, Backa (red.). Platsbaserat samhälle som perspektiv. Arbets- och näringsministeriets publikationer, Helsingfors. 59–72.

20 Tukia, Helena och Wilksman, Kaarina (red.) (2011). Informaatio-ohjaus kuntien tukena: Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Institutet för hälsa och välfärd 57/2011.

och områdenas särdrag samt landsbygdspolitikens och MANEs olika urval av metoder²¹. De personer som intervjuades för denna utvärdering kopplade landsbygdspolitikens och MANEs verksamhetsmetoder till ett vinstbringande och samarbetsvilligt styre och principen nedifrån och upp, och genomförandet av EU:s landsbygdsprogram som verksamhet enligt strategin uppifrån och ned och utövande av offentlig makt.

I denna utvärderingsuppgift betonas granskningen av skiktningen i landsbygds politikens och MANEs urval av metoder. Den nationella landsbygdspolitikens skiktning och sammansättning av olika politiska sektorer kommer mycket bra fram i såväl tidigare som i det nuvarande landsbygdspolitiska helhetsprogrammet för åren 2014–2020. Programmen har dock inte tillräckligt väl byggt upp tydliga kopplingar till den regionala utvecklingen inom EU:s program. I intervjuerna för utvärderingen identifierades en viss motsägelse mellan helhetsprogrammet och de utvecklingsprogram för landsbygden som utarbetas vid NTM-centralerna regionalt. De åtgärdslistor som ingår i det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet ansågs i viss mån vara oväsentliga, eftersom en detaljerad målinriktad åtgärdsdefinition sker i de planer som utarbetas områdesvis. På nationell nivå är det nödvändigt att endast fastställa riktlinjer för vilka frågor åtgärderna regionalt kan fokusera på. I princip kan man i denna växelverkan identifiera en konflikt mellan landsbygdspolitiken och den programmässiga utvecklingsverksamheten, där den nationella landsbygds politikens utrymme och verkningsfullhet blir ringa. Om det inte fanns någon konflikt och interaktionen fungerade effektivare än i nuläget, skulle olika aktörer ha mer verksamhetsutrymme och möjligheter att påverka gemensamma frågor och lösa problem.

Å andra sidan betonades det också i intervjuerna att det på många områden inte är lätt att skilja mellan EU:s programbaserade utveckling och landsbygds politiken. Detta kan i regel konstateras i sådana områden där det endast finns ett landskapscentrum och inte flera stadscentra. I dessa områden kan åtgärderna i strukturfondsprogrammen och landsbygdsprogrammet i allmänhet samordnas utan problem mellan de myndigheter som förvaltar dem. Under den allmänna nämnan för regionutveckling passar i sådana fall såväl regionalpolitiken som landsbygds politik in, och det görs ingen sträng gränsdragning mellan de två politiska sektorer.

I intervjuerna betonades också starka "bakgrundskrafter" i genomförandet av såväl landsbygds politik som andra politiska sektorer. I stället för att utgå från regionerna är de politiska åtgärderna starkt näringsorienterade, varvid det kan uppstå betydande skillnader i de politiska sektorernas synpunkter på hur de ska genomföras. Skillnaderna

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.

i de politiska sektorernas synpunkter märks ännu tydligare när resurserna minskar. Ur ett regionalt perspektiv vore det nödvändigt att fokusera på att utveckla landsbygdens livskraft och områdenas livskraft i allmänhet genom att förbättra invånarnas utkomst, service och samhällenas funktion samt genom att stärka landsbygdens konkurrenskraft och dragningskraft som placeringsplats för boende och företagsverksamhet. I intervjuerna konstaterades det mycket enstämmigt att dialogen mellan de politiska sektorerna och samordningen av utvecklingsåtgärderna för närvarande inte helt fungerar på regional nivå. Samtidigt betonades landsbygdspolitikens och MANEs betydelse som en möjlig samordnande politik.

I presentationen av den lokala gemenskapen och den platsbaserade utvecklingen har MANE haft en alldeles egen ställning, och sågs som en viktig faktor. Landsbygds politikens betydelse och MANEs roll när det gäller att lyfta fram den nationella synvinkeln inom regionutvecklingsområdet är en mycket viktig fråga. Man måste komma ihåg att all sektorpolicy inte direkt hör till EU:s förvaltning, utan att det är medlemsstaterna som självständigt beslutar om den. Därför bör man bli bättre på att samordna de olika politiska sektorernas mål och målen mellan utvecklingsprogrammen och sektorerna på ett stabilare sätt. Med hjälp av samordningen kunde begränsade finansieringssatsningar riktas till större helheter, vilket skulle stärka projektens och utvecklingsprogrammets styrande effekt. Landsbygds politikens och MANEs metoder och arbetssätt skulle väsentligt kunna stärka dessa tväradministrativa strävanden. Ur de intervjuades synvinkel betraktas det landsbygds politiska helhetsprogrammet på sätt och vis som ett paraply eller ryggstöd för det EU-baserade utvecklingsarbetet i regionerna. De regionala utvecklingsprogrammen för landsbygden och helhetsprogrammet möts dock inte i tillräcklig utsträckning i utvecklingsarbetet.

EU:s definition av de ekonomiska strukturerna för utvecklingsarbetet har även nu huvudrollen när den nya programperioden 2021–2027 bereds. Förordningen om den nya programperioden för Europeiska unionens CAP kommer att påverka de instrument och den politik som står till förfogande. Utvecklingsarbetets innehåll och projekt definieras naturligtvis på nationell, regional och lokal nivå, och för varje medlemsland förutsätter det alltid en anpassning till medlemslandets och regionernas egenskaper och förhållanden. Jord- och skogsbruksministeriet började förbereda utvecklingen av landsbygden hösten 2018, men landsbygds politikens eller MANEs inverkan har inte i en synlig ställning i detta beredningsarbete. I intervjuerna i utvärderingen framkom det också att landsbygds politikens och MANEs verksamhet borde ha en tillräckligt stark ställning även inom jord- och skogsbruksministeriet för att säkerställa påverkan. Som ett exempel på en insats för att stärka ställningen kan man nämna den första Smart landsbygd-turnén som MANE, skärgårdsdelegationen och den EU-baserade landsbygds politikens genomförde 2020. I praktiken innebär detta att landsbygds politikens och MANEs mål för första gången togs upp gemensamt med skärgårds politikens och EU:s landsbygds politik i regionerna. I intervjuerna som gjordes inom jord- och skogsbruksministeriet för utvärderingen nämndes det

att beredningen av de två politiska sektorerna inte helt möttes, men det nämndes också att situationen hade förbättrats jämfört med tidigare programperioder.

Som ett resultat av de intervjuer som genomförts kan man säga att EU:s betydelse i sin helhet framhävs i landsbygdsutvecklingen i Finland. Landsbygdspolitiken och landsbygdsutvecklingen har börjat positionera sig och inriktas mer via EU. Detta är i viss mån grunden till problemet, eftersom landsbygdens utveckling administrativt på många sätt inte har behandlats på ett övergripande sätt. Utgångspunkten har på många sätt varit att genomföra och övervaka EU:s riktlinjer och regler. På regionnivå funderar man mindre på landsbygdspolitikens innehållsmässiga frågor, även om man under de senaste tjugo åren i viss mån har fäst uppmärksamhet vid innehållsmässiga överväganden i regionerna.

EU:s kommande finansieringsperiod 2021–2027 skjuts upp, och många viktiga frågor var ännu obesvarade när denna utvärdering gjordes. När det gäller regional- och strukturpolitiken överensstämmer Finlands strategiska prioriteringar för den kommande programperioden i stor utsträckning med prioriteringarna från föregående period (programmet Hållbar tillväxt och jobb 2014–2020). Utifrån intervjuerna står de inte i strid med riktlinjerna för den nationella landsbygdspolitiken. I fråga om CAP-beredningen har man inom landsbygdspolitiken i första hand oroat sig för minskningen av resurserna för utvecklingen av landsbygden. Detta hot verkar ha gett vika i takt med att beredningen framskrider. Leader-gruppernas verksamhet, som hör till de viktigaste aktörerna inom landsbygdsutvecklingen, torde i stora drag fortsätta som tidigare. Inom ramen för landsbygdspolitiken är det positivt att det är möjligt att stödja lokal utveckling på gemenskapsnivå ur flera EU-fonder. Samtidigt är det väldigt viktigt att möjligheterna till företags- och projektfinansiering från NTM-centralerna förblir mångsidiga.

4 Landsbygdspolitiken och MANEs verkningsfullhet

I detta kapitel behandlas MANEs verkningsfullhet ur den lokala, regionala och nationella nivåns samt den nationella regionalpolitikens synvinkel

Centrala observationer

- Intressentgruppstänkandet erbjuder en ram för landsbygdspolitiken för att strukturera intresse- och intressentgruppernas ställning och hantera samarbetet med dem.
- Kommunernas och landskapens ställning som intressentgrupper i landsbygdspolitiken är svag. De har inget inflytande när det gäller att definiera utvecklingsprogrammen för landsbygden, så de har blivit åskådare i landsbygdspolitiken.
- Den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygden är en framgångshistoria. Den går inte att kopiera, men uppmuntrar till kontinuitet för liknande arbetsätt.

MANEs verkningsfullhet på lokal nivå har blivit sämre bland annat på grund av den dåliga kännedomen om MANE och den svaga profileringen som nationell aktör.

Största delen av de kommunala aktörer som besvarade enkäten kunde inte bedöma MANEs verkningar på lokal-, region- eller kommunnivå. Bara var tionde kunde identifiera verkningar. Över hälften av de icke-kommunala aktörerna ansåg däremot att MANE verkar effektivt på nationell nivå. Samma åsikt återkom i de regionala workshopparna och intervjuerna (se bild 8).

Jämfört med skärgårds- och stadspolitiken struktureras landsbygdspolitiken som en verksamhet på nationell nivå.

Denna iakttagelse kan förklaras genom att man granskar relationerna mellan landsbygdspolitiken och intressentgrupper. I fråga om dessa avviker landsbygdspolitiken från skärgårds- och stadspolitiken på så sätt att den har öppna kretsar, täcker hela landet och inte fäster sig vid administrativa områden. Konkret framgår detta när man granskar de politiska sektorernas organ. I den stadspolitiska samarbetsgruppen bestäms medlemskapet utifrån folkmängden, det vill säga enligt kommunernas storlekshierarki. För att få tillgång till skärgårdspolitiken och dess stöd krävs att kommunen har en viss skärgårdskaraktär. Denna typ av gränsvärden lämpar sig inte för MANEs kommunrepresentation. Bristen på dessa så kallade territoriella strukturer innebär att landsbygdspolitiken inte "automatiskt" kopplas till den regionala och lokala utvecklingen till exempel på basis av en medlemsutnämning eller urvalskriterier.

Bild 8. MANEs verkningsfullhet på olika nivåer.

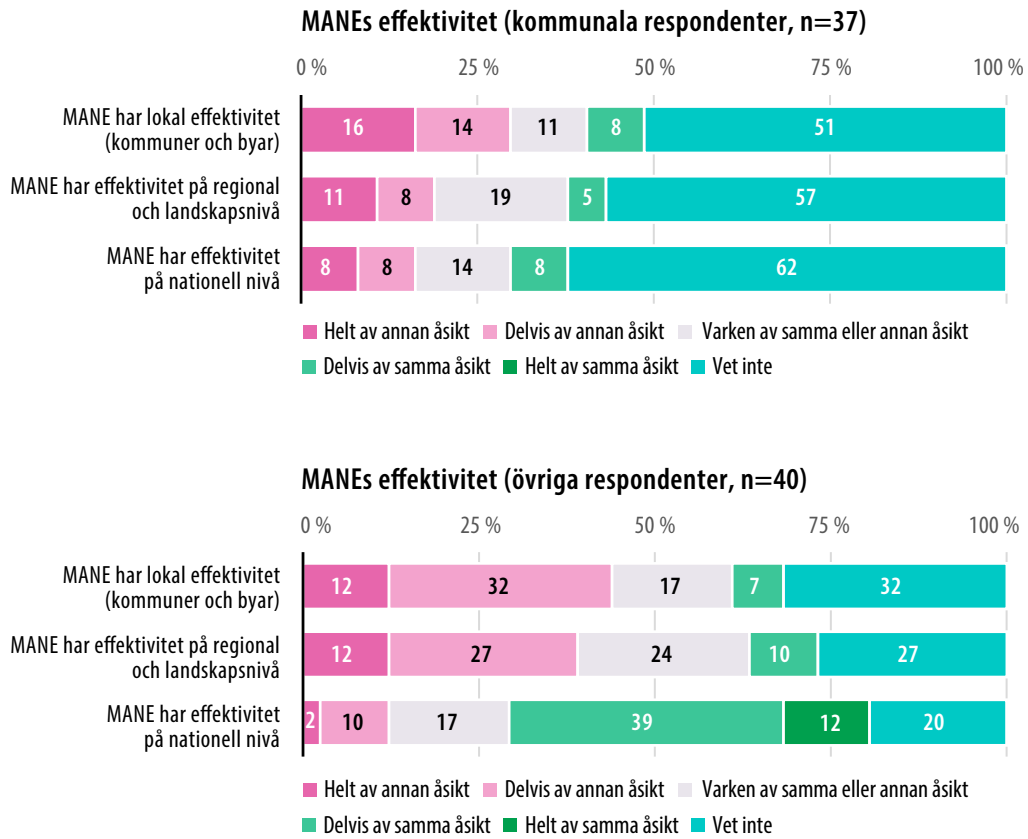
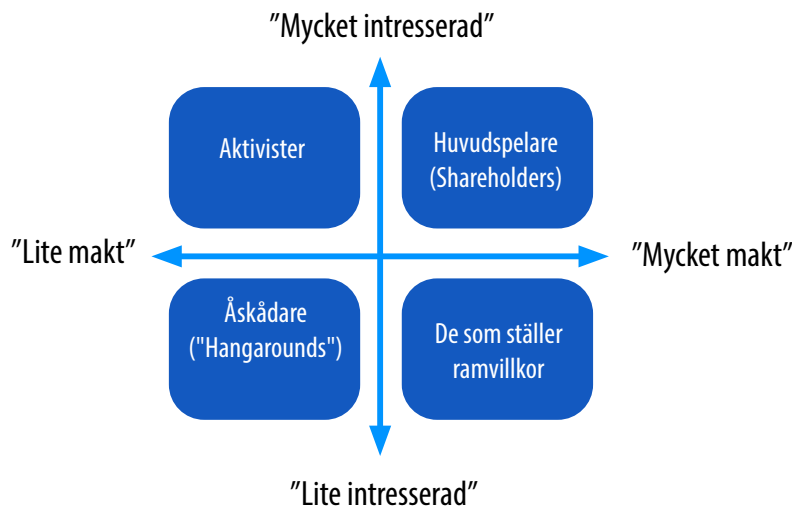


Bild 9. Landsbygdpolitikens intressentgrupper i fyrfältstabellen makt-intresse.



Landsbygdspolitiken har många intressentgrupper och många av dem är med i MANE. Med hjälp av en analysram och verktyg för intressentgruppsrelationer kan detta samarbete med intressentgrupper som sträcker sig i många riktningar och till olika aktörer struktureras och hanteras. Till strategisk ledning hör förutom att identifiera och utse intressentgrupper även att klassificera dem i enlighet med till exempel förväntningar på verksamheten eller intressentgruppernas betydelse. För detta lämpar sig till exempel verktyg i form av intressentgruppsanalys, där intressentgrupperna på basis av sina egenskaper och sin aktivitet typindelas i till exempel styrande, viktiga, passiva, samarbetsvilliga och beroende intressentgrupper. I fråga om landsbygdspolitiken lämpar sig fyrfältstabellen makt-intresse²² enligt bild 9 som utgångspunkt för denna granskning. En jämförelse med skärgårdspolitiken klargör maktens betydelse: Inom skärgårdspolitiken har skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel flest intressen och mest makt. Däremot finns det många intresse- och intressentgrupper som delar på makten inom landsbygdspolitiken. Den har lämnat betydande handlingsutrymme för aktivisterna i landsbygdspolitiken att lyfta teman och styra diskussioner.

I referensramen för intressentgruppsanalysen har kommunernas och regionernas (landskapens) territoriella grund att göra med hur mycket makt, legitimitet och intresse för att definiera politiska åtgärder regional- och lokalförvaltningen har. Om man lånar ett begrepp från företagsvärlden struktureras denna konstellation av motsatsparet shareholder-stakeholder: Exempelvis i skärgårdspolitiken driver skärgårdskommunerna ägarens intressen (shareholder) och politikerna är agenter för ägarna för att öka ägarvärdet. Däremot är kommunerna inom landsbygdspolitiken närmast åskådare, det vill säga en intressentgrupp (stakeholder) – om än en viktig sådan – bland andra intressentgrupper. Utifrån utvärderingsmaterialet finns det ingen tydlig bild av i vilken mån kommunernas svaga intressentgruppsställning i landsbygdspolitiken återspeglas i hur de behandlas. Forskningslitteraturen inom branschen ger raka rekommendationer (den s.k. Mendelows matris), som också torde ha ett prognosvärde. Huvudspelare som utövar ägarens makt bör betjäna väl (manage closely). Behandlingen av andra intressentgrupper kan vara mer slapp: Det lönar sig att hålla aktivisterna nöjda (keep satisfied). De som ställer upp ramvillkoren ska hållas informerade om situationen (keep informed). Det räcker att åskådarna får observera och vara med i verksamheten (monitor with minimum effort).

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

Bild 10. Uppfattning bland dem som svarat på jämförelseenkäten om den egna politiska sektorns genomslagskraft på olika regionala nivåer.

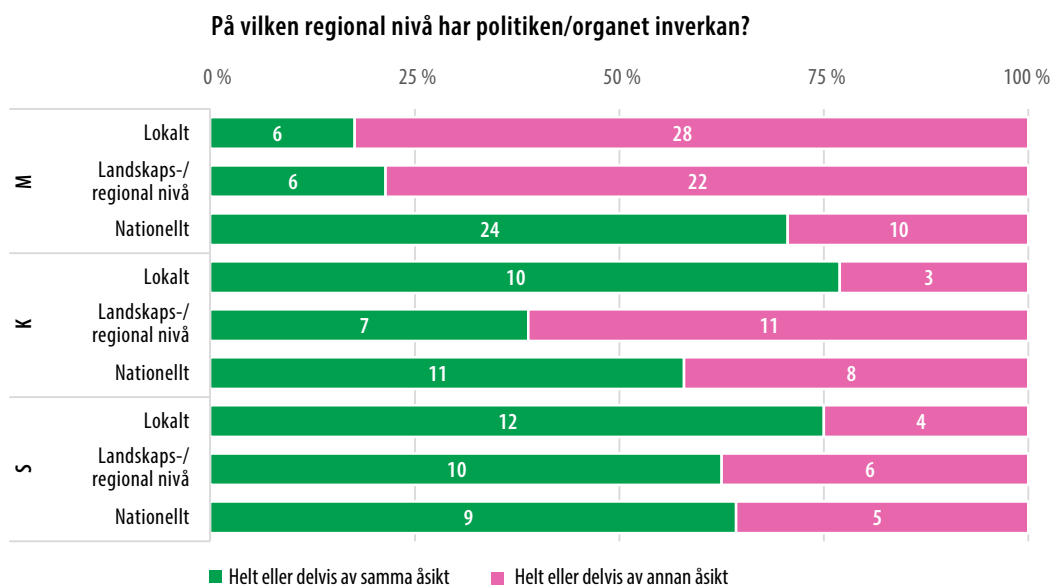


Bild 10 presenterar uppfattningarna bland dem som svarat på jämförelseenkäten om den egna politiska sektorns genomslagskraft på olika regionala nivåer. Det bör noteras att påståendena om MANE inte är helt jämförbara med de övriga två politiska sektorerna. Även i samband med skärgårds- och stadspolitiken skulle inriktningen på organet (skärgårdsdelegationen, den stadspolitiska samarbetsgruppen) sannolikt ha betonat den riksomfattande verkningsfullheten i förhållande till de regionala och lokala nivåerna. Och på motsvarande sätt skulle ett påstående om landsbygdspolitiken i stället för MANE troligen ha fått större betydelse på lokal nivå. I vilket fall som helst stärker svaren i jämförelseenkäten uppfattningen om att regionala strukturer har kopplingar till regionalpolitikens verkningsfullhet och koppling till beslutsfattandet på olika regionala nivåer.

Det är också anmärkningsvärt och ganska överraskande att den lokala nivån i skärgårds- och stadspolitiken visar sig vara den mest effektiva regionala nivån. Däremot kan man inte betrakta stadspolitikens svaga effekt på region- och landskapsnivå som överraskande. Till exempel med tanke på landskapens intressebevakning är det motiverat att i större utsträckning betona enhetlighet i området än en utvecklingspolitik som är centralstyrd och där centra nätverkar sinsemellan.

Inom landsbygdspolitiken har man traditionellt sökt lösningar på den svaga kopplingen mellan regional och lokal nivå genom nätverksliknande strukturer och verksamhetsförhållanden. Såsom beskrivs ovan i samband med organiseringen (kapitel 2) är

denna verksamhetsmodell motiverad såtillvida att det enligt intervjuerna inte går att hitta alternativ till en effektivitetslogik som grundar sig på temanätverk uttryckligen i riktning mot regional och lokal nivå. Det här verksamhets sättet stöds också av de intervjuade för att det "fortfarande är mode", det vill säga i linje med det rådande utvecklingstänkandet som betonar nätverk och ett nätverksbaserat arbetssätt. Som en begränsning i anslutning till de landsbygdspolitiska nätverken nämndes i intervjuerna att de uppfattas som en sorts "klubbar av aktiva och experter inom den inre kretsen", vars attraktion är mycket svag i synnerhet bland myndighetsutvecklare på regional och lokal nivå. Detta drag har att göra med en brist på ovan nämnda territoriella strukturer, det vill säga frivilligt deltagande. Utöver MANE är därför kommunernas och landskapens delaktighet och engagemang sämre i de landsbygdspolitiska nätverken än i system som baserar sig på territoriella bindningar och i synnerhet på regionala stödinstrument (t.ex. skärgårdstillägg). Utöver temanätverken motiverar detta drag ställningen för intressebevakningsgrupper av typen småkommuner och HAMA-kommuner som de som förstärker landsbygdspolitikens territoriella grund. När det gäller stadspolitiken gäller samma problem små och medelstora städer. I fråga om dessa har man strävat efter delaktighet inom stadspolitiken så att man i den stadspolitiska samarbetsgruppen har utsett en representant för den intressebevakningsgrupp som utöver de största städerna också bär regionstädernas namn.

Vad den riksomfattande verkningfullheten beträffar lyfte flera av de intervjuade fram resultaten från den parlamentariska HAMA-arbetsgruppen. I den promemoria som utarbetats av landsbygdspolitiska sekretariatet (10.6.2019) granskas beaktandet av de teman som HAMA-arbetsgruppen presenterat och som är allmänt viktiga för landsbygdspolitiken i Marins regeringsprogram. Den huvudsakliga iakttagelsen i promemorian är att regeringsprogrammet innehåller många riktlinjer som påverkar landsbygden och att deras genomslagskraft avgörs när besluten om riktlinjerna konkretiseras. Slutsatsen är träffande och åskådliggörs av den åtgärd som vidtagits före tidpunkten för utvärdering för att öka antalet poliser i glesbygden med 30 årsverken. Samtidigt minskas antalet verksamhetsställen och polisens närvaro grundar sig i fortsättningen i större utsträckning än för närvarande på mobila patruller. Detta beslut illustrerar mycket väl att de slutliga formuleringarna i de landsbygdspolitiska besluten är kompromisser som samordnat krav från olika håll och på olika grunder.

Den öronmärkta finansieringsposten för landsbygdspolitiken som syns i Marins regeringsprogram är finansiering för HAMA-utvecklingen, som får 30 miljoner euro åren 2020–2022. Detta anslag innehåller bland annat en höjning av anslaget för transportstöd (från 5 miljoner till 6 miljoner euro per år). I anslutning till uppföljningen och verkställandet av HAMA-arbetsgruppens förslag genomförs dessutom en effektivitetsbedömning och ett åtgärdsprogram med försök för att utveckla livskraften och välfärden i områden som förlorar befolkning (finansiering 4 miljoner euro och förslag till tilläggsanslag på 8 miljoner euro för 2021). För att genomföra dessa åtgärder tillsattes den 8 oktober 2020 en ny HAMA-arbetsgrupp för perioden från den 12 oktober 2020 till den 30 juni 2023.

CASE: PARLAMENTARISKA ARBETSGRUPPEN FÖR GLESBYGDEN

Statsrådet tillsatte den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygden (HAMA-arbetsgruppen) i oktober 2017. Arbetsgruppens mandatperiod varade från den 1 november 2017 och till den 30 september 2019. Arbetet baserade sig på Glesbygdens många möjligheter – Strategi för glesbygden 2017–2020 som publicerades 2017 och målet var att förbättra möjligheterna i glesbygden i Finland. Arbetsgruppen sammanträdde 14 gånger och slutrapporten publicerades i oktober 2019. Rapporten innehåller arbetsgruppens enhälliga åtgärdsförslag för flera centrala ämnesområden inom landsbygdsutvecklingen. Många av dem tas upp i regeringsprogrammet.

De som deltog i HAMA-arbetsgruppens arbete ansåg att arbetsgruppens resultat gynnades av att uppgiften och verksamhets sättet var praktiskt inriktat. Förutsättningen för detta var det långsiktiga utvecklingsarbetet kring dessa teman och den strategiska processen före tillsättandet av arbetsgruppen. De lärdomar som samlades in under den strategiska processen och de uppfattningar som tog form möjliggjorde en bra expertledd beredning av mötena och att arbetsgruppen kunde arbeta enligt olika teman.

I samband med parlamentarismen framkom det en reservation i intervjuerna om att en parlamentarisk approach som HAMA-arbetsgruppen endast lämpar sig för ett fåtal utvecklingskontakter. Som exempel hänvisade man bland annat till den så kallade arbetsgruppen för företagsstöd, vars arbete förblev resultatlöst på grund av politiska spänningar i anslutning till ämnet. Därför framförde flera av de intervjuade anmärkningar om de ramvillkor som krävs för att tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp. Som sådana nämndes bland annat en exakt avgränsning av ämneshelheten, att temat ska ha tillräckligt stor samhällslig betydelse, behovet av ny lagstiftning och förekomsten av samarbets- och gränslinjer som bryter mot partigränserna. När parlamentarism utnyttjas i fortsättningen bör man fästa uppmärksamhet vid de förutsättningar som främjade HAMA-arbetsgruppens arbete och slutligen ledde till en enhälligt godkänd viljeyttring om riktlinjerna för utvecklingen av glesbygden.

Vid bedömningen av HAMA-arbetsgruppens verksamhet och de delaktigas uppfattningar är det motiverat att påminna om utvärderingen av landsbygdspolitiska samarbetsgruppen 2012. Huvudiakttagelsen som framförs där om den framtida verksamhetsmodellen är sammanlänkning av åtgärder,

byggande av påverkanskanaler och tematisk skärpning. Resultaten från HAMA-arbetsgruppen visar att

- ovan nämnda rekommendationer var i rätt riktning, genom att fästa uppmärksamhet vid dem åstadkommer man saker;
- kontinuiteten har betydelse, kedjan av åtgärder kan utnyttjas och granskas endast på lång sikt;
- valet av påverkanskanal förutsätter noggrant övervägande, till exempel ett förfarande som liknar en parlamentarisk arbetsgrupp är ett undantagsfall där flera ramvillkor och förutsättningar måste uppfyllas.

HAMA-arbetsgruppens verkningsfullhet förverkligas när utvecklingsförslag och åtgärdsförslag framskrider till beslut och verkställande. I det avseendet är det avgörande hur befattningsbeskrivningen för den nya HAMA-arbetsgruppen som tillsattes 2020 utformas: Vilka teman väljs ut till eventuella försök och vilken vikt dessa försök och arbetsgruppens uppfattningar får.

5 Slutsatser och utvecklingsförslag

I detta kapitel presenteras de viktigaste slutsatserna och rekommendationerna

5.1 Sammandrag

Nedan presenteras de viktigaste slutsatserna.

1. **Antalet ärenden som behandlas i MANE är stort och alla centrala teman kan inte främjas tillräckligt med nuvarande resurser.** MANEs samlande roll i landsbygdspolitiken för in många teman på agendan av varierande betydelse och som brådskar i olika grad. Dessutom skulle oförutsedda förändringar i verksamhetsmiljön kräva snabba reaktioner. Resurserna är dock knappa både för MANE och nätverken i förhållande till uppgifterna. Detta syns också i operativa saker, såsom i kommunikationen, och försämrar verkningsfullheten.
2. **Den tväradministrativa principen genomsvrar MANEs verksamhet, men det krävs fortfarande tid inom sektorförvaltningen för att internalisera den.** Den tväradministrativa principen är alltid kopplad till MANEs verksamhet genom att man utser representanter för många olika förvaltningsområden till rådet. Trots detta profilerar sig MANE – i likhet med aktörer som är kopplade till olika ministerier – som representant för ett ministerium (jord- och skogsbruksministeriet).
3. **Nätverkens teman upplevs i stor utsträckning gå i rätt riktning och de har fört fram ett viktigt landsbygdsperspektiv i arbetet genom att producera information och lyfta fram aktuella teman.** Minskningen av antalet temanätverk till fem har effektiviserat verksamhetens inriktning och verkningsfullhet. Nätverken har också nått små kommuner och integrerats till exempel i Kommunförbundets delegation för små kommuner.
4. **MANEs åtgärder, till exempel utredningar och utlåtanden, anses vara värdefulla, men utfallen förmedlas i varierande grad på regional nivå.** Även om tyngdpunkten i MANEs påverkan ligger på nationell nivå och inom sektorpolitiken anser de regionala och lokala aktörer som känner till MANEs verksamhet att MANE är till nytta med tanke på den egna verksamheten.

MANEs verksamhet har inte i tillräcklig utsträckning förmedlats till landskapsförbundens planer och åtgärder i alla landskap. Likaså begränsas kunskapen om MANEs utfall till aktiva aktörer i nätverket.

5. **Landsbygdspolitiken är kopplad till regional och lokal utveckling genom nätverksliknande strukturer och verksamhetsförhållanden.** Till exempel avviker MANE från stads- och skärgårdspolitiken såtillvida att den är öppen och omfattar hela landet och inte är knuten till administrativa områden. Utöver temanätverken motiverar detta drag ställningen för nätverk av typen småkommuner och HAMA-kommuner som de som förstärker landsbygdspolitikens territoriella grund.

5.2 Utvecklingsförslag

Nedan presenteras de viktigaste rekommendationerna.

1. **Som stöd för verkningsfullheten behövs aktiv kommunikation som lyfter fram intressanta synvinklar och som har tillräckliga resurser.** Tilläggsresurser bör riktas till kommunikationen till exempel genom att centraliserat erbjuda nätverken stöd tjänster för kommunikationen och säkerställa att kommunikationen når såväl nationella politiska beslutsfattare som regionala och lokala aktörer.
2. **Temanätverkens mål och verksamhetsidéer borde förtydligas och deras antal kan minskas ytterligare.** Ett bra exempel är HAMA-nätverket, som trots sin tväradministrativa och omfattande karaktär har en tydlig verksamhetsidé.
3. **Direkta kontakter med politiska beslutsfattare är viktiga. Gemensamma evenemang och kontakter med beslutsfattarna borde utökas ytterligare.** Dessutom bör man säkerställa att det material som MANE producerar också når de politiska beslutsfattarna, så att landsbygdsaspekten beaktas redan i beredningsskedet.
4. **Effekten på regional och lokal nivå ökar av ett tätare samarbete med dessa aktörer, i synnerhet landskapsförbunden.** Landskapsförbunden är centrala aktörer i regionutvecklingen och en systematisk integrering av förbunden i till exempel temanätverkens verksamhet ökar synligheten och integreringen av teman till exempel i strategier som styr regionutvecklingen.

Dessutom skulle förmedlingen av meddelanden kräva att andra aktörer på regional och lokal nivå aktiveras.

5. **Målen/åtgärderna för de nationella politiska sektorerna för regionutveckling borde lyftas fram till exempel i form av gemensamma teman** (t.ex. i samband med regionutvecklingsdiskussionerna) i landskapen så att de konkret kopplas till strukturfondsprogrammen och de regionala utvecklingsplanerna för landsbygden.
6. **Komplementariteten och samarbetet mellan de politiska sektorerna ska utvecklas.** Komplementariteten bör lyftas fram mer konkret i det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet. Åtgärdslistan bör ge möjlighet att fastställa gemensamma mål. Ett nytt sätt att närma sig saken kunde i stället för teman vara fenomenbaserat, där perspektivet inte skulle vara landsbygden och staden separat (multilokalitet är ett bra exempel på detta). En genomgående tanke är att minska enskilda teman och gestalta saker som en del av ett mer omfattande system. Likaså måste samarbetet mellan de politiska sektorerna utvidgas till att omfatta även miljö- och finansministerierna utöver den mer traditionella betoningen på arbets- och näringsministeriet. Stadspolitikerna är bara en sektor som ändå regelbundet upprepas i samarbetskraven.
7. **Den positiva uppmärksamheten från den parlamentariska arbetsgruppen för glesbygden och det fortsatta arbetet ger möjlighet att lyfta fram det "gränsöverskridande parlamentariska nätverket" i huvudrollen i landsbygdspolitiken.** Detta kan ske till exempel genom att man utser riksdagsledamöter till medlemmar i MANE.

Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2021

- 1 Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raportti
- 2 Metsätalouden kannustejärjestelmä 2021 -luvulla työryhmän muistio
- 3 Maaseutupolitiikan neuvoston arviointi 2016–2020
- 4 Maa- ja metsätalousministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätös vuodelta 2020
- 5 Utvärdering av Landsbygdspolitiska rådet 2016–2020
- 6 Kansallisen Itämeren alueen lohi- ja meritaimenstrategian 2020 arviointi
- 7 Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelma
- 8 Lähiruokaa – totta kai! Lähiruokaohjelma ja lähiruokasektorin kehittämisen tavoitteet vuoteen 2025
- 9 Naturligtvis närmat! Närmatsprogrammet och målen för utveckling av närmatssektorn till 2025
- 10 Local food – but of course! The Local Food Programme and local food sector development objectives for 2025
- 11 Trygga vattentjänster av hög kvalitet för alla
- 12 Ajassa uudistuva maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027
- 13 Luomu 2.0 – Suomen kansallinen luomuohjelma vuoteen 2030
- 14 Luomu 2.0 – Finlands nationella ekostrategi för 2030
- 15 Landsbygd som förnyas i tiden – Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2021–2027
- 16 Tulevaisuuden yhteysalusliikenne – selvitys kehittämistarpeista

Jord- och skogsbruksministeriet

Regeringsgatan 3 A, Helsingfors
PB 30, 00023 Statsrådet
mmm.fi

ISBN: 978-952-366-183-7 PDF

ISSN: 1797-397X PDF