

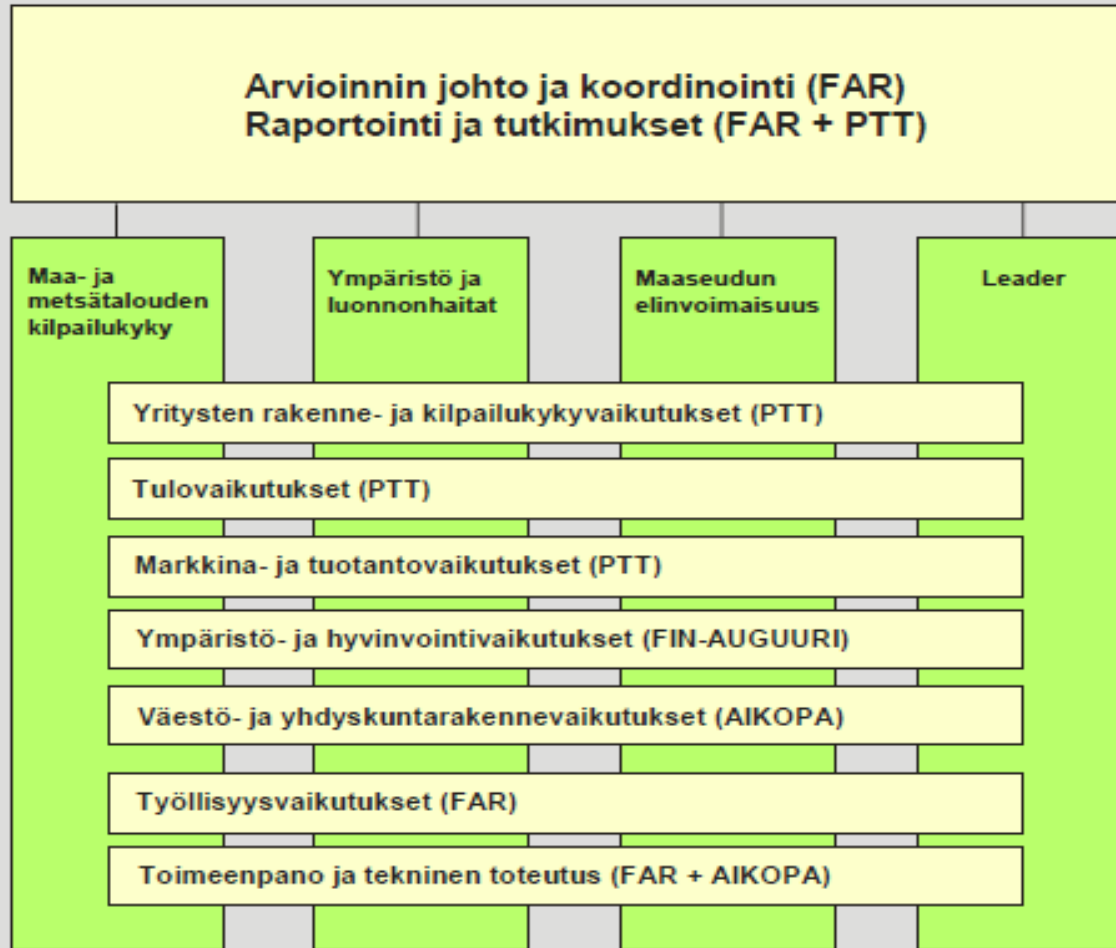


Manner-Suomen maaseudun kehittämishjelmä 2007-2013

Jälkiarvioinnin havainnot ja
johtopäätöksiä



Arviointiasetelma



Ohjelman kokonaiskustannukset n. 8,3 mrd. euroa, josta julkista rahoitusta n. 6,8 mrd. euroa.

Aineistoina mm. ohjelman seurantatiedot, muut tilastot ja selvitykset sekä kyselyt ja haastattelut ohjelman kohderyhmille ja hallinnolle.



Vaikutukset yritystoimintaan ja työllisyyteen





- Ohjelman maatalouteen liittyvät toimenpiteet muodostavat selkeän yhtenäisen kokonaisuuden
- Perusmaatalouden ylläpitämiseen vaikuttavat eniten LFA-tuki ja myös sukupolvenvaihdoksille erittäin tärkeä nuorten viljelijöiden aloitustuki
- Perusmaatalouden säilyminen on ehdoton edellytys myös rakennekehitykselle ja kilpailukyvyn parantumiselle.
- Tuottavuuden parantumisen näkökulmasta maatalouden investointituki on ollut elintärkeää
- Kaikilla näillä tuilla on myös selkeitä ympäristön tilaan liittyviä kytköksiä, joten maatalouden ympäristötuki (uudella ohjelmakaudella ympäristökorvaus) olisi luonnollinen osa tätä kokonaisuutta
- Maatalouteen liittyvä koulutus- ja hanketoiminta liittyy suoraan maatalouteen

⇒ *Maatalous omaksi ohjelmaosioksi*





- Innovaatioiden löytäminen ja niiden pohjalle rakentuvat yritysten investoinnit ja kehittämistoimet vaativat aiempaa enemmän panostusta
 - Tämä olisi kuitenkin niitä selkeitä lisäarvoja, joita maaseutuohjelmalla pitäisi saada aikaan
- ⇒ *Innovaatioiden hakemiseen lisätään hanketason panostusta ja yritykset tiiviimmin mukaan*
- Rahoituksen myöntäjien pitää pystyä tukemaan myös riskipitoisempia hankkeita ja ottaa rohkeasti myös "etunojaa"
 - Tämä voi tapahtua olemassa olevien toimenpiteiden puitteissa
 - Ohjelmakauden aikana tilanteeseen on kuitenkin reagoitava, jos toivottuja tuloksia ei synny
- ⇒ *Oma riski/innovaatiotoimenpide*
- ⇒ *Tarjouskilpailuja innovatiivisten hankkeiden edistämiseksi*





- Uusia kokoaikaisia työpaikkoja on kevään 2015 seurantatietojen mukaan luotu noin 5 100 kappaletta, kokoaikaiseksi muutettuna (mukana myös osa-aikaisia työpaikkoja) uusia työpaikkoja on syntynyt kaikkiaan noin 7 800.
 - Lisäksi toiminnalla on vaikutettu vajaan 18 000 työpaikan säilymiseen, myös toimenpiteen /toiminnan aikana tai hankkeissa on työllistynyt henkilöitä.
 - Ohjelman toimenpiteillä on ollut myös sellaisia työllisyysvaikutuksia, joita ei ole seurantatiedoissa. Hallinnonalan arvion mukaan ohjelmalla on myötävaikutettu noin 75 000 työpaikan syntymiseen tai säilymiseen.
- ⇒ Ohjelma on yritystuen osalta onnistunut. Haaste on kuitenkin se, että pääosa toiminnasta kohdistuu olemassa olevan tuotannon ja yritystoiminnan kehittämiseen ja säilyttämiseen. *Ohjelman tavoiteasetannassa ja maaseudun kilpailukyvyn näkökulmasta uuden yritystoiminnan ja työpaikkojen luominen olisi erittäin tärkeää.*



Ympäristövaikutukset ja vaikutukset eläinten hyvinvointiin



Ympäristövaikutukset



- Ympäristötuen perustoimenpiteiden osalta sitoutuneen maatalousmaan määrä kasvoi ohjelmakauden aikana hieman (4 %), erityisympäristötukien osalta ala liki kaksinkertaistui. Eniten nousivat luomutoimenpiteen sekä lietalannan sijoittaminen peltoon –toimenpiteen suosio.
 - Toimenpiteen valinta perustuu koettuun soveltuvuuteen suhteessa tilan tuotantotapaan → Toimenpiteet profiloituvat eri tavoin erilaisille tiloille riippuen esim. tuotantosunnasta ja tilan koosta. Myös toimenpiteiden käyttö alueittain vaihtelee; esim. ravinnekuormitusta ehkäisevät toimenpiteet ovat muuta maata yleisemmin käytössä Etelä-Suomessa.
 - Toimenpiteistä ympäristövaikuttavimpia ovat erityisympäristötuet, joissa on myös vahva kohdentumiselementti (koettu soveltuvuus vaihtelee paljon). Erityisympäristötuet koetaan usein byrokraattisiksi ja työläiksi. Erityisympäristötukien valintaperusteena mainitaan usein ympäristönhoitotarpeet.
 - Ohjelmakauden aikana vesistökuormitus kääntynyt laskuun, mihin ympäristötuen toimenpiteet (lannoitusrajoitukset, kasvipeitteisyystoimenpiteet) ovat myötävaikuttaneet.
 - Monimuotoisuus on pysynyt ohjelmakauden aikana samalla tasolla. Ohjelman toimenpiteet ovat edistäneet monimuotoisuuden perustason säilyttämistä.
- ⇒ *Toimenpiteiden profiloiminen edistää ympäristövaikuttavuutta. Vesistövaikuttavien toimenpiteiden osalta profiloitumista on jo tapahtunut. Monimuotoisuuden tason turvaaminen edellyttää niinkään nykyistä voimakkaampaa profiloimista esim. ympäristönhoitotilojen avulla.*
- ⇒ *Erityisympäristötukien houkuttelevuuteen viljelijöiden näkökulmasta tulisi kiinnittää huomiota.*

Ohjelman ympäristövaikuttavuus

- Ympäristöhankkeet: hanketyöllä on saatu aikaan konkreettisia tuloksia, ja sen avulla pystytään vastaamaan laajempiin yhteiskunnallisiin muutostrendeihin, toisaalta alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja ympäristökysymyksiin.
- ⇒ *Haasteena erityisesti hanketoiminnan jatkuvuus ja suunnitelmien konkretisoituminen. Seurantaindikaattoriston vastaavuutta pitää kehittää.*
- Maatalouden alueellinen erikoistuminen ja rakennekehitys jatkuvat. Nykyinen keinovalikoima ei riitä vähentämään eläinyksikkökeskittymien ravinnekuormituspotentiaalia.
- Ympäristötuen toimenpiteet edistävät paljolti maatalouden laajaperäistämistä. Paikallisella tasolla laajaperäiset ja intensiiviset pellonkäyttömuodot voivat olla keskenään ristiriidassa, ja pahimmillaan jopa lisätä kuormitusta.
- ⇒ *Lannan jatkokäsittelyn edistäminen (lannan käsittely ja hyödyntäminen) → ravinteiden kierrätyksen edistäminen, potentiaali keinolannoitteiden käytön vähentämiseen*
- ⇒ *Ympäristötukea ei voi kehittää pelkästään ympäristövaikuttavuuden näkökulmasta, vaan myös esim. viljelijöiden käyttäytymiseen vaikuttavat taloudelliset motiivit ja rakennekehitystekijät pitää ymmärtää ja huomioida.*
- Ympäristötietoisuus on kasvanut sekä viljelijöillä että muilla toimijoilla. Ympäristöasioiden nouseminen maatalouden kehittämisen keskiöön on yksi ohjelman merkittäviä onnistumisia.



Eläinten hyvinvointi

- Eläinten hyvinvointitukeen oli sitoutunut nautatiloista 41 % ja sikatiloista 76 %
 - Keskimääräinen tuki tilaa kohti kasvanut tuen tasonkorotuksen myötä v. 2008 2300 €:sta v. 2014 9400 €:on. Tukeen sitoutuneiden tilojen määrä kasvoi korotuksen yhteydessä viidenneksellä.
 - Eläinten hyvinvointituella on kytkös investointitukeen (tukiehdot edellyttävät usein tuotantorakennusten uusimista), minkä vuoksi vaatimukset myös karkottavat osan potentiaalisista tuenhakijoista.
 - Eläinten hyvinvoinnissa eniten parantamistarvetta koettiin eläinten terveydessä, vähiten ravitsemuksessa.
 - Nautatilojen toimenpiteet koettiin käyttökelpoisemmiksi kuin sikatilojen
 - Tuen myönteisinä vaikutuksina mainittiin useimmin pito-olosuhteiden parantuminen kokonaisuudessaan sekä taloudelliset vaikutukset
- ⇒ *Tukea saaneet tilat ovat kehittyneet suotuisasti → tuki edistänyt tilojen kilpailukyvyn kehittymistä*
- ⇒ *Mainitut ongelmakohdat olivat keskenään hyvin erilaisia → tuessa vähän systemaattisia ongelmia*





Vaikutukset elinympäristöön sekä väestö- ja yhdyskuntarakenteeseen





- Kehittämishankkeiden toiminta ja vaikutukset painottuvat elinympäristön kehittämisen puolelle, kuten asukkaiden yhteenkuuluvuuden, aktiivisuuden ja asumisviihtyvyyden lisäämiseen, ja toisaalta olemassa olevan toiminnan /yritysten kehittämiseen.
- ⇒ *Tässä elinympäristön kehittämiseen tähtäävässä toiminnassaan hankkeet ovat onnistuneet hyvin.*
- Hankkeilla on ollut myös etenkin välillisiä työllisyysvaikutuksia toimintaympäristön ja toimintaedellytysten parantamisen kautta.
- ⇒ *Ohjelman työllisyystavoitteiden kannalta on kuitenkin tarpeen vahvistaa yritystoiminnan kehittämiseen tähtäävän kehittämishanketoiminnan ja yritysten tukemisen välistä yhteyttä.*



- Manner-Suomessa alkutuotannon työpaikat ovat vähentyneet koko ohjelmakauden ajan. Tämä on vauhdittanut työikäisten ja nuorempien poismuuttoa ja heikentänyt demografista kehitystä, erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Muulla taloudellisella toiminnalla ja uusilla yrityksillä ei ole kyetty täysin korvaamaan työpaikkojen vähenemää, mutta on kuitenkin pienennetty menetyksiä.
- ⇒ *Maaseudun kehittämissuunnitelmalla on tuettu yritysten ja työpaikkojen syntymistä ja säilymistä, vaikutettu uusien palvelujen aikaansaamiseen sekä tuettu elinkeinoja.*
- ⇒ *Toimet ovat lisänneet asumis- ja työssäkäyntimahdollisuuksia ja mahdollistaneet ihmisten toimeentulon ja pysymisen maaseudulla sekä lisänneet työllisten osuutta väestöstä eli hillinneet väestöllisen ja taloudellisen huoltosuhteen heikkenemistä.*
- ⇒ *Ohjelman toimet ovat hidastaneet maaseutualueiden negatiivista kehitystä.*



Leader-toimintatapa





- Seurantatietoja Leader: uusia työpaikkoja (kokoaikaisia ja kokoaikaiseksi muutettuja) 2279 eli noin kolmannes ohjelman työpaikoista, 3478 säilytettyä työpaikkaa (koko ohjelmalla säilytettyjä 17 710 kpl), 1301 uutta yritystä, uusia tuotteita tai tekniikoita käyttöön ottaneita yrityksiä 561 kpl. Ryhmien omaa arviota: tuhannet yritykset saaneet yritystukea ja osallistuneet hankkeisiin; satoja ollut ryhmien asiakkaina, mutta on ohjattu muille rahoittajille.
- ⇒ Yritystoiminnan kehittäminen ollut tuloksellista: *Ryhmien mahdollisuuksia toimia yritystoiminnan aktivoijina, kehittäjinä ja rahoittajina tulee entisestään vahvistaa ja erityistä huomiota kiinnittää uusien yritysten ja työpaikkojen luomiseen.*



- Paikallisiin asukkaisiin suoraan kohdistuneista hankkeista suurin osa Leaderin kautta.
 - Leader-hankkeita (4882 kpl) oli 7/10 hankkeesta. Ryhmien neuvonnan ja tiedotuksen ansiosta moni hanke ylipäättään käynnistyi.
 - Sosiaalinen pääoma: yhteistyöhön, luottamukseen, yhteenkuuluvuuteen, aktivoimiseen sekä valmiuksien parantamiseen on kohdistettu paljon suorja toimenpiteitä ja ne ovat myös vahvistuneet. Sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyuden sekä sosiaalisen pääoman vahvistamiseksi maaseudun kulttuuriperinnön säilyttäminen ja elävöittäminen Leaderin avulla ollut merkittävää: yhdessä tekeminen ja talkoot ovat liittyneet elinympäristön kunnostamisen hankkeisiin.
 - Leader-ryhmät liian yksipuolisesti Manner-Suomen maaseudun kehittämissihjelman toimeenpanijoita, mikä aiheutti ohjelmakauden vaihteessa katkoksia.
- ⇒ *Ryhmien laajennettava rahoitus pohjaa. Uudelle ohjelmakaudelle ryhmien strategioihin kirjattu tavoite muiden rahoituslähteiden käyttöön saamisesta on oikein. Sen toteutumista pitää edistää järjestämällä ryhmille koulutusta erilaisten EU:n komission suorien rahoitusten, rakennerahastojen sekä erilaisen kansallisen, mukaan luettuna yksityisen, rahoituksen hankkimisesta ja hyödyntämisestä.*



- Leader-ryhmien kautta rahoitetut ”pienet” hankkeet kokivat maaseudun kehittämissohjelman kautta tulleen rahoituksen hallinnon työläämmäksi kuin suoraan ELY-keskusten kautta rahoitetut hankkeet.
 - ⇒ *Pienten hankkeiden hallintobyrokratiaa tulee keventää ja toisaalta vahvistaa ja laajentaa Leader-ryhmien keinovalikoimaa hanketoimijoiden tukemiseen koko hankkeiden elinkaaren ajan. Joillakin ryhmillä on ollut käytössään pienten toimenpiteiden, esimerkiksi nuorten kehittämissaloitteiden, rahoittamiseen suoraa kevyesti hallinnoitua tukea. Näitä tulee edelleen kehittää ja laajentaa myös isompien toimenpiteiden rahoittamiseen.*
- Ryhmien kansainvälisen kehittämistoiminnan tuloksissa korostui vahvasti toiminnan keskeneräisyys: kansainvälinen yhteistyö on saatu käyntiin ja kontakteja luotua, mutta varsinaiseen tulokselliseen kehittämistoimintaan on vielä matkaa.
 - ⇒ *Ryhmien kansainvälisessä kehittämistoiminnassa tulee nyt käynnistyneellä ohjelmakaudella saada päättyneellä ohjelmakaudella 2007 - 2013 luodut kontaktit muuttumaan konkreettisiksi kehittäjäkumppanuuksiksi ja kansainvälisiksi kehittämishankkeiksi.*



Toimeenpano





Tiedottaminen

- Ohjelmassa on toteutettu tiedottamista monin keinoin ja eri foorumeita käyttäen monien eri toimijoiden taholta. Tuensaajille tärkeitä tiedonlähteitä ovat tiedotustilaisuudet, paperinen hakuopas tai esite sekä internet.
 - Tiedottaminen on parantunut ja kehittynyt ohjelmakauden edetessä mm. siitä syystä, että heti ohjelmakauden alussa kaikkea tarvittavaa tietoa ei vielä ollut tai se oli epävarmaa.
 - Tiedottaminen on yleisesti ottaen hyvää (riittävää, hyödyllistä, luotettavaa), selvimmin kehittämisen varaa nähtiin olevan tiedon ymmärrettävyydessä (ymmärrettävä kieli) ja myös saatavuudessa (tieto löytyy helposti).
- ⇒ *Kun tietoa ja tiedotuskanavia on paljon ja monipuolisesti, haasteena tiedottamisessa onkin sen kohdentaminen ja tiedon laatu. Myös työnjako tiedottajien välillä täytyy olla selvä ja siinä on parantamisen varaa: kuka tiedottaa, mistä, kenelle ja miten.*

Maaseutuverkosto

- Maaseutuverkosto rakentuu maaseudun parissa toimivista organisaatioista ja henkilöistä. Verkostossa erottuu selvästi muutamat ydintoimijat, joita ovat ELY-keskukset, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset, Leader-ryhmät sekä Maaseutuvirasto. Viranomaisytimen lisäksi myös mm. Pro Agria ja tutkimus- ja oppilaitokset ovat keskeisiä toimijoita.
- Selvästi tärkein maaseutuverkostosta (sen toimijoiden kanssa tehdystä yhteistyöstä) saatu hyöty saadun tuen lisäksi on ollut tiedon ja ohjeiden saaminen niin hakuprosessiin kuin toimintaan yleisemminkin. Verkosto on siis onnistunut tiedonvälityksessä, mikä on yksi sen päätehtävistä.

⇒ *Toiminnassa on syytä panostaa yhteistyön ja koordinaation kehittämiseen verkoston monien toimijoiden kesken sekä siihen, että tieto saadaan jalkautettua osaksi käytännön toimintaa alueilla. Lisäksi on syytä priorisoida ne asiat ja toimintatavat, joihin toiminnassa keskitytään ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä myös helpottaa toiminnan hahmottamista, niin mukana olevien kuin myös uusien, potentiaalisten toimijoiden keskuudessa.*

Seurantajärjestelmä



- Ohjelman seurantajärjestelmän puutteista johtuen todellisten tulosten ja vaikutusten mittaaminen ja arviointi ohjelman ohjauksen käyttöön on hyvin haasteellinen tehtävä. Jos seurantatietoja ei ole tai ne ovat epäluotettavia, ei vaikuttavuuttakaan voida arvioida niiden perusteella. Indikaattoreiden tulee olla yksiselitteisiä, mitattavia ja sellaisia, että ne mittaavat niitä asioita joita toimenpiteillä tavoitellaan ja joihin toimenpiteillä voidaan vaikuttaa.
- ⇒ *Indikaattoristo vaatii uudistamista ja linjakkuuden lisäämistä, mikä tarkoittaa käytännössä joidenkin nykyisten indikaattoreiden tarkistamista tai niistä luopumista sekä toisaalta joidenkin uusien, hyvin harkittujen, indikaattoreiden ottamista mukaan.*
- ⇒ *Osa saatavissa olevistakin ja periaatteessa relevanteista tiedoista on kerätty eri alueilla tai eri hanketoimijoilla/yrityksissä eri tavalla, tämä vaatii lisäpanostusta myös seurantatietojen keräämiseen ohjeistukseen ml. ymmärryksen lisääminen seurannan roolista.*
- ⇒ *Oleellista on, että ennen indikaattorin hyväksymistä varmistetaan indikaattoritiedon relevanttius ja saatavuus.*
- ⇒ *Seurantajärjestelmä vastuutahoineen tulee kuvata ohjelma-asiakirjassa.*

Ohjelman rakenne ja toimeenpano

- Toimenpidevalikoima mahdollistaa ohjelman toimimisen kokonaisuutena
- Toimenpiteitä kuitenkin toteutettu melko itsenäisinä, joilla kullakin omat tavoitteet
- Rahoitusmuutoksissa pääpaino rahan kulutuksessa, joka sinänsä tärkeää
- Ollisiko ollut syytä pohtia myös sitä, olisiko pitänyt tehdä jotakin toisin, jotta ohjelma olisi toiminut kehittämissuunnitelmana (tukeminen, kehittäminen) paremmin
- Ohjelman hallintomallissa ja toteutuksessa suurimmiksi puutteiksi koettu jäsentymättömät vastuut/johtajuus, päällekkäiset tehtävät kuten tiedotus, alueiden rooli sekä byrokratia.
- Alueet ja toimintaryhmät toimeenpanneet valtakunnallista ohjelmaa, jolloin alueiden omien strategioiden ja ohjelmien rooli ollut toissijainen
- Valtakunnallisen ohjelmaa tarjoaa kuitenkin hyvät puitteet alueiden strategioiden toteuttamiselle

⇒ Alueellisen ja paikallisen strategian ja toiminnan roolia selkeytettävä. Alue- ja paikallistason strategista otetta, toimintavapautta ja –vastuuta voidaan vahvistaa niissä toimenpiteissä, joissa siitä on ohjelman vaikuttavuuden kannalta hyötyä.
Eryteisesti ohjelman alueellinen osio voidaan kiinnittää nykyistä vahvemmin alueen omaan strategiaan, maakuntasuunnitelmaan/-ohjelmaan ja horisontaalisen ohjelmaosion voimavarojen hyödyntämisen tehostamiseen.