

SELVITYKSIÄ: 45

Liisa Kytölä, Perttu Pyykkönen, Irene Huuskonen, Reijo Keränen, Jouni Ponnikas, Kyösti Arovuori, Sirpa Korhonen, Valo Ruottinen

MANNER-SUOMEN MAASEUDUN
KEHITTÄMISOHJELMA 2007-2013
ARVIOINTIRAPORTTI VUODELTA 2012

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuohjelma 2007-2013
Arviointiraportti vuodelta 2012

Suomen Aluetutkimus FAR

Alamäentie 6 A
74300 Sonkajärvi
Puh. 017 760 7700
Fax. 017 760 7721

© Suomen Aluetutkimus FAR
Sonkajärvi 2013
ISBN 978-952-5786-09-5
ISSN-L 1237-623X
ISSN 1799-6481 (verkkouulkaus)

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	4
2	Ohjelman toimeenpano ja tekninen toteutus	6
3	Ohjelman toimivuus ja vaikuttavuus	6
3.1	Rakenne- ja kilpailukykyvaikutukset	7
3.1.1	Aloitustuet (tp 112, 113)	7
3.1.2	Investointituet (tp 121)	8
3.1.3	Yritystuet (tp 111, 123, 311, 312)	9
3.1.4	Hanketuet (tp 111, 124, 311-331, 411, 413, 421, 431)	11
3.2	Tulovaikutukset	13
3.2.1	Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)	14
3.2.2	Maatalouden ympäristötuki (tp 214)	14
3.2.3	Muut toimenpiteet	14
3.3	Markkina- ja tuotantovaikutukset	14
3.3.1	Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)	14
3.3.2	Maatalouden ympäristötuki (tp 214)	15
3.3.3	Muut toimenpiteet	15
3.4	Ympäristö- ja hyvinvointivaikutukset	15
3.4.1	Maatalouden ympäristötuki (tp 214)	16
3.4.2	Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)	20
3.4.3	Eläinten hyvinvointituki (tp 215)	20
3.4.4	Hanke- ja yritystuet	20
3.5	Väestö- ja yhdyskuntarakennevaikutukset	20
3.6	Työllisyysvaikutukset	23
3.6.1	Yritystuet (tp 111, 123, 311, 312)	24
3.6.2	Hanketuet (tp 111, 124, 311-331, 431)	25
3.6.3	Muut toimenpiteet	25
3.7	Case: Isot koulutus- ja tiedotushankkeet	26
3.7.1	Yleiskuvaus tp 111 hankkeista ja tarkasteltavien hankkeiden valinta	26
3.7.2	Tarkasteltujen hankkeiden internet-sivujen sisältö	28
3.8	Case: Hanke- ja yritystukien ympäristövaikutukset	30
3.8.1	Sisällönanalyysi	30
3.8.2	Ympäristövaikuttavat hankkeet indikaattoriaineiston perusteella	39
3.8.3	Johtopäätökset	42
3.9	Yhteenveto toimivuudesta ja vaikuttavuudesta	43
4	Erityisteema: Ohjelman seurantajärjestelmä	46
4.1	Seurantajärjestelmän toimivuus asiakirjojen ja haastattelujen perusteella	46
4.2	Seurantajärjestelmän toimivuus kyselyn perusteella	48
4.3	Seurannan indikaattoritieto	51
5	Johtopäätökset ja suositukset	58
	Lähteet	61
	Liitteet	62

1 Johdanto

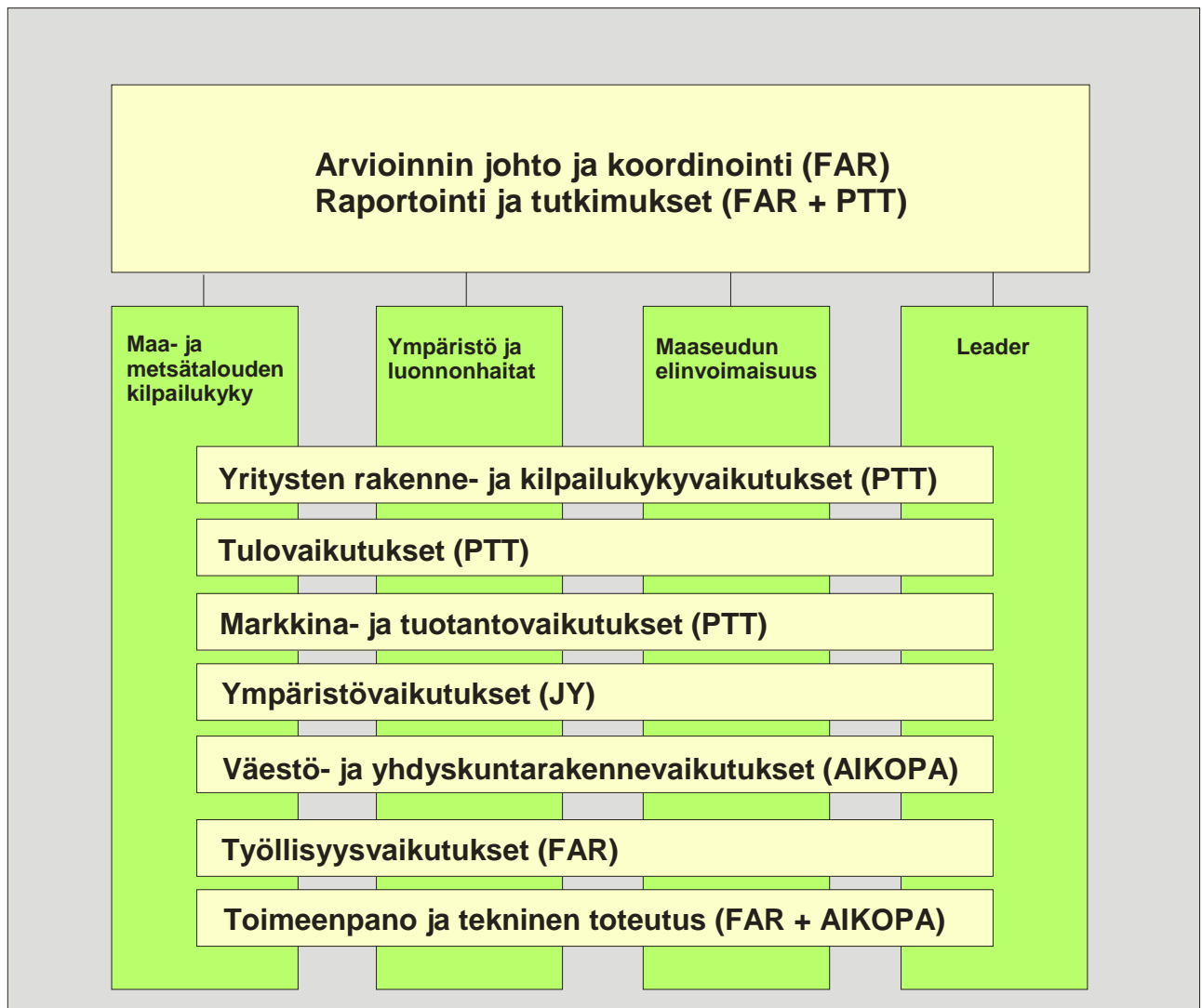
Suomen kolmas ohjelmakausi EU:n jäsenvaltiona käynnistyi vuonna 2007 ja päättyy vuonna 2013. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma kokoaa yhteen ensimmäistä kertaa lähes kaikki maatiloja ja osin myös muuta maaseutua koskevat kehittämistoimenpiteet, joita aiempina kausina on toteutettu useiden erillisten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

- 1) maa- ja metsätalouden harjoittaminen taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla koko Suomessa,
- 2) yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yrittäjien verkostoitumista suosiva ja kehittävä toiminta maaseudun elinkeinojen monipuolistamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi,
- 3) paikallisen omaehtoisen toiminnan vahvistaminen maaseudun elinvoiman ja elämänlaadun lisäämiseksi.

Paikallisuus, yhteistyö ja tasa-arvo, osaaminen ja kestävä kehitys toimivat läpäisyperiaatteella kaikissa painopisteissä. Näiden rinnalla ohjelmassa on 24 eri toimenpidettä, jotka on koottu neljään toimintalinjaan. Toimintalinja 1 tähtää maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn parantamiseen, toimintalinja 2 ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen, toimintalinja 3 maaseutualueiden elämänlaatuun ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen ja toimintalinja 4 maaseudun paikalliseen kehittämiseen Leader-toimintatavan ja toimintaryhmien kautta. Ohjelmaan käytetään julkisia varoja noin 6,8 mrd. euroa, minkä lisäksi toimenpiteisiin arvioidaan sitoutuvan yksityistä rahoitusta noin miljardi euroa.

Laaja-alaisen, monivuotisen ohjelman arviointi on haasteellinen tehtävä. Arviointityö on jäsennetty seitsemään teemaan, joiden kautta ohjelman vaikuttavuutta ja toimeenpanoa seurataan systemaattisesti koko ohjelmakauden ajan ulkopuolisten arvioitsijoiden toimesta. Arviointiasetelman kuusi teemaa kuvaavat ohjelman vaikuttavuuden eri ulottuvuuksia: yritysten rakennetta ja kilpailukykyä, tuloja, markkinoita ja tuotantoa, ympäristöä, työllisyyttä sekä väestöä ja yhdyskuntarakennetta. Seitsemäntenä teemana tarkastellaan ohjelman toimeenpanoa ja teknistä toteutusta erityisesti vaikuttavuuden syntymisen näkökulmasta (kuva 1.).

Ohjelma on nähtävä tarjouksena maaseudun toimijoille. Se sisältää laajan valikoiman vapaaehtoisia tukikeinoja ja kehittämisen välineitä. Tuen saamiseksi tulee sitoutua erilaisiin ehtoihin: investointeihin, kouluttautumiseen, kehittämistoimenpiteisiin, ympäristön tilan parantamiseen jne. Ohjelman vaikuttavuus syntyy näiden ehdollisten tulonsiirtojen kautta, kun maaseudun yrittäjät ja asukkaat toteuttavat toimenpiteitä, joita he 1) eivät toteuttaisi lainkaan ilman tukikeinoja, 2) toteuttaisivat ne myöhemmin ilman tukikeinoja tai 3) toimisivat eri tavalla ilman tukikeinoja. Vaikuttavuuskanavat ovat maaseudun liiketoiminta ja maaseutuasuminen – maaseudun elinvoimaisuuden tukijalat. Ohjelman vaikuttavuus perustuu siis lopulta siihen, kuinka ja missä määrin ohjelma vaikuttaa ihmisten liiketoimintaa ja asumista koskeviin valintoihin. Arviointiteemat kokoavat näiden valintojen tulokset. Tämän ohjelmaprosessin hallinnan tulisi tapahtua politiikkatasolla jatkuvana säätötoimintana.



Kuva 1. Arviointiasetus.

Arvioinnin tilaajana on maa- ja metsätalousministeriö, joka on asettanut työlle ohjausryhmän. Arviointikonsortion¹ muodostavat Suomen Aluetutkimus FAR (koordinaattori), Jyväskylän yliopiston ympäristöntutkimuskeskus, Kajaanin yliopistokeskuksen aikuis- ja täydennyskoulutuspalveluiden monitieteinen tutkimusryhmä AIKOPA (ent. Oulun yliopiston Lönnrot-instituutti) ja Pellervon taloustutkimus PTT.

Ohjelmaa arvioidaan jatkuvan arvioinnin menetelmällä. Vuosiraporttien lisäksi tuotetaan väliarviointi- ja jälkiarviointiraportti. Vuosiraportit ovat samalla teemaraportteja: vuoden 2008 raportin teemana oli ohjelman toimeenpano ja ohjelmakauden vaihdos, vuoden 2010 raportin teemana yritys- ja hanketuet² ja vuoden 2011 raportin teemana Leader-toimintaryhmätyö. Vuodelta 2009 ei laadittu erillistä vuosiraporttia. Tämän raportin (Arviointiraportti vuodelta 2012) teemana on ohjelman seurantajärjestelmä.

¹ Arvioinnin tarjouksessa kuvattu konsortio on muuttunut. Konsortiosta poistuneen Fin-Auguuri Oy:n tehtävät on uudelleen jaettu PTT:n ja FAR:n vastuulle.

² Yritystuiksi nimitetään tukijärjestelmiä, jotka kohdentuvat joko yritysten investointien tai kehittämisen edistämiseen toimenpiteissä 111, 123, 124, 311 ja 312. Hanketuiksi nimitetään erilaisten kehittämishankkeiden rahoittamista toimenpiteissä 111, 124, 311, 312, 313, 321, 322, 323, 331, joskus myös 421 ja 431 (toimintaryhmät). Pelkästään maataloilille myönnettäviä investointi- ja aloittamistukia (toimenpiteet 112 ja 121) käsitellään puolestaan rakennetukina.

Arviointi perustuu 5.10.2012 hyväksytyyn ohjelmaversioon. Vuonna 2012 ohjelmaan on tehty yksi ohjelmamuutos. Muutos sisältää rahoitussuunnitelman muutoksia kaikkiin toimintalinjoihin ja useimpiin toimenpiteisiin, yksityisen rahoituksen ja kansallisen lisärahoituksen tarkentamista, maaseuturahaston uusien haasteiden lisävarojen käytön tehostamista, toimintarahaa ja teknisen avun käyttömahdollisuuksien laajentamista sekä teknisiä tarkennuksia.

Aineistot ja menetelmät

Vuosiraporttia 2012 varten hankittiin aineistoa kyselyllä ja haastatteluilla:

- Kysely, joka suunnattiin ELY-keskuksiin, toimintaryhmiin, MTK:n aluetoimistoihin sekä Pro Agria keskuksiin. Kyselyssä tarkastellaan ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuutta ja toimivuutta sekä ohjelman seuranta.
- Seurantajärjestelmän kanssa työtä tekevien haastattelut, vierailukäynnit (Mavi, ELYt, Tike)
- Asiantuntijahaastattelut seurantaan liittyen (TEM, Tilastokeskus, Mela)

Vuosiraporttia varten tilattiin ohjelman seurantatietoja IACS-, Rahtu ja Hanke2007 - tietojärjestelmistä. Lisäksi hyödynnettiin valmiita aineistoja, kuten ohjelma-asiakirjaa ja ohjelman vuosikertomuksia, isojen kehittämishankkeiden nettisivuja (case) sekä tilastoaineistoja. Seurantajärjestelmän arvioinnissa hyödynnettiin myös työ- ja elinkeinoministeriön Toimiala Online - tietopalvelua, jonka taustalla on Tilastokeskuksen tiedontuotanto sekä Amadeus-tietokantaa, joka sisältää kaikkien eurooppalaisten yritysten tilinpäätöstiedot ja mm. työllisten määrät, vertaamalla tietokannan rekisteritietoja (noin 10 yrityksen osalta) ohjelman seurantatietoihin.

Numeerisia aineistoja analysoitiin tilastollisin perusmenetelmin ja sanallista aineistoa tekstianalyysin avulla mm. ryhmittelemällä ja tiivistämällä vastauksia.

Raportin rakenne

Luvussa 2 tarkastellaan ohjelman toimeenpanoa ja teknistä toteutusta. Luvussa 3 kuvataan ensin lyhyesti kunkin arviointiteeman osalta keskeiset ohjelmassa ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, minkä jälkeen tarkastellaan ohjelman toimivuutta ja vaikuttavuutta toimenpiteittäin. Luvussa 3 tarkastellaan myös case-tyylisesti isoja koulutus- ja tiedotushankkeita sekä hanke- ja yritystukien ympäristövaikutuksia. Luvussa 4 syvennytään ohjelman seurantajärjestelmään, jota lähestytään sen toimivuuden sekä kehittämistarpeiden sekä -mahdollisuuksien näkökulmista. Lopuksi esitetään johtopäätökset ja suositukset.

2 Ohjelman toimeenpano ja tekninen toteutus

Ohjelman toimeenpanoa, ja varsinkin ohjelman toteutusprosessia, on tarkasteltu jatkuvan arvioinnin aikaisemmissa raporteissa. Tämä vuosiraportti ei anna aihetta muuttaa aikaisempien raporttien johtopäätöksiä.

Tässä vuosiraportissa ohjelman toimeenpanoa lähestytään erityisesti raportin teemana olevan ohjelman seurantajärjestelmän näkökulmasta. Erityisteemaa käsitellään raportin luvussa 4.

3 Ohjelman toimivuus ja vaikuttavuus

Seuraava lyhyt katsaus koskee erityisesti vuotta 2012. Huomiota on kiinnitetty yleiseen kehityskuvaan ja seurantajärjestelmistä saataviin tietoihin (seuraava laaja vaikuttavuusanalyysi tehdään jälkiarvioinnissa). Kaikista toimenpiteistä on esitetty tarkemmat analyysit ja niihin perustuvat johtopäätökset ja suositukset väliarviointiraportissa (Kuhmonen ym. 2010).

3.1 Rakenne- ja kilpailukykyvaikutukset

Toimintalinjan 1 rahoituksellisesti suurimmat toimenpidekokonaisuudet ovat nuorten viljelijöiden aloitustuki (tp 112) ja maatalouden investointituki (tp 121). Rahoitus myönnetään pääasiassa investointiavustuksina.

Maatalouden investointituki suunnattiin ohjelmakauden alussa pelkästään nautakarjatalouden investointeihin, mutta vuodesta 2010 alkaen myös kasvihuonetuotannon investoinnit ovat olleet EU-osarahoitteisen tuen piirissä. Vuodesta 2012 alkaen myös sika- ja siipikarjatalouden investoinnit tulivat EU-osarahoitteisiksi. Nämä muutokset ovat hyvin perusteltuja ottaen huomioon se, kuinka paljon rahaa on ohjelmakaudella käytössä ja kuinka paljon siitä on tähän mennessä sidottu. Tukiehtoihin ei sinänsä ole tehty muutoksia ja tuen saamisen edellytykset ovat eri EU-osarahoitteisissa kohteissa hyvin samantyyppiset. Avustustasoissa on hakijan ikään, alueeseen ja tuotantosuuntaan liittyviä eroja, jotka ovat perusteltuja mm. kansallisten tulotukiin liittyvien syiden takia. Aloitustukien osalta on jatkuva haku, mutta maatalouden muiden investointitukien osalta järjestettiin neljä hakukierrosta vuonna 2012.

Rakenne- ja kilpailukykyvaikutuksia on myös yritys- ja hanketuilla. Nämä kohdentuvat joko yritysten investointien tai kehittämisen edistämiseen tai erilaisten kehittämishankkeiden rahoittamiseen. Tukiehtoihin ei vuonna 2012 tehty muutoksia näiden tukien osalta.

Ohjelmamuutokset koskivat vuonna 2012 toimenpiteittäisiä rahoituskehyksiä. Muutosten taustalla oli se, että osaan toimenpiteistä (mm. tp 311) oli alun perin arvioitu käytettävän huomattavasti enemmän rahaa kuin tosiasiaassa on ollut kysyntää. Vastaavasti osaan toimenpiteistä on kohdistunut selvästi enemmän kysyntää kuin alun perin arvioitiin.

3.1.1 Aloitustuet (tp 112, 113)

Tilanpidon aloittamiseen (tp 112) myönnetään kahdentasoista tukea. Korkeampaa tukea (avustus 35.000 € ja korkotukea enintään 20.000 € ja lisäkorkotukea enintään 15.000 €) on voinut saada, jos maatalouden yrittäjätulo ylittää 17.000 €. Matalampaa tukea (avustus 5.000 € ja korkotukea enintään 20.000 €) myönnettäessä on voitu ottaa huomioon maatalouden yrittäjätulon lisäksi myös muut yrittäjätulot, jotka hakija saa tilalla tai tilan maatalouden tuotantovälineillä harjoitetusta muusta yritystoiminnasta sekä metsätaloudesta. Tällöin maataloudesta, muusta yritystoiminnasta ja metsätaloudesta saatavan vuotuisen yrittäjätulon on oltava vähintään 15.000 euroa, josta vuotuisen maatalouden yrittäjätulon on oltava vähintään 10.000 euroa. Taulukossa 1 on esitetty aloitustukien määrä vuosina 2009-2012.

Taulukko 1. Myönnettyjen aloitustukien lukumäärä vuosina 2009-2012 (Tilasto laadittu hakuajankohdan perusteella).

	2009	2010	2011	2012
Korkeampi tuki	422	471	477	428
josta A/B	209	219	199	181
Matalampi tuki	49	46	37	39
Porotalous	18	19	16	15
Yhteensä	489	536	531	482

Aloitustukien määrä on pysynyt suhteellisen vakaana vuosina 2009-2011. Vuonna 2012 aloitustukien yhteenlaskettu lukumäärä notkahti hieman. Tämä voi johtua kuitenkin heikosta markkinatilanteesta, joka on saanut osan tiloista siirtämään sukupolvenvaihdosta eteenpäin.³ Kannattavuustilanne

³ Vuoden 2012 varoista aloitustukia myönnettiin kuitenkin 544 kpl. Ero taulukon 1 lukuihin selittynee sillä, että vuoden

on hieman korjaantunut, joten aloitustukien määrän voidaan odottaa palautuvan jatkossa likimain vuosien 2010-2011 tasolle. Alueellisessa jakaumassa ei ole tapahtunut muutoksia.

Tp 113 kattaa aikaisemmilta ohjelmakausilta olevat vastuut maatalouden varhaiseläkejärjestelmästä.

Edellisessä vuosiraportissa arvioijat ehdottivat pohdittavaksi onko tällainen aloitustuen porrastus kahdentasoiseen tukeen enää tarpeen tai pitäisikö tukiehtoja muuttaa siten, että myös matalamman tuen piiriin pääsisi helpommin ja myös sitä, onko matalampaan tukeen ylipäättään enää tarvetta. Tämä ehdotus on edelleen ajankohtainen.

3.1.2 Investointituet (tp 121)

Maatalouden investointituen merkitys investointien toteuttamiselle on erittäin suuri. Suuri osa investoinneista jäisi tekemättä ilman tukea. Silloin kun tulevaisuuteen kohdistuu epävarmuustekijöitä joko markkinoiden tai politiikan muutosten näkökulmasta merkitys vielä korostuu. Vuonna 2012 etenkin lihantuotanto oli hankalassa tilanteessa kustannusten nousun takia. Kustannuskriisi rupesi helpottumaan loppuvuodesta, jolloin tuottajahintoihin saatiin selviä korotuksia. Epävarmuus EU:n maatalouspolitiikan muutoksesta, jonka yksityiskohdat ovat vielä monin osin auki, on myös osaltaan vaikuttanut investointitukihakemusten vähenemiseen. Lypsykarjatalouteen, naudanlihan tuotantoon, kasvihuonetuotantoon ja sika- ja siipikarjatalouteen tehdyt myönteiset päätökset EU-osarahoitteisten tukien osalta vuosina 2009-2012 (marraskuuhun mennessä)⁴ on taulukossa 2.

Taulukko 2. Maaseudun kehittämissuunnitelman mukaiset investointitukipäätökset vuosina 2009-2012 (marraskuun loppuun mennessä tehdyt päätökset).

	2009	2010	2011	2012
Lypsykarjatalous	215	171	159	132
C-alueen osuus	173	136	123	105
Lihakarjatalous	81	73	57	50
C-alueen osuus	52	53	36	30
Kasvihuoneet		41	20	26
C-alueen osuus		24	11	13
Sikatalous				17
Porsastuotannon osuus				13
Siipikarjatalous				9

Investointien keskikoko on lypsykarjatalouden osalta selvästi kasvanut ohjelmakauden aikana. Nyt keskikoon kasvu näyttää pysähtyneen. Tämä on jossain määrin kytköksissä teknologiaan. Suuri osa investoinneista on vielä toistaiseksi ollut ”yhden robotin” kokoluokassa. Jatkossa investointien koko kuitenkin edelleen kasvaa, kun entistä suurempi osa investoinneista on yli 100 lehmän yksiköihin (ks. Pyykkönen ym. 2013). Investoinnit kohdentuvat kuitenkin edelleen selvästi keskimääräistä suuremmille tiloille. Myös muissa tuotantosuosunnissa investointituki kohdistuu selvästi keskimääräistä suuremmille tiloille. Investointituet kohdentuvat eri alueille likimain samalla tavoin kuin tuotantokin. Siten jatkossakin kotieläintilojen lukumäärä vähentyy arvioidusti (Pyykkönen ym. 2010). Taulukosta 3 ilmenee tuettujen investointien keskimääräinen koko. Tuki kohdentuu siten selvästi rakennekehityksen ja kilpailukykyyn parantamisen näkökulmasta oikeaan paikkaan. Maatalouden investointitukijärjestelmä on vakiintunut ja erittäin hyvin toimiva instrumentti eikä siihen kohdistu suuria muutospaineita.

2012 varoista myönnettiin tukea jo joulukuussa 2011 jätetyille hakemuksille. Lisäksi osa ELY-keskuksista ennätti tehdä päätöksiä vuoden 2012 joulukuussa jätetyille hakemuksille. Tämä tilastoero osaltaan vahvistaa sen, että mitään suurta muutosta sukupolvenvaihdosten määrässä ei ole tapahtunut.

⁴ Joulukuussa tehtiin vielä jonkin verran päätöksiä, mutta koko vuoden määrät jäivät hieman vuotta 2011 pienemmiksi.

Taulukko 3. Hyväksytyjen kustannusten keskiarvo (1 000 €) tuetuissa investoinneissa (kotieläintaloudessa ilman lantaloita ja rehuvarastoja).

	2012
Lypsykarja	431
Lihakarja	239
Sikatalous	486
Siipikarjatalous	940
Kasvihuoneet	622

Edellisessä vuosiraportissa arvioijat ehdottivat tulevaa ohjelmakautta ajatellen pohdittavan sitä, voidaanko investointien tukitasoja laskea ilman, että se vähentäisi investointeja. Tämä on edelleen ajankohtaista, koska päätöksiä rakennerrahoituksen turvaamisesta pitkällä aikavälillä ei ole tehty Makeran rahoitusmahdollisuuksien pienentyessä.

3.1.3 Yritystuet (tp 111, 123, 311, 312)

Yritystuista merkittävin on yritysten perustamiseen ja kehittämiseen tarkoitettu tuki (tp 312). Lähes 75 % yritystukina myönnetystä rahasta on käytetty tähän tarkoitukseen. Tukea voidaan myöntää kaikille maaseudulle toimiville yrityksille toimialaan katsomatta. Sen kysyntä on ollut huomattavasti suurempaa kuin alun perin arvioitiin suhteessa esimerkiksi maatilakäytäntöön yritystoimintaan (tp 311). Taulukkoon 4 on koottu vuoden 2012 loppuun mennessä aloitettujen yrityshankkeiden yritystuet eriteltynä toimenpiteittäin ja toimintalinjoittain.

Taulukko 4. Yritystuet toimenpiteittäin vuoden 2012 loppuun mennessä.

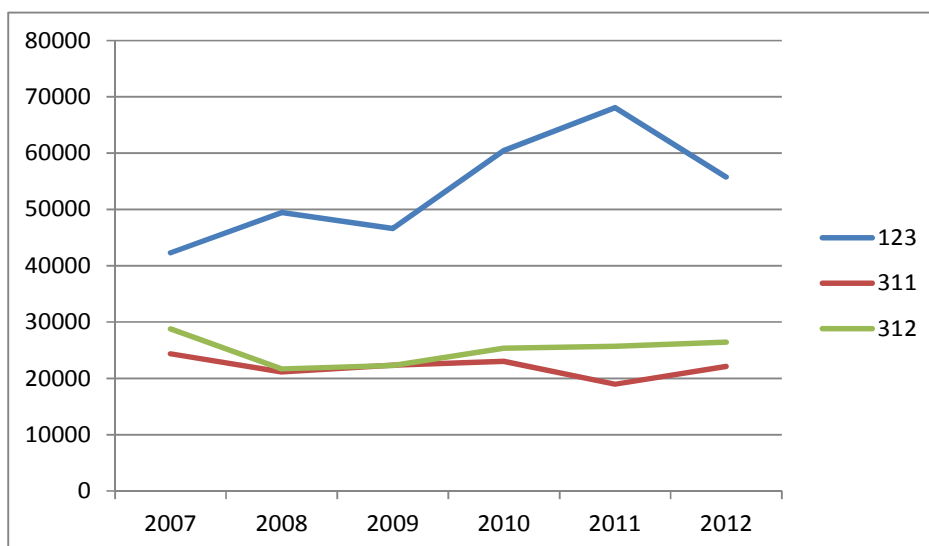
	tp	lkm	EU-tuki sidottu, €	Leader-osuus	
				lkm	€
Ammatillinen koulutus ja tiedotus	111	127	838 069	10 %	6 %
Maa- ja metsätaloustuotteiden arvonlisäys	123	691	17 130 738	11 %	2 %
<i>TL 1 yhteensä</i>		<i>818</i>	<i>17 968 808</i>	<i>11 %</i>	<i>2 %</i>
Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle	311	1 372	13 024 349	12 %	5 %
Yritysten perustaminen ja kehittäminen	312	7 100	77 862 853	36 %	16 %
<i>TL 3 yhteensä</i>		<i>8 472</i>	<i>90 887 202</i>	<i>32 %</i>	<i>14 %</i>
<i>Yritystuet yhteensä</i>		<i>9 353</i>	<i>109 357 186</i>	<i>30 %</i>	<i>12 %</i>

Taloustilanteen heikentyminen näkyy kuitenkin selvästi erityisesti näissä yritysten perustamiseen ja kehittämiseen tarkoitetuissa tuissa. Myönnettyjen tukien määrä väheni vuonna 2011 ja vuonna 2012 vähenemä kasvoi (kuva 2.). Maatilakäytäntöjenkin tukien osalta lukumäärä vähenee, mutta ei yhtä paljon kuin muiden yritystukien. Leader-yritystuen rooli on ollut selvästi suurempi maatalojen ulkopuolisen yritystoiminnan tukemisessa (tp 312). Maatilakäytäntöissä yritystoiminnassa (tp 311) Leader-rahoitteisia hankkeita on noin 10 % kun muussa yritystoiminnassa niiden osuus on yli kolmannes. Leader-hankkeet ovat olleet selvästi pienempiä kuin muut 3-linjan hankkeet.



Kuva 2. Yritystukien lukumäärä 2007-2012.

Hankkeiden keskimääräinen koko sen sijaan kasvoi tp 312 osalta aina vuoteen 2011 saakka, mutta vuonna 2012 hankkeet olivat keskimäärin selvästi pienempiä (kuva 3.). Myös tämä heijastelee talousnäkökymien heikentymistä. Epävarmassa taloustilanteessa riskejä halutaan selvästikin välttää.



Kuva 3. Yritystukien keskimääräinen EU-osuuden suuruus, €.

Ohjelman rahankäytön kannalta sisäiset rahoituksen siirrot ovat sinänsä varsin perusteltuja (so. lisää rahaa tp 312 ja vähennetään tp 311). Ohjelman vaikuttavuuden näkökulmasta (ja erityisesti työllisyystavoitteiden toteutumisen) tilanne voi kuitenkin olla erilainen. Ohjelman vaikuttavuuden näkökulmasta pitäisi kuitenkin tarkastella myös syitä siihen, miksi jollekin toimenpiteelle ei ole kysyntää. Samoin pitäisi arvioida sitä, pitäisikö esimerkiksi toimenpiteen markkinointiin laittaa lisää panostusta, jos toimenpiteen toteutuminen olisi ohjelman tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeää.

Se, että maatalouskytkentäisten tukien kysyntä on ollut vähäisempää kuin alun perin arvioitiin, voi liittyä maatalouden rakennekehitykseen. Yhtäältä isot tilat kasvattavat tuotantoaan ja erikoistuvat. Osa pienemmistä tiloista jatkaa tuotantoaan kasvinviljelijänä ja hakeutuu tilan ulkopuolelle palkkatyöhön mieluummin kuin aloittaa muuta yritystoimintaa.

Maaseudun ei maatilakyläkentäisille yrityksille (tp 312) myönnettyjä tukia tarkasteltiin vielä erikseen sen mukaan, ovatko ne kytköksissä maaseudun resursseihin ja onko kyseessä uuden yritystoiminnan aloittaminen (ks. taulukko 5.). Tarkastelu tehtiin käymällä läpi hankelistauksen mukaiset kuvaukset tuen käyttötarkoituksesta.⁵

Taulukko 5. Yritystukien (tp 312) jakautuminen sen mukaan, onko kyseessä jo toimiva yritys vai uusi ja sen mukaan edellyttääkö toiminta maaseudun resurssien hyväksikäyttöä.

	Toimiva yritys	Uusi yritys	Ei käynyt ilmi	Yhteensä
Perustuu maaseudun resursseihin	11 %	2 %	9 %	22 %
Mahdollinen missä tahansa	10 %	6 %	9 %	24 %
Ei käynyt ilmi	3 %	5 %	46 %	54 %
Yhteensä	24 %	13 %	64 %	100 %

Vaikka otos on suppea ja puuttuvia tietoja on paljon, antavat taulukon tulokset viitteitä siitä, että maaseudun omat resurssit ovat tärkeämpiä niille yrityksille, jotka ovat toimineet maaseudulla jo pitkään. Niillä yli puolet hankkeista perustuu maaseudun resursseihin. Sen sijaan uusien yritysten toiminnasta valtaosa ei ole sidoksissa maaseudun resursseihin. Siten voidaan arvioida, että tuki antaa maaseudulle ainakin jonkinlaisen kilpailuedun yrityksen sijaintipaikkakunnan valinnassa.

3.1.4 Hanketuet (tp 111, 124, 311-331, 411, 413, 421, 431)

Hanketuista suurimmat toimenpiteet ovat 321 (Maaseudun elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut), 322 (Kyläiden kunnostus ja kehittäminen) ja ammatilliseen koulutukseen ja tiedottamiseen tähtäävä toimenpide 111.⁶ Hanketukiin on yhteensä sidottu EU-rahaa jo yli 200 milj. €. Taulukkoon 6 on listattu hanketuet vuoden 2012 loppuun mennessä.

⁵ Otos valittiin satunnaisesti siten, että myönnettyjä tukia tuli mukaan jokaisen ELY-keskuksen alueelta. Yhteensä hankkeita oli tarkastelussa mukana 656 kpl. Yli puolesta hankkeista ei pystynyt päättämään, millaisesta yritystoiminnasta oli kyse ja oliko se uusi yritys vai jo vakiintuneessa vaiheessa oleva yritys, joka kehitti omaa toimintaansa.

⁶ Näitä tarkastellaan case-tapausten avulla luvussa 3.7

Taulukko 6. Hanketuet vuoden 2012 loppuun mennessä.

	tp	lkm	EU-tuki sidottu, €	Leader-osuus	
				lkm	€
Ammatillinen koulutus ja tiedotus	111	252	32 089 570	10 %	1 %
Yhteistyö maatalouden ja elintarviketalouden sekä metsätalouden uusien tuotteiden, menetelmien ja teknikoiden kehittämiseksi	124	175	24 540 772	7 %	1 %
<i>TL 1 Yhteensä</i>		427	56 630 341	8 %	1 %
Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle	311	21	1 651 694	24 %	9 %
Yritysten perustaminen ja kehittäminen	312	142	11 527 873	39 %	13 %
Matkailuelinkeinojen edistäminen	313	287	15 035 201	57 %	25 %
Maaseudun elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut	321	1 337	56 066 186	78 %	37 %
Kylien kunnostus ja kehittäminen	322	1 553	33 698 815	90 %	69 %
Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen	323	645	16 225 492	88 %	54 %
Koulutus ja tiedotus	331	204	15 484 265	44 %	14 %
<i>TL 3 Yhteensä</i>		4 189	149 689 525	80 %	40 %
Toimintaryhmät	431	116	19 683 837		
<i>Kaikki yhteensä</i>		4 732	226 003 704	74 %	36 %

Tulevaa ohjelmakautta varten olisi harkittava, eriytetäänkö yritys- ja hanketuet toisistaan siten, että saman toimenpiteen nimissä ei voitaisi myöntää sekä yritys- että hanketukia. Tämä selkeyttäisi myös ohjelman raportointia ja seuranta jatkossa. Samalla pitäisi pohtia sitä, voitaisiinko määrittää vain yksi toimenpide yritysten tukemiseen nykyisen neljän sijasta. Toimenpiteen sisällä voitaisiin määrittää tukikelpoiset investointi- ja tukikohteet samaan tapaan kuin nyt tehdään maatalouden investointituessa.

Hankelistauksen perusteella saadun informaation perusteella pyrittiin arvioimaan hanketukien vaikuttavuutta myös yritystoiminnan näkökulmasta. Jo nimensä mukaisesti tp 313 keskittyy kokonaan yritystoiminnan tukemiseen. Samoin tp 321:ssä on pääasiassa yritystoimintaa tukevia hankkeita. Tp 322 ja 323 puolestaan keskittyvät kylien kehittämiseen ja pääpaino hankkeissa on yhteisöllisyyden, sosiaalisen pääoman ja viihtyvyyden lisäämisessä. Koulutushankkeita toteutetaan tp 331:n alla ja siellä kirjo on laveampi. Tässä arvioinnissa käytiin läpi kaikki tp 331 hankkeet ja pyrittiin sen perusteella arvioimaan, kuinka suoraan hanke palvelee yrittäjyyden edistämistä alueella. Tulokset tästä analyysistä on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7. Yrittäjyyden edistäminen tp 331 hankkeissa.

Koulutuksen luonne	Osuus
Suoraan yrittäjäkoulutusta	16 %
Tukee suoraan yrittäjyyttä	17 %
Suora vaikutus yritystoimintaan vähäinen	48 %
Ei voi päätellä	20 %

Yrittäjäkoulutushankkeista osa on yleistä maaseutuyrittäjyyskoulutusta liittyen esimerkiksi markkinointiin ja liiketalouteen. Huomattava osa on kuitenkin varsin kohdennetulle yrittäjäjoukolle

räätälöityä erikoiskoulutusta. Hankkeita on mm. lammas- poro-, koiravaljakko- ja hoivayrittäjille. Yrittäjyyttä tukevassa tai siihen innostavassa koulutuksessa hankkeiden kirjo on laaja. Mukaan mahtuu kielikurssia, hevosia, energiaa, yhteistyötä, markkinointia jne. Lähes puolet (kenties enemmänkin, kun otetaan huomioon ne hankkeet, joista ei voinut päätellä yrittäjyysvaikutusta) hankkeista on tässä yhteydessä arvioitu sellaisiksi, että niiden suora vaikutus yrittäjyyteen olisi vähäinen. Mm. kaikki tiedotushankkeet on listattu tähän kategoriaan. Koulutus sinänsä voi olla hyvin hyödyllistä ja tärkeää, mutta se todennäköisesti harvoin synnyttää uutta yritystoimintaa tai työpaikkoja.

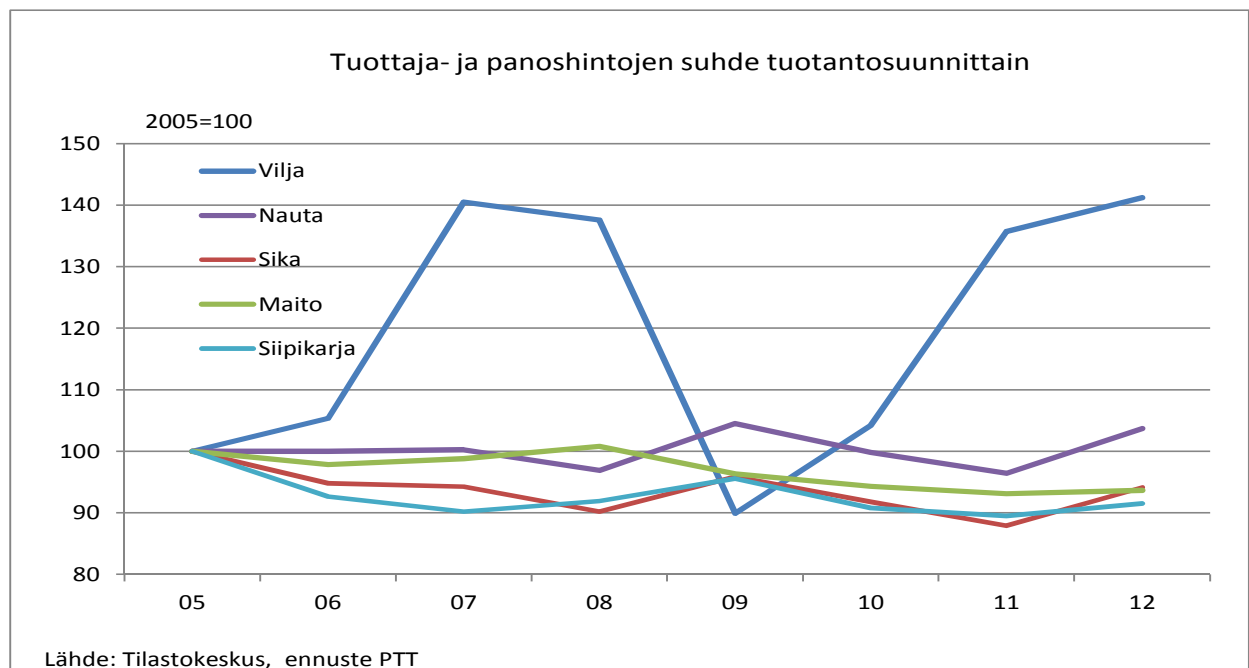
3.2 Tulovaikutukset

Ohjelman määrällisesti suurimmat tulonsiirrot tehdään luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötuen kautta. Näistä tulonsiirroista syntyvät myös kokonaisuuden kannalta suurimmat tulovaikutukset. Ohjelman tulovaikutuksissa ei ollut ohjelmasta aiheutuneita muutoksia.

Merkittävin ohjelman toimintaympäristössä tapahtunut muutos vuonna 2012 on ollut maatalousmarkkinoiden ja etenkin viljamarkkinoiden voimakkaat muutokset. Helmikuusta 2011 jatkunut viljan hinnan lasku kääntyi maailmalla nopeaan nousuun kesäkuun 2012 puolivälissä. Hintojen nousu hidastui syyskuussa, mutta hintataso jäi verraten korkealle tasolle. Sama kehitys on nähty myös Suomessa.

Tämä heijastui osaltaan myös rehujen hintoihin. Myös muiden keskeisten tuotantopanosten eli energian ja lannoitteiden hinnat ovat olleet varsin korkealla tasolla. Tämän seurauksena etenkin lihantuotantotilojen taloudellinen tilanne on ollut varsin haasteellinen. Helpotusta tuli vasta loppuvuodesta, jolloin lihojen tuottajahintoihin tuli merkittäviä korotuksia.

Maatalouden tuottajahinnat nousevat tuotantopanoshintoja nopeammin kaikissa tuotantosuunnissa (kuva 4.). Merkittävin vaikutus on viljamarkkinoilla. Tuotantopanosten hinnat ovat tasaantuneet korkealle tasolle, mutta tuottajahinnat ovat nousseet erittäin nopeasti. Muissa tuotantosuunnissa tuottajahintojen nousu on ollut hieman maltillisempaa.



Kuva 4. Tuottajahintojen suhde tuotantopanosten hintoihin tuotantosuunnittain.

3.2.1 Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)

Luonnonhaittakorvauksessa suhteellinen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa laskee hieman vuonna 2012. Tämä on seurausta tuottajahintojen noususta. Maatalouden kokonaistuotot kasvavat kaikissa tuotantosuunnissa vuoteen 2011 verrattuna. Kokonaistuotot nousevat kustannuksia enemmän, joten viljelijöiden käytettävissä olevat tulot laskivat käyttökatteiden pienentymisen seurauksena (MTT Taloustohtori 2012).

3.2.2 Maatalouden ympäristötuki (tp 214)

Markkinamuutosten seurauksena myös ympäristötuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa pieneni vuoteen 2011 verrattuna. Merkitys oli luonnonhaittakorvausta pienempi, koska ympäristötuki on ensisijassa korvausta eri toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista.

3.2.3 Muut toimenpiteet

Kaikilla ohjelman toimenpiteillä on tulovaikutuksia. Vaikutukset kuitenkin vaihtelevat toimenpiteittäin. Vuoteen 2011 verrattuna ohjelman tulovaikutukset muiden toimenpiteiden kuin luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötuen osalta ovat oletusarvoisesti samansuuntaiset vuonna 2012.

3.3 Markkina- ja tuotantovaikutukset

Ohjelman markkinavaikutukset ovat heijastuvat ohjelman tavoitteiden toteutumisen kautta. Luomutuotannon voimakas kasvu saattaisi vaikuttaa eri tuotteiden ja tuotantosuuntien väliseen asemaan, jos kuluttajien kiinnostus tuotteiden ostamiseen lähtisi voimakkaaseen kasvuun. Markkinoiden heilahtelut ovat jo kasvattaneet luomutuotannon suosiota ohjelmakauden aikana. Näin ollen ohjelmalla voidaan katsoa olevan maltillisia markkinavaikutuksia.

Tuen markkinavaikutuksia voidaan tarkastella tuotannollisten, rakenteellisten sekä laajempien aluevaikutusten kautta. Tuella on tuotannollista vaikutusta, jos eri tuotantosuuntien, eri alueiden tai viljelykasvien tukitasoissa on eroja, joiden seurauksena syntyy kannustin käynnistää tai laajentaa tuotantoa tai siirtää sitä alueelta toiselle, tuotantokasvilta toiselle tai tuotantosuunnasta toiseen. Markkinoihin liittyvät rakenteelliset vaikutukset voivat olla rakennekehitystä hidastavia tai nopeuttavia.

Ohjelman tuet ovat lähtökohtaisesti tuotannosta irrotettuja tulotukia, vastikkeellista korvausta tai rakenteellisia investointitukia. Tuotannosta irrotettu tuki ei ohjaa tuotantoa, joten sen aiheuttamat tuotantovaikutukset ovat ainoastaan minimaalisia. Tuki saattaa ylläpitää sellaista tuotantoa, joka ilman tukea loppuisi tai siirtyisi tehokkaampien tuottajien haltuun. Investointitukiin liittyvät tuotantovaikutukset ovat yleensä seurausta tuottavuuden kasvusta. Ohjelmaan sisältyvillä tuilla ei ole vuoden 2012 aikana merkittäviä markkinavaikutuksia, eivätkä vaikutukset eroa ohjelmakauden aikaisemmista vuosista. Koska ohjelman sisältöön ei ole tullut merkittäviä muutoksia eri alueiden välillä, ei ohjelman toimenpiteillä ole ollut vaikutusta eri alueiden tai tuotantolinjojen suhteelliseen asemaan.

Sianlihan tuotannon pienentymistä lukuun ottamatta, markkinoiden muutoksesta ei ole seurannut merkittäviä tuotantomuutoksia vuoden 2012 aikana. Myöskään ohjelmamuutoksilla ei ole merkittäviä markkina- tai tuotantovaikutuksia.

3.3.1 Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)

Luonnonhaittakorvauksen piirissä oleva peltoala ei ole muuttunut merkittävästi vuonna 2012. Tukitasoissa tai alueiden välisissä tukieroissa ei ole tapahtunut muutoksia vuoden 2012 aikana.

3.3.2 Maatalouden ympäristötuki (tp 214)

Selkein yksittäinen markkinavaikutus on luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvät erityistukisopimukset, joiden kautta luomuviljelyä Suomessa edistetään. Luonnonmukainen viljely on ohjelman ansiosta Suomessa selvästi yleisempää verrattuna tilanteeseen, jossa luomutuotantoa ei erityisympäristötukisopimusten kautta edistettäisi.

Luomutilojen lukumäärä on kasvanut 255 tilalla vuoteen 2011 verrattuna. Luomu- ja siirtymävaiheessa oleva ala kasvoi 11 % vuoteen 2011 verrattuna (Evira 2012).⁷ Luomutuotannon kasvu ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että ohjelman markkinavaikutukset olisivat vuonna 2012 olleet merkittävästi edellistä vuotta suuremmat. Markkinavaikutukset rakentuvat ennen kaikkea koko elintarvikeketjun rakenteen muutoksen kautta.

3.3.3 Muut toimenpiteet

Muilla ohjelman toimenpiteillä ei ollut merkittäviä markkinavaikutuksia vuonna 2012 (taulukko 8.).

Taulukko 8. Toimenpiteiden tulo- ja markkinavaikutukset 2012.

	Tulovaikutus	Markkinavaikutus	Tuotantovaikutus
Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)	+/-	+/-	+/-
Ympäristötuki (tp 214)	+/-	+/-	-
Perus- ja lisätoimenpiteet	+/-	o	-
Erityissopimukset	+/-	o	-
Muut toimenpiteet	+	o	+/-

++	= merkittävä lisäävä vaikutus
+	= lisäävä vaikutus
+/-	= säilyttävä vaikutus
-	= toimenpiteellä heikentävä vaikutus
--	= toimenpiteellä merkittävä heikentävä vaikutus
o	= toimenpiteellä ei vaikutusta
x	= politiikan vaikutusta ei voida määrittää

3.4 Ympäristö- ja hyvinvointivaikutukset

Ohjelmassa syntyy ympäristö- ja hyvinvointivaikutuksia pääasiassa luonnonhaittakorvauksen, ympäristötuen, eläinten hyvinvointituen ja ei-tuotannollisten investointien tuen kautta. Näiden tilannetta vuonna 2012 suhteutettuna edellisiin ohjelmavuosiin on tarkasteltu seuraavissa alaluvuissa. Myös hanke- ja yritystuilla on ympäristövaikutuksia, joita on tarkasteltu erikseen luvussa 3.8. Eläinten hyvinvointitukea lukuun ottamatta ohjelmaan ei vuonna 2012 tehty muutoksia, joilla olisi merkitystä ohjelman ympäristövaikuttavuuden kannalta.

Merkittävin yksittäinen ohjelman toimintaympäristöön ja toimenpiteiden ympäristövaikuttavuuteen liittyvä tekijä on sääolot, jotka yksinään selittävät ravinnekuormituksen vaihtelua selvemmin kuin esim. tuotantotapojen muutokset (Vuorenmaa ym. 2002). Vuoden 2012 kesä oli poikkeuksellisen sateinen, millä oli vaikutusta ympäristökuormitukseen, viljelijöiden tulonmuodostukseen ja yleisiin

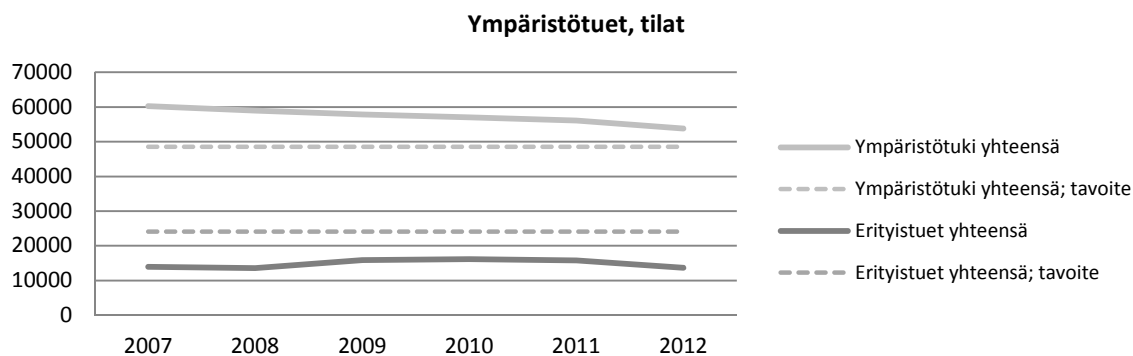
⁷ Kaikki Eviran rekisterissä olevat tilat eivät ole hakeneet luomutuotannolle myönnettyä ympäristötukea. Ero on kuitenkin marginaalinen.

toimintaedellytyksiin⁸. Sateet ja niistä seuranneet tulvat vaikeuttivat sadonkorjuuta tai estivät sen paikoitellen kokonaan ja lisäsivät ravinteiden huuhtoumia pelloilta vesistöihin. Ravinnekuormitusriskiä kuvaava ravinnetase pienentyi vuonna 2012 edellisvuodesta fosforin osalta noin 5 % ja kasvojen osalta noin prosenttiin. Kokonaisuutena ravinnetaseet ovat selvässä laskusuunnassa 1990-luvun puolivälin lähtötasoon verrattuna (MMM 2013, kirjallinen tiedonanto.) Ravinnetaseiden kuvaaman ravinnekuormitusriskin toteutuminen riippuu vallitsevista sääolosuhteista ja maaperän ravinnetilasta (Salo ja Lemola 2010).

3.4.1 Maatalouden ympäristötuki (tp 214)

Kuvissa 5 ja 6 on esitetty vuosina 2007-2012 ympäristötukien (ympäristötuki ja erityisympäristötuet) myönnetty tukimäärät sekä niiden tilojen lukumäärät, joille tukia on myönnetty vuonna 2012.⁹ Ympäristötukea saaneiden tilojen määrä vähentyi vuonna 2012 noin 4 % eli saman verran kuin tilaluku (Tike 2013). Myönnetyn ympäristötuen kokonaismäärän kasvu taittui vuonna 2012 vähentyen vuoteen 2011 verrattuna 0,4 %. Huolimatta ympäristötuen piirissä olevan tilamäärän vähentymisestä myönnetyn tuen kokonaismäärässä ei vastaavaa vähentymistä ole tapahtunut, mikä kertoo maatilojen koon kasvamisesta. Myös erityisympäristötukia saavien tilojen määrä on vähentynyt, mutta myönnettyjen tukien määrä on kasvanut koko ohjelmakauden. Vuoteen 2011 verrattuna erityisympäristötukia saavien tilojen määrä oli vähentynyt 13 %, mutta myönnetyn tuen määrä kasvanut 11 %.

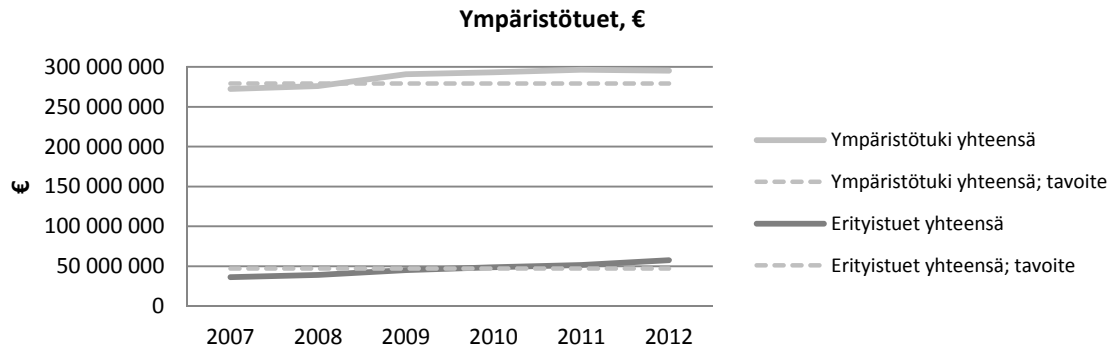
Yksittäisistä erityisympäristötuesta myönnöt olivat kasvaneet jatkuvasti koko ohjelmakauden ajan monivaikutteisen kosteikon hoidon, luomun, perinnebiotooppien (pl. vuosi 2011), luonnon ja maiseman monimuotoisuus -toimenpiteen, alkuperäiskasvien viljelyn, ravinnekuormituksen tehostettu vähentäminen -toimenpiteen, lietalannan sijoittaminen peltoon -toimenpiteen sekä turvepeltojen pitkäaikainen nurmiviljely -toimenpiteen osalta. Vastaavanlainen nousujohteinen kehitys tukea saavien tilojen lukumäärässä oli luomutoimenpiteessä, ravinnekuormituksen tehostettu vähentäminen -toimenpiteessä, lietalannan sijoittaminen peltoon -toimenpiteessä sekä turvepeltojen pitkäaikainen nurmiviljely -toimenpiteessä. Myöntöjen kasvua ohjelmakauden aikana siis selittää pikemminkin pinta-alojen tai kohteiden määrän kasvu samoilla tiloilla kuin tukimuotojen käyttöönotto entistä useammilla tiloilla.



Kuva 5. Tilat, joille on ohjelmakaudella 2007-2013 myönnetty ympäristötukea.

⁸ Sateiden jatkuessa syksyllä 2012 lantaloita ei monin paikoin pystytty tyhjentämään nitraattidirektiivin kansallisessa nitraattiasetuksessa asetettuun takarajaan 15.11. mennessä. Nitraattidirektiivin noudattaminen on osa täydentäviä ehtoja.

⁹ Luvut kuvaavat vuosittaisia myöntöjä, eivät maksuja, jotka voivat jakaantua useammalle vuodelle.



Kuva 6. Ohjelmakaudella 2007-2013 myönnetyt ympäristötuet (€).

Arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä, joka suunnattiin ELY-keskuksiin, toimintaryhmiin, MTK:n aluetoimistoihin sekä Pro Agria -keskuksiin, vastaajat kommentoivat myös ympäristötukien toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä nimesivät mielestään parhaiten ja huonoiten toimivia toimenpiteitä. Yleiskuva tukien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta on esitetty luvussa 4. Ympäristötukien vaikuttavuutta pidettiin yleisesti parempana kuin niiden toimivuutta. Ympäristötuen perustoimenpiteet arvioitiin ympäristötuista vaikuttavimmaksi, toimivimmaksi luonnonhaittakorvaus.

Ympäristötukien ominaisvaikuttavuutta on kuvattu myös MYTVAS-tutkimuksen väliraportissa (Aakkula ym. 2010). MYTVAS-tutkimuksen ominaisvaikuttavuusarvioon perustuen ympäristötuen vaikuttavimpia toimenpiteitä ovat erityisympäristötuet ja ei-tuotannolliset investoinnit. *Ympäristötuen perustoimenpiteistä ympäristövaikuttavimpia* toimenpiteitä ovat luonnonhoitopellot, peltokasvien lannoitus, pientareet ja suojakaistat, vähennetty lannoitus, peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys, viljelyn monipuolistaminen sekä laajaperäinen nurmituotanto. Tämän arvioinnin yhteydessä tehdyssä em. kyselyssä ympäristötuen perusosan *vaikuttavimpana* toimenpiteenä pidettiin luonnonhoitopelloja; lisätoimenpiteistä vaikuttavimpina pidettiin peltojen talviaikaista kasvipeitteisyyttä ja kevennettyä muokkausta. *Vähiten vaikuttaviksi* kyselyssä mainittiin pientareet ja suojakaistat, lisätoimenpiteistä vähennetty lannoitus, viljelyn monipuolistaminen, laajaperäinen nurmituotanto, tuhoeläinten tarkkailumenetelmät, lannanlevitys kasvukaudella ja ravinnetaseet. Mainituista lisätoimenpiteistä tuhoeläinten tarkkailumenetelmien käyttö, lannanlevitys kasvukaudella ja ravinnetaseet olivat myös MYTVAS-tutkimuksen mukaan melko heikosti vaikuttavia toimenpiteitä. Sekä MYTVAS-tutkimuksen näkemykset että kyselyn tulokset ympäristötuen eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta olivat siis samansuuntaisia.

Kyselyssä *erityisympäristötuista parhaiten toimivina toimenpiteinä* mainittiin suojavyöhykkeet, luomu, perinnebiotoopit, luonnon ja maiseman monimuotoisuuden edistäminen, alkuperäisrotujen kasvattaminen sekä lietelannan sijoittaminen peltoon. Vähiten toimivien toimenpiteiden vastausten hajonta oli suurempaa kuin parhaiten toimivien; hyvin toimivista keinoista oltiin siis yksimielisempiä kuin heikosti toimivista. Erityisympäristötuista *vähiten toimiviksi* mainittiin valumavesien käsittelymenetelmät, alkuperäiskasvien viljely, ravinnekuormituksen tehostettu vähentäminen ja turvepeltojen pitkäaikainen nurmiviljely. Erityisympäristötuet ovat MYTVAS-tutkimuksen mukaan pääsääntöisesti ympäristövaikuttavia, mutta esim. valumavesien käsittelymenetelmien ominaisvaikuttavuus oli arvioitu pienemmäksi kuin muiden erityistoimenpiteiden.

Kyselyssä muutostarpeiksi nähtiin erityisesti erityistukisopimusten hallinnoinnin yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen sekä monimutkaisten ehtojen poistaminen. Esimerkiksi kasvipeitteisyyttä, pitkäaikaisia nurmia yms. koskevien säädösten nähtiin olevan varsin yksityiskohtaisia esim. hoidon ja puuvartisten kasvien esiintymisen näkökulmasta, kun yksityiskohtien sijaan

enemmän painoa tulisi antaa toimenpiteen vaikuttavuudelle. Ei-tuotannollisia investointeja ja viljelijöiden yhteishankkeita haluttiin saada kannustavimmiksi. Ongelmana pidettiin sitäkin, että tukihaku on keväällä/kesällä, mutta tukikausi alkaa vasta seuraavan vuoden syksyllä.

Kyselyssä esitetyt hallinnon näkemykset toimenpiteiden vaikuttavuudesta ovat yhteneväisiä MYTVAS-tutkimuksen tuottaman tiedon kanssa. Kehittämisen kannalta merkityksellistä tietoa ja näkemyksiä toimenpiteiden ominaisvaikuttavuudesta ja toimivuudesta voi siten olla saatavilla myös ”kenttätasolta”.

Maatalouden ja maaseudun ”viherryttäminen” on tulevan ohjelmakauden yksi painotettu näkökulma. Seuraavalla sivulla olevaan kehykseen on tiiviisti koottu asiasta näkemyksiä tähän saakka tehdyn arvioinnin tuloksia peilaten.

Viherryttäminen

EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP) ollaan uudistamassa. Uudistuksen tavoitteena on mm. maatalouden nykyistä parempi ympäristönsuojelu. Uudistuksen yksityiskohdista ei ole vielä tehty lopullisia päätöksiä, mutta osa uudistusta on CAP:in I-pilarin tilatuen viherryttäminen, jolloin tuen saamisen edellytyksenä olisi tiettyjen ympäristönhoitoehtojen noudattaminen. Näitä ehtoja ovat pysyvän nurmen säilyttäminen, viljelyn monipuolistaminen siten, että peltoalalla viljellään vähintään kolmea kasvia sekä luonnonhoitoalan ylläpitäminen jatkuvasti 7 %:ssa (MEMO/11/685). Uudistuksella on vaikutusta tulevaan ohjelmakauteen, sillä viherryttämisvaatimukset ovat osin päällekkäisiä nykyisen ympäristötuen ehtojen ja toimenpiteiden kanssa.

Euroopassa maatalousluonnon monimuotoisuutta uhkaavat toisaalta voimaperäinen monokulttuureihin keskittynyt maataloustuotanto, toisaalta maataloustoiminnan loppuminen. Euroopan unionissa CAP on tärkein politiikka-keino, jolla maatalousmaan monimuotoisuuteen voidaan vaikuttaa. (Poláková ym. 2011.) CAP:in viherryttämällä ei kuitenkaan voida pysäyttää maatalousluonnon köyhtymistä siellä, missä viljely loppuu kokonaan, joten viherryttämisen tehtäväksi jää käytännössä voimaperäisen maataloustuotannon aiheuttamien ympäristöhaittojen estäminen.

Suomessa maksetaan EU:n suorien tukien lisäksi luonnonhaittakorvausta, ympäristötukia ja kansallisia tukia. Suorien tukien ja ympäristötukien saamisen edellytyksenä on täydentävien ehtojen noudattaminen. Täydentäviin ehtoihin kuuluu useita hyvien maatalous- ja ympäristönhoitokäytäntöjen vaatimuksia liittyen mm. pientareisiin, kesantojen ja luonnonhoito-peltojen hoitamiseen ja pysyvien laiturien säilyttämiseen. Ympäristötuen kattavuus Suomessa on erittäin suuri: 90 % tiloista ja 93 % peltoalasta (MMM 2012). Muualla Euroopassa ympäristötuet eivät ole yhtä kattavia kuin Suomessa; ympäristötukea maksetaan muissa EU-maissa 3-78 %:lle maatalousmaasta (Härjämäki ja Lundström 2011).

Viherryttämisesitystä on kritisoitu yksinkertaistamistavoitteiden vastaisuudesta sekä päällekkäisyydestä ympäristötuen kanssa (Liesivaara ym. 2012; Timonen 2012). Suomi on esittänyt CAP:in viherryttämistä koskevissa neuvotteluissa, että viherryttämistoimet yhdistettäisiin täydentäviin ehtoihin, mutta ehdotus ei ole saanut kannatusta. Sen sijaan parlamentissa kannatusta näyttää saaneen näkemys, että luomutilojen lisäksi myös ympäristötukea saavat tilat täyttäisivät viherryttämisehdot automaattisesti (Timonen 2012). Luonnonsuojelujärjestöjen kanta on, että ympäristötuen piirissä oleminen ei riitä viherryttämisehtojen täyttämiseen (Suomen luonnonsuojeluliitto 2013). Viherryttämistoimenpiteet tulevat joka tapauksessa Suomessa lisäämään yhteensovittamistarvetta ympäristötuen kanssa.

Suomalainen maataloustuotanto ei ole yhtä voimaperäistä kuin Keski-Euroopassa, ja Suomessa miltei kaikki tilat ovat sitoutuneet ympäristötukeen ja täydentäviin ehtoihin. Tällöin viherryttämisen tuottama lisäarvo suomalaisen maaseudun ympäristön tilan parantamisessa jää vähäiseksi. Sen sijaan viherryttämistoimenpiteet aiheuttavat merkittävän hallinnollisen taakan ja byrokratian lisääntymisen sekä viljelijöiden että hallinnon näkökulmasta; lisäksi osalla tiloista kasvilajivaatimus on Suomen oloissa hyvin ongelmallinen. Maatalouden ympäristöhaasteisiin, ympäristökuormituksen vähentämiseen ja biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen vastaaminen tapahtuu tehokkaimmin jo olemassa olevien työkalujen, pääasiassa ympäristötuen kautta. Uuden järjestelmän luominen ja kaavamainen soveltaminen koko EU:n alueella ei tuota tavoiteltuja ympäristöhyötyjä; Suomessa ympäristötuen vaikuttavuuden merkittävimmäksi pullonkaulaksi on kattavuuden sijaan havaittu nimenomaan paikallisten olosuhteiden huomioiminen.

Lähteet:

- Härjämäki, K. ja Lundström, E. (toim.) 2011. TEHO-hankkeen raportteja, osa 4. Ympäristötukijärjestelmät ja vesiensuojelutoimenpiteet EU-maissa, biodiversiteettitoimenpiteet EU-maissa, TEHO-hankkeen kokemuksis Suomen erityistuista. TEHO-hankkeen julkaisuja 7/2011.
- Liesivaara, P., Huan-Niemi, E. ja Niemi, J. 2012. Assessment of the public debate in Finland on the reform of the CAP after 2013. MTT Report 40.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2012. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007-2013 vuoden 2011 vuosikertomus. 1.6.2012.
- MEMO/11/685. Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistus pääpiirteissään. Bryssel, 12. lokakuuta 2011. Lehdistötiedote.
- Poláková, J., Tucker, G., Hart, K., Dwyer, J., Rayment, M. 2011. Addressing biodiversity and habitat preservation through Measures applied under the Common Agricultural Policy. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No. 30-CE-0388497/00-44. Institute for European Environmental Policy: London.
- Suomen luonnonsuojeluliitto 2013. YmV Cap-lausuntomme. Jatkokirjelmä 4. MMM 01.03.2013, U 69/2011 vp. YmV 6.3.2013. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista komission ehdotuksista.
- Timonen, H. Maatalouden viherryttämiseen tavoitellaan joustoa. Verso - Maatalouspolitiikan uutiskirje. Maa- ja metsätalousministeriö ja Maaseutuvirasto, kesäkuu 2012.

3.4.2 Luonnonhaittakorvaus (tp 211, 212)

Luonnonhaittakorvauksen piirissä oli vuonna 2012 yhteensä 54 248 tilaa, mikä on vähemmän kuin vuonna 2011 (57 215 tilaa). Luonnonhaittakorvausta saavien tilojen määrä on laskenut joka vuosi ohjelmakauden alusta lähtien. Vuonna 2012 luonnonhaittakorvausta myönnettiin 421,6 milj. €, kun vuonna 2011 määrä oli 421,3 milj. €. Tukijärjestelmässä ja sen vaikuttavuudessa ei tapahtunut olennaisia muutoksia aiempiin vuosiin verrattuna. Luonnonhaittakorvauksen vaikutuksia on käsitelty myös tulovaikutusten yhteydessä luvussa 3.2.

3.4.3 Eläinten hyvinvointituki (tp 215)

Kotieläinten hyvinvointituen ehtoja on joustavoitettu. Vuodesta 2012 eteenpäin yrittäjät ovat voineet valita haluamansa määrän lisäehtoja tuotantosuuntakohtaisten perusehtojen lisäksi. Uudistetut lisäehdot ohjaavat entistä tehokkaammin lajinomaisen käyttäytymisen mahdollistamiseen ja riittävän elintilan turvaamiseen. Uudet lisäehdot olivat ensi kertaa tarjolla sitoumuskaudeksi 1.5.2012-30.4.2017, ja keväällä 2012 viljelijöillä oli mahdollisuus vaihtaa vanha sitoumuksensa uuteen. Uudistuksessa tuen määrä vuositasolla kolminkertaistui, perusehtoja muutettiin hieman ja vapaaehtoisia sekä rajoituksetta valittavissa olevia lisäehtoja tuli lisää. Uudistetun tuen vastaanotto vaikutti viljelijöiden keskuudessa positiiviselta. Vuonna 2012 tukia myönnettiin 6 047 tilalle, joka on 1116 tilaa (20 %) enemmän kuin vuonna 2011. Myönnettyjen tukien yhteissumma vuonna 2012 oli 52 milj. €, joka on nelinkertainen määrä vuoden 2011 tuesta (13,3 milj. €). Vaikka uudistuksen tavoittelemaan 7 500 hyvinvointitukea saavaan tilaan ei uudistuksen myötä vielä päästy, on uudistuksella pystytty edistämään ja parantamaan tuotantoeläinten hyvinvointia. Tulevat vuodet ja tuensaajien kokemusten karttuminen näyttävät, lisääntykö tuen suosio ja sitä myötä vaikuttavuus entisestään.

3.4.4 Hanke- ja yritystuet

Hanke- ja yritystukien ympäristövaikutuksia käsitellään luvussa 3.8.

3.5 Väestö- ja yhdyskuntarakennevaikutukset

Ohjelman vaikutukset väestö- ja yhdyskuntarakenteisiin ovat rajalliset. Alueiden rakenteet muovautuvat vuosikymmenien kuluessa. Väestö- ja yhdyskuntarakenteen kehityskuvassa tai ohjelman vaikutuksissa ei ole vuonna 2012 tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Manner-Suomen maaseutualueilla on edelleen haasteena vanhusväestön kaupunkeja suhteellisesti suuremmat osuudet ja sitä kautta vaikea väestöllinen huoltosuhde. Mitä enemmän on lapsia ja/tai eläkeikäisiä verrattuna työikäiseen väestöön, sitä korkeampi, haasteellisempi ja pitemmän päälle kestävämpi väestöllinen huoltosuhde on. Koko maan väestöllinen huoltosuhde oli vuoden 2011 lopussa 52,9. Pienin huoltosuhde oli kaupungeissa 48,5 ja suurin harvaan asutulla maaseudulla 65,7. Kaupunkien läheisellä maaseudulla huoltosuhde oli 57,8 ja ydinmaaseudulla 63,0 (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit 2012). Väestöllinen tilanne maaseutualueilla on samansuuntainen kuin aluerakenteen kehitys. Elinkeinorakenteen muutokset ovat heijastuneet muuttoliikkeeseen ja sitä kautta pysyvän asutuksen sijoittumiseen. Koko maan tasolla väestön määrä väheni vuonna 2011 harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla (taulukko 9.).

Taulukko 9. Väestö ja väestömuutos 2011 (henkilöä/vuosi). Lähde: Tilastokeskus, maaseutuindikaattorit 2012.

	Väestö			Väestömuutos			
	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Syntyneiden enemmyys	Maassa- muutto	Maahan- muutto
Harvaan as. maaseutu	478 128	243 381	234 747	-5 692	-3 284	-3 175	767
Ydinmaaseutu	694 433	347 392	347 041	-1 590	-717	-2 361	1 488
Kaup. läh. maas.	744 397	372 212	372 185	5 816	3 472	1 254	1 090
Kaupungit	3 484 309	1 689 549	1 794 760	27 457	9 905	4 282	13 270
Koko maa	5 401 267	2 652 534	2 748 733	25 991	9 376	0	16 615

Alueiden elinkeinorakenteen muutoksilla on väestö- ja yhdyskuntarakennemuutoksia. Koko nykyisen EU:n ohjelmakauden ajan on Manner-Suomessa jatkunut maaseudun elinkeinorakenteen muutos samansuuntaisena kaikissa maaseututyypeissä. Alkutuotannon työpaikat ovat vähentyneet eikä muulla taloudellisella toiminnalla ole kyetty korvaamaan menetyksiä. Työpaikkojen ja ansaintamahdollisuuksien väheneminen ovat vauhdittaneet varsinkin työikäisen väestön sekä perheiden mukana nuorten ja lasten poismuuttoa. Tämä muutos on nähtävissä etenkin harvaan asutun maaseudun demografisessa kehityksessä (taulukko 9.). Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla väestön ikääntyminen on ollut ja tulee olemaan voimakasta, mikä kasvattaa palvelujen tarvetta, mutta ei luo kaupallista ja maksukykyistä kysyntää. Jatkossa myös maaseutualueiden kehittämisrahoituksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että löydetään innovatiivisia ratkaisuja harvaan asutun maaseudun ikääntyvän väestön palvelutarpeisiin.

Manner-Suomen maaseutuohjelman toimenpiteet ovat kuitenkin hidastaneet maaseutualueiden negatiivista kehitystä. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalla tehty maatalouden ja muiden maaseudulla harjoitettavien elinkeinon tukeminen ovat lisänneet mahdollisuuksia asumiseen ja työssäkäyntiin maaseutualueilla.

Koko ohjelman tavoitteena on luoda ohjelmakaudella 6 500 uutta kokoaikaista työpaikkaa. Vuoden 2012 loppuun mennessä seurantaindikaattoritietojen mukaan uusia kokoaikaista työpaikkoja on syntynyt noin 2 300, joista noin 150 on maatalojen yhteydessä. Ohjelmalla on hyvät mahdollisuudet saavuttaa työpaikkatavoitteensa. Parhaimmat työllisyysvaikutukset on saavutettu tuella yritysten perustamiseen ja kehittämiseen (toimenpide 312), jolla on luotu arviolta 1 900 työpaikkaa. Aikaansaadut työpaikat ovat vaikuttaneet myönteisesti maaseutualueiden väestö- ja yhdyskuntarakenteisiin. Ne ovat mahdollistaneet ihmisten toimeentulon ja pysymisen maaseutualueilla eli hillinneet poismuuttoa. Ne ovat myös lisänneet työllisten osuutta maaseutualueiden väestöstä eli hillinneet väestöllisen ja taloudellisen huoltosuhteen heikkenemistä maaseutualueilla.

Luonnonhaittakorvauksen väestö- ja yhdyskuntarakennemuutokset tulevat välillisesti maataloustuotannon säilymisen kautta. Myös maatalouden rakennetuet ovat olleet tärkeitä. Aloitustuki on ollut ratkaiseva tekijä tilanpidon aloittamisessa. Näissä tapauksissa on tuettu maaseudulla pysymistä ja myönteisiä väestöllisiä vaikutuksia. Investointituet kotieläintaloudessa ovat hillinneet suoraan koko ohjelmakauden jatkuneen maatalouden rakennemuutoksen negatiivisia työllisyysvaikutuksia sekä välillisesti ne ovat hillinneet negatiivisia väestö- ja yhdyskuntarakennemuutoksia. Investointitukien myötävaikutuksella tuotantoa jatkavat tilat ovat kasvaneet ja palkanneet uutta, ulkopuolista työvoimaa, mikä on hillinnyt lopettaneiden tilojen aiheuttamaa työpaikkojen vähenemistä maataloudesta.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalla rahoitetuilla luonnonhaittakorvauksella, maatalouden rakennetuilla ja yritystuilla sekä hanketuilla on ollut myönteisiä vaikutuksia

maaseudulla sijaitsevaan yritystoimintaan, palvelujen säilymiseen ja syntymiseen sekä näiden myötä asutukseen ja yhdyskuntarakenteeseen (taulukko 10.). Kuten edellä on kuvattu, väestö- ja yhdyskuntarakennevaikutuksissa Manner-Suomen maaseutuohjelman lisäarvo on ollut erityisesti negatiivisen kehityskierteen hidastaminen ja negatiivisten vaikutusten pienentäminen.

Taulukko 10. Vuosina 2007–2013 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tuloksia uusien palveluiden, säilytettyjen palveluiden sekä uusien asukkaiden määrissä (tilanne 28.2 2013).

	Hankkeita (kpl)	Indikaattorien arvot				Toteuma (% tavoitteesta)
		Lähtötaso	Tavoite	Toteuma	Netto	
Uusien palveluiden määrä, kpl	1 966	166	26 351	17 446	17 280	66
Säilytettyjen palveluiden määrä, kpl	1 780	200	21 600	21 957	21 757	102
Uusien asukkaiden määrä, hlöä	1 202	264	10 534	7 706	7 442	73

Kuten edellä todettiin, väestö- ja huoltosuhteen kehitys on ollut haasteellista ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Kehitys on ollut suotuisampaa kaupunkien läheisellä maaseudulla. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteet ja tulokset ovat tasapainottaneet kehitystä ja hidastaneet alueiden välisten erojen kärjistymistä. Kehittämisohjelman toimenpiteet kohdistuvat etenkin ydinmaaseudulle ja harvaan asutulle maaseudulle.

Maaseutualueiden kehittämisvaikutuksen aikaansaamisen kannalta on haitallista se, että kohtalaisen suuri osa toimenpiteistä on seurantatietojen mukaan kohdistunut kaupunkeihin. Esimerkiksi toimintaryhmien myöntöpäätöksistä toimintalinjalla 3 kaupunkeihin on kohdistunut selkeästi enemmän, kuin ohjelman tavoitteena on ollut (taulukko 11.). Toimintalinjan 3 kehittämisen kohteina ovat nimenomaan ”maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen” (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007, 189). Toimintalinjaa 3 toteutetaan ”pääasiassa alueellisin ja paikallisin toimenpitein.” Toimintaa ohjaavat paikallista ja alueellista tahtoa ilmentävät ELY-keskusten ja toimintaryhmien alueelliset maaseudun kehittämissuunnitelmat. Koska kehittämissuunnitelmissa ilmaistut alueen toimijoiden ja asukkaiden kehittämistavoitteet kohdentuvat erityisesti maaseutualueiden kehittämiseen, ei ole ongelmattonta, että huomattava osa näistä toimenpiteistä on seurantatietojen mukaan kohdistunut kaupunkialueille.

Osittain tässä on kyse siitä, että monet hanketoteuttajat ovat ”kirjoilla” kaupungeissa ja se näkyy seurantatiedoissa. Kaupunkeihin kirjautuneiden toimijoiden hankkeiden toimenpiteet kuitenkin pääosin kohdistuvat maaseutualueisiin. Maaseutu- ja kaupunkialueiden vuorovaikutuksen kehittämiseksi on myös perusteltua, että maaseutu- ja kaupunkialueita on toimenpiteiden kohteina. Kuitenkin ohjelman rakenne ja toimenpanon menettelytavat ovat suosineet suuria toimijoita ja usein pienet maaseudun toimijat ovat karsiutuneet pois hanketoteuttajien joukosta. Esimerkiksi se, että rahoitusta saa vasta toteutuneisiin kustannuksiin, vaikeuttaa ilman merkittäviä kassavaroja ja muuta rahoitusta operoivien toimijoiden olemista hanketoteuttajina.

Taulukko 11. Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelman, Leader-toimintalinjan toteuma maaseututyypeittäin toimintalinjalla 3. Lähde: Hanke2007-tietojärjestelmä, IACS-tietojärjestelmä ja toimintaryhmien diaari (tilanne 31.12.2012).

Tavoite	Tavoite %	Toteuma % myöntöpäätöksien kokonaisrahoituksen euromääristä	Toteuma % tavoitteesta	Toteuma % myöntöpäätöksien kappalemääristä	Toteuma % tavoitteesta
Yritysrahoitus					
ydinmaaseudulle ja harvaan asutulle maaseudulle kohdistuu vähintään	80,0	67,9	84,8	71,3	89,1
kaupunkeihin kohdistuu enintään	5,0	13,6	271,2	13,2	263,5
Yleishyödylliset investoinnit					
ydinmaaseudulle ja harvaan asutulle maaseudulle kohdistuu vähintään	70,0	56,5	80,8	61,1	87,4

3.6 Työllisyysvaikutukset

Vuonna 2012 hyväksytyillä ohjelmamuutoksilla ei ole olennaisia vaikutuksia ohjelman työllisyysvaikutusten kannalta.

Taloudellisen toimintaympäristön muutokset - kasvun hidastuminen suuressa osassa maailmaa, erityisesti Aasiassa, eurokriisi ja Euroopan talousnäkyvien heikkeneminen – ovat heijastuneet myös Suomen talouteen. Vuoden 2012 aikana Suomi joutui taantumaan ja BKT:n kasvu oli -0,2 %. Yksityinen kulutus oli vielä lievästi runsaan prosentin kasvussa, mutta yksityiset investoinnit sen sijaan vähenivät yli 3 %. Kaikki tämä heijastui myös työllisyyteen. Työttömyysaste oli vuonna 2012 keskimäärin 7,7 %, mutta lomautusuutisia tuli pitkin vuotta. Tämä tausta huomioon ottaen kovin valoisia näkymiä ei talous- ja työllisyysnäkymissä ole vielä vuodelle 2013:kaan. Tämä näkyi myös maaseudun yrityksissä: epävarmassa tilanteessa ollaan paljon varovaisempia sekä investoimaan että palkkaamaan uusia työntekijöitä.

Taulukossa 12 on esitetty uusimpia saatavilla olevia kuntapohjaisia työllisyys- ja työpaikkatilastoja. Työttömyysaste on harvaan asutulla maaseudulla selvästi muita maaseutualueita ja kaupunkeja korkeampi. Ydinmaaseudulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla sen sijaan työttömyysaste on maan keskiarvoa pienempi. Työttömyysaste kasvoi kaikilla alueilla verrattaessa vuotta 2007 vuoteen 2010, kasvu oli pienintä harvaan asutulla maaseudulla. Sekä työllisten että työpaikkojen määrät ovat olleet laskussa kaikilla aluetyypeillä, suurinta vähenemä on ollut prosentuaalisesti työllisten osalta harvaan asutulla maaseudulla ja työpaikkojen osalta ydinmaaseudulla.

Taulukko 12. Työttömyysaste, työlliset ja työpaikat. Lähde: Tilastokeskus, maaseutuindikaattorit 2012.

	Työttömyysaste		Työlliset			Työpaikat		
	2010	muutos 2007-10	2010	muutos 2007-10		2009	muutos 2007-2009	
	%	%-yks.	lkm	lkm	%	lkm	lkm	%
Harvaan as. maaseutu	13,6	0,8	173969	-9241	-5,0	157 767	-8 637	-5,2
Ydinmaaseutu	9,2	1,8	283813	-9927	-3,4	243 627	-15 273	-5,9
Kaup. läh. maas.	8,6	2,1	326052	-3966	-1,2	214 649	-8 475	-3,8
Kaupungit	10,5	2,0	1541845	-20253	-1,3	1 673 932	-46 706	-2,7
Koko maa	10,3	1,9	2325679	-43387	-1,8	2 289 975	-79 091	-3,3

3.6.1 Yritystuet (tp 111, 123, 311, 312)

Koko ohjelman tavoitteena on luoda ohjelmakaudella 6 500 uutta kokoaikaista työpaikkaa. Nämä työpaikat tavoitellaan syntyvän pääasiassa toimenpiteiden 111, 123, 311, ja 312 avulla. Osassa näitä toimenpiteitä tukea voidaan myöntää sekä yritys- että hanketukena. Työpaikat tavoitellaan syntyvän yritystukien avulla ja sen takia myös seuranta rajoittuu niihin. Tämän hetkisten (vuoden 2012 loppuun mennessä) seurantaindikaattoritietojen mukaan uusia kokoaikaista työpaikkoja on luotu noin 2 300 kappaletta. Näistä noin 150 on maatilojen yhteydessä. Taulukkoon 13 on koottu toimenpiteittäin tähän asti raportoidut työllisyysvaikutukset (uudet kokoaikaiset ja säilytetyt työpaikat sekä toimenpiteen aikana työllistyvät). Seurantatiedon mukaan hankkeilla on vaikutettu noin 9 000 työpaikan säilymiseen. Lisäksi toimenpiteen aikana on raportoitu työllistyneen henkilöitä noin 2 200 henkilötyövuoden verran.

Taulukko 13. Uudet kokoaikaiset ja säilytetyt työpaikat toimenpiteittäin sekä toimenpiteen aikana työllistyvät, yritystuet.

Toimenpide	Uudet kokoaikaiset	Seurantatieto käytävissä, % lukumäärästä	Säilytetyt (miehet + naiset) ¹⁰	Seurantatieto käytävissä, % lukumäärästä	Toimenpiteen aikana työllistyvät, htv (miehet + naiset)	Seurantatieto käytävissä, % lukumäärästä
111	10	7	198	13	9	5
123	247	19	1 895	38	228	17
311	121	15	866	34	336	24
312	1 958	21	6 049	26	1 678	16
Yhteensä	2 336	19	9 008	28	2 251	17

Suurimmat työllisyysvaikutukset ovat toimenpiteellä 312 eli tuella yritysten perustamiseen ja kehittämiseen. Sen takia toimenpidettä tarkastellaan seuraavassa hieman tarkemmin. Niitä toimenpiteen 312 hankkeita, joista työllisyysindikaattoritieto (uudet kokoaikaiset työpaikat) on käytävissä, on yhteensä 1 472. Yritykset näyttävät saavuttaneen omat tavoitteensa kohtuullisen hyvin, sillä noin 75 % yrityksistä on raportoinut saavuttaneensa asettamansa työpaikkatavoitteen (uudet kokoaikaiset työpaikat) tai jopa ylittänyt sen. Keskimäärin laskettuna on kuitenkin jääty hieman asetetuista tavoitteista, sillä yhteenlaskettu tavoite tp 312 hankkeissa oli 2 146 uutta työpaikkaa, kun siitä on nyt toteutunut noin 90 %.¹¹

Jos oletetaan, että niissä hankkeissa, joista seurantatietoja ei ole käytössä, työpaikkavaikutukset olisivat suurin piirtein samaa tasoa kuin näissä, joista seurantatieto on, voitaisiin arvioida, että koko ohjelmakauden tavoite 6 500 uudesta kokoaikaista työpaikasta olisi saavutettavissa.

Indikaattoritietoa ei ole toistaiseksi riittävästi käytössä, että työllisyysvaikutuksista voisi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä¹². Siitä huolimatta ohjelman rahoitusresurssien kohdentaminen yritystukiin ja toisaalta sellaisiin hankkeisiin, jotka selkeästi tukevat yritystoiminnan kehittämistä on tärkeää, jotta ohjelman vaikuttavuustavoitteet erityisesti uusien työpaikkojen osalta toteutuisivat. Tämä tietenkin edellyttää, että tällaiselle rahoitukselle on kysyntää. Potentiaalisia yrittäjiä/toimijoita onkin pyrittävä aktivoimaan ja tässä suhteessa sekä ELY-keskuksilla että Leader-

¹⁰ Indikaattoriston monimutkaisuus tulee hyvin esille säilytettyjen työpaikkojen kohdalla. Säilytetyt työpaikat yhteensä –indikaattorin mukaan säilytettyjä työpaikkoja on 1 756, tämän indikaattorin tiedon on antanut 780 hanketta.

¹¹ Seurantatiedoissa on kuitenkin ilmeisiä puutteita sekä tavoitteiden että toteutumien osalta, joten kovin luotettavana em. arvioita ei voi pitää. Datassa on esimerkiksi paljon 0-havaintoja, joista ei voi päätellä, onko kyseessä aidosti 0 vai puuttuva tieto. Toisaalta osa puuttuvista tiedoista voi aidosti olla 0.

¹² Indikaattoritieto kerätään yritystukien osalta viimeisen maksatuksen yhteydessä ja toisen kerran kahden vuoden kuluttua viimeisestä maksatuksesta. Hanketukien (kehittämishankkeet) osalta tieto kerätään vuosittain.

toimintaryhmillä on tärkeä rooli. Siihen, että rahoitusmahdollisuudet ovat kasvuhaluikkaiden yrittäjien tiedossa, pitää panostaa.

3.6.2 Hanketuet (tp 111, 124, 311-331, 431)

Hanketuissa ei kerätä seurantatietoa uusista kokoaikaisista työpaikoista eikä säilytetyistä työpaikoista. Sen sijaan hanketukien osalta kysytään tietoja hankkeessa työskentelevien määrästä (toimintalinjat 1 ja 3) sekä toiminnan aikana työllistyvistä (toimintalinja 4). Taulukossa 14 on esitetty tiedot toimenpiteittäin.

Taulukko 14. Hankkeessa työskentelevä ja toiminnan aikana työllistyvät, hanketuet.

Toimenpide	Hankkeessa työskentelevät, htv	Toiminnan aikana työllistyvät, kpl (miehet + naiset)	Toiminnan aikana työllistyvät, htv (miehet + naiset)
111	319 (2 848) ¹³		
124	286		
311	36		
312	124		
313	78		
321	325		
322	144 (2 560)		
323	154		
331	165		
431		521	497
Yhteensä	6 575	521	497

Hankkeissa työskenteleviä on seurantatietojen mukaan eniten toimenpiteiden 111 ja 321 hankkeissa. Yhteensä hankkeissa on raportoitu työllistyneen henkilöitä noin 6 500 henkilötyövuoden verran. Toiminnan aikana työllistyviä seurataan toimenpiteen 431 osalta; toiminnan aikana on työllistynyt noin 500 henkilöä.

3.6.3 Muut toimenpiteet

Luonnonhaittakorvauksen työllisyysvaikutukset tulevat välillisesti maataloustuotannon säilymisen kautta. Tuen merkitys maatalojen tulonmuodostukselle ja siten tuotannon säilymiselle on ensiarvoisen tärkeä. Uusia työpaikkoja tuki ei luo. Kaiken kaikkiaan maatalous työllistää noin 125 000 henkilöä (Maatalouslaskenta 2010), mutta huomattava osa näistä on osa-aikaisia. Henkilötyövuosiksi muunnettuna maatalous työllistää noin 80 000 henkilöä (Tilastokeskus).

Muiden maatalouteen kohdistuvien tukien, ns. rakennetukien, vaikutus työllisyyteen on LFA-tukea pienempi. Maatalouden rakennetuilla on luonnollisesti olennainen merkitys tukea saaville tiloille, niin investoijille (tp 121) kuin aloitustukea (tp 112) saaville tiloille. Ilman aloitustukea tilanpidon aloittaminen olisi epätodennäköistä, ja siten aloitustuella voidaan arvioida luodun myös uusia työpaikkoja. Investoinnit kotieläintaloudessa ovat niin suuria, että monella tilalla palkataan myös vierasta työvoimaa entistä useammin myös vakituiseen työsuhteeseen. Hyväksytyjen kustannusten keskiarvo tuetuissa investoinneissa (kotieläintaloudessa ilman lantaloita ja rehuvarastoja) vaihteli vuonna 2012 lihakarjatalouden noin 240 000 eurosta siipikarjatalouden noin 940 000 euroon. Koko maatalouden tasolla arvioituna kyse on kuitenkin osaltaan niiden työpaikkojen korvaamisesta, jotka häviävät tuotantonsa lopettavilta tiloilta.

¹³ Hankkeessa työskentelevien osalta on kolme epäilyttävän suurta havaintoa, toimenpiteessä 111 (2320 ja 209 htv) ja toimenpiteessä 322 (2416 htv). Taulukossa on esitetty suluissa toteuma, jossa nämä suuret luvut ovat mukana.

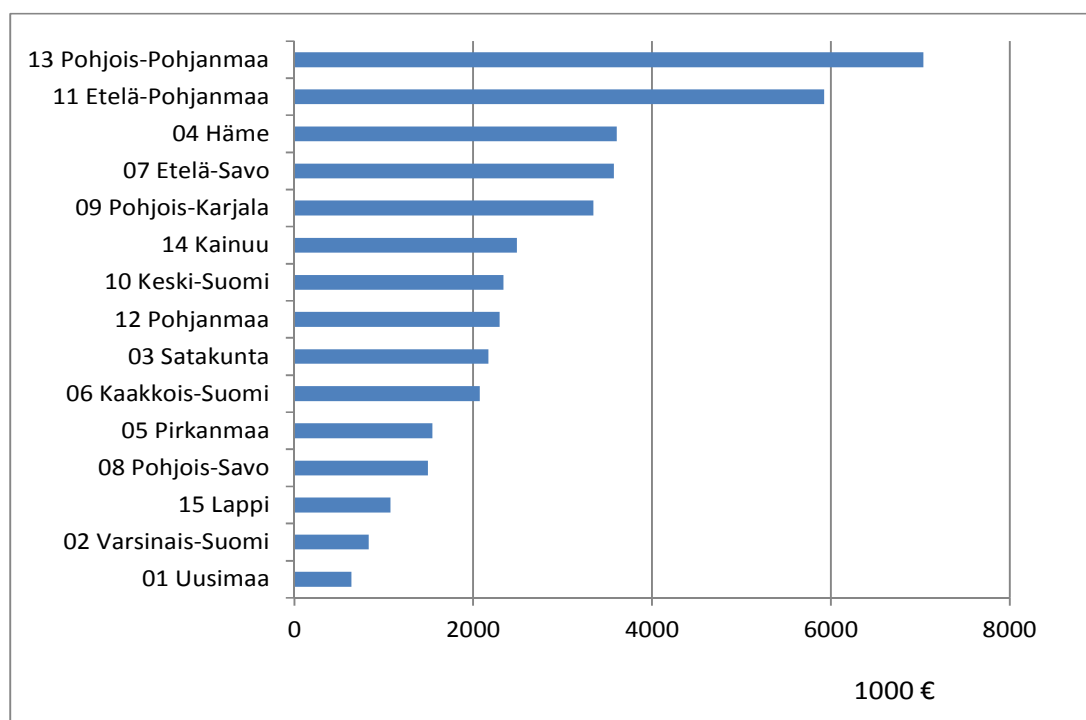
3.7 Case: Isot koulutus- ja tiedotushankkeet

Tässä luvussa tarkastellaan isojen koulutus- ja tiedotushankkeiden Internet-sivustoilta saatavaa informaatiota. Tarkasteluun otetaan mukaan 10 suurinta toimenpiteessä 111 (ammatillinen koulutus ja tiedotus) rahoitettua hanketta. Tarkastelun tavoitteena on verrata hankkeen Internet-sivuilta saatavaa informaatiota suhteessa hankkeille asetettuihin tavoitteisiin. Taustalla on ajatus, että näin isojen (yli 600 000 €) hankkeiden tuottama hyöty pitäisi olla mahdollisimman laajan yleisön tiedossa ja Internet on tässä suhteessa hyvin käyttökelpoinen tiedonvälityskanava.

Luvussa 3.7.1 tarkastellaan em. toimenpiteen alla rahoitettuja hankkeita maakunnittain ja suhteutetaan tarkasteluun mukaan otetut hankkeet hankkeiden kokonaismäärään. Luvussa 3.7.2 tehdään varsinainen analyysi, jossa käydään läpi em. hankkeiden internet-sivustot ja annetaan mahdolliset suositukset.

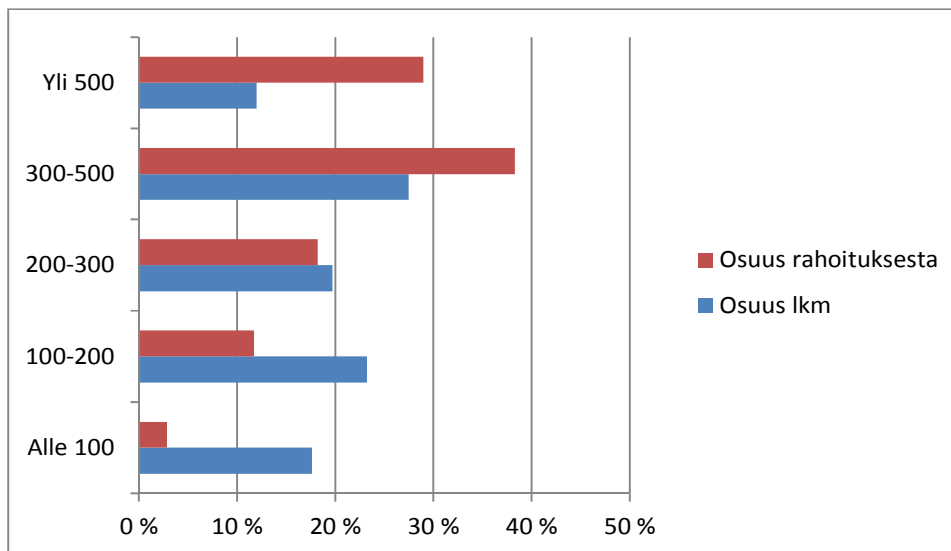
3.7.1 Yleiskuvaus tp 111 hankkeista ja tarkasteltavien hankkeiden valinta

Toimenpiteen 111 mukaista rahoitusta on toistaiseksi myönnetty yhteensä 142 hankkeelle. Yhteensä näille hankkeille on myönnetty rahoitusta noin 40 milj. €, josta EU:n rahoitusosuus on ollut noin 46 %. Hankkeiden jakautuminen eri ELY-keskusten alueelle ilmenee kuvasta 7.



Kuva 7. Hankkeiden jakautuminen eri ELY-keskusten alueelle.

Hämeen ELY-keskus on hallinnoinut valtakunnallisia hankkeita ja ne ovat mukana Hämeen luvuissa (noin neljännes ao. summasta). Hankkeiden alueittaisissa painotuksissa näkyy selvästi hankkeiden painottuminen kotieläintuotantoon, jossa on meneillään useita suuria koulutushankkeita. Hankkeet ovat keskimäärin varsin suuria, sillä yli 300 000 euron hankkeiden osuus kokonaisrahoituksesta on noin kaksi kolmasosaa (kuva 8.).



Kuva 8. Koulutus- ja tiedotushankkeiden ja niiden yhteenlasketun rahoituksen jakautuminen hankeeseen (1000 €) mukaan.

Keskeisimmät hanketoimijat ovat alueelliset ProAgriat, alueelliset ammattikorkeakoulut, MTK:n tuottajaliitot ja tutkimusorganisaatiot (mm. MTT, Ruralia-Instituutti, Pyhäjärvi-Instituutti). Hankkeet ovat usein yhteistyöhankkeita sekä useiden toimijoiden kesken että ELY-keskusten rajat ylittäen. Arviointikohteeksi valittiin 10 suurinta rahoituksen saajaa. Näiden yhteenlaskettu osuus on ollut lähes 20 % hankkeiden yhteenlasketusta kokonaisrahoituksesta. Hankkeet on listattu taulukkoon 15.

Taulukko 15. Tarkasteluun valitut hankkeet.

Hankkeen nimi	Hallinnoija	Yhteistyökumppanit	Kokonaisrahoitus	Hankkeen kestoaika
VENE - Verkostot nautakarjatalouden edistäjinä	Oulun seudun ammattikorkeakoulu	Keski-Pohjanmaan maaseutuopisto, Haapajärven ammattiopisto	1 041 336	6/2009-5/2013
Tiedosta Taitoon - koulutushanke 2008-2011	ProAgria Pohjois-Karjala	Pohjois-Karjalan Aikuisopisto	994 018	2008-2011
YmpäristöAgro II	ProAgria Oulu	Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimisto	870 000	2011-2014
KantriKoulutus	Kainuun ammat- tiopisto	Suomen metsäkeskus	763 264	-8/2013
TÄKY - MAATILAT KEHITTYVÄT, TÄKY+	MTK-Keski-Suomi		738 000	9/2008-12/2012
MaitoPisnes	ProAgria Etelä-Pohjanmaa	ProAgria Keski-Suomi, Työteho-seura	720 000	9/2011-12/2014
Tiedolla ja osaamisella, aitoja makuja Lounais-Suomesta	Pyhäjärvi-Instituutti, Koulutus- ja kehittämiskeskus Brahea/TY		709 434	5/2010-12/2013
Luomutietoa uudella toimintamallilla	Ruralia-instituutti/HY	MTT, ProAgria, Luomuliitto, MTK	699 968	1/2009-6/2012
InnoNauta -Koulutus	MTT/Ruukki	A-Tuottajat Oy	686 250	6/2009-12/2012
Puu liikkeelle	Suomen Metsäkeskus/Pohjois-Savo		636 525	-12/2012

3.7.2 Tarkasteltujen hankkeiden internet-sivujen sisältö

Kaikista tarkasteluun mukaan otetuista hankkeista löytyy Internetistä tietoja. Osalla hankkeista on omat sivustonsa, osasta vain suppeat perustiedot hankkeen koordinaattorin omilla sivuilla. Osa hankkeista on jatkoa aikaisemmalle samantyyppiselle hankkeelle, osa on osa isompaa hankekokoaisuutta. Taulukossa 16 on kuvattu hankkeiden Internetistä löytyvä sisältö tiivistettynä 1/0-asteikolle siten, että 1 tarkoittaa, että tietoa löytyy ja 0, että tietoa ei löydy.

Taulukko 16. Internet-sivut ja niiden tietosisältö.

Hankkeen nimi	Hankesuunnitelma	Tavoitteet	Koulutus/tapahtumakalenteri	Koulutus- ym. materiaali	Osallistujien määrä	Tavoitteiden saavuttamisen arviointi
VE NE	0	1	1	1	0	0
Tiedosta Taitoon	0	1	0	0	0	0
YmpäristöAgro II	1	1	1	1	0/1	0
KantriKoulutus	0	1	1	0	0	0
TÄKY	0	1	1	1	1	1
MaitoPisnes	0	1	1	0	0	0
Tiedolla ja osaamisella	0	1	0	0	0	0
Luomutietoa...	0	1	0	1	0	0
InnoNauta - Koulutus	1	1	0	1	0	1
Puu liikkeelle	0	1	0	0	0	0

Hankkeen tavoitteet oli kirjattu ainakin jollakin tapaa kaikista hankkeista. Yksityiskohtaiset hankesuunnitelmat, joilla rahoitusta oli haettu, löytyi kuitenkin vain kahdesta tarkastelluista hankkeista. Koulutusmateriaalia löytyi viiden hankkeen Internet-sivustoilta. Samoin koulutus/tapahtumakalenteritietoja oli viiden hankkeen sivustoilla. Sen sijaan hankkeiden tuloksellisuudesta, tavoitteiden saavuttamisesta tai osallistujien mielipiteistä ei löytynyt paria poikkeusta lukuun ottamatta juuri lainkaan tietoa. Tämä johtunee osittain siitä, että puolet hankkeista on vielä käynnissä ja tällaisten tietojen julkaisemiselle luonteva paikka löytynee loppuraportista.

Seuraavassa arvioidaan internet-sivujen laadullista/määrällistä sisältöä lyhyin sanallisin arviolin. On otettava huomioon, että hankerahoitus ei suoraan edellytä internet-sivustoja, ellei niitä ole suunnitelmassa erikseen määritetty tiedotus-/koulutuskanavaksi.

Vene:

- Paljon perustietoa hankkeesta
- Pienryhmätoiminta on hankkeen ydintoimintamalli, josta kuitenkin hyvin vähän konkreettista informaatiota
- Koulutusmateriaalia ei hankkeen koko huomioon ottaen ole kovinkaan paljon, ja osa julkaistusta materiaalista liittyy muihin hankkeisiin
- Kokonaisuutena kuitenkin kohtalaisen kattava informaatioisisältö

Tiedosta Taitoon:

- Päätynyt hanke, josta vain lyhyt kuvaus tavoitteista, mutta ei mitään konkreettista

YmpäristöAgro II:

- Jatkohanke laajalle tiedonvälityshankkeelle
- Erittäin runsas tietosisältö, osittain hanke nojaakin Internet-sivustoon
- Hyvin kattava listaus järjestetyistä tilaisuuksista ja niiden materiaalista
- Tilaisuuksiin osallistujien määrästä ei informaatiota
- Kokonaisuutena yksi kattavimpia sivustoja nyt tarkastelluista hankkeista

Kantrikoulutus:

- Perustiedot löytyvät, mutta eivät nekään kovin jäsennellysti, osa tiedoista mm. koulutuskalenteri koordinaattorin muiden sivujen yhteydessä
- Ei mitään tietoa toteutuneista koulutuksista
- Hankearvioinnin näkökulmasta varsin vähän informaatiota

TÄKY:

- Päättynyt hanke, jossa selkeästi esitetty myös hankkeen loppuraportti ja siihen sisältyneet arviot hankkeen hyödyistä
- Erittäin kattava listaus tilaisuuksista ja osallistujien määrästä
- Materiaalia on, mutta ei kattavasti, toisaalta painopiste ollut osittain yrityskohtaisessa valmennuksessa ja pienryhmätoiminnassa

MaitoPisnes:

- Pelkät perustiedot hankkeesta yhdellä sivulla
- Hankkeen koulutukset hallinnoijan muun koulutuskalenterin yhteydessä
- Ei mitään informaatiota tähänastisesta toteutuksesta

Tiedolla ja osaamisella:

- Perustiedot hankkeesta yhdellä sivulla molempien toimijoiden sivulla
- Toiminnasta, koulutuksesta tai tapahtumista ei mitään informaatiota

Luomutietoa uudella toimintamallilla:

- Päättynyt valtakunnallinen hanke
- Sivulla perustiedot ja linkki hanke-esitteeseen (tosin ei toimi enää), jotka tehty hankkeen alussa
- Toiminnasta, koulutuksesta tai tapahtumista ei mitään informaatiota, eikä hankkeen loppuraporttia
- Tavoitteista käy ilmi, että kaikki materiaali saatavissa verkkopalvelusta, johon ei kuitenkaan linkkiä

InnoNauta Koulutus:

- Hanke on osa laajempaa InnoNauta kokonaisuutta (kokonaisrahoitus noin 1,5 milj. €), jonka muut osat ovat InnoTietoa ja InnoNauta Kehitys
- Hanke toiminut usean maakunnan alueella
- Hankkeen Internet-sivustolla erittäin paljon materiaalia, osin on vaikeuksia hahmottaa, mikä materiaali on tuotettu missäkin hankkeessa (naudanlihantuotantoon liittyen muitakin kuin InnoNauta-hanke)
- Hankkeesta tulossa loppuraportti Internet-sivuille (hieman aiemmin päättyneen InnoTietoa – hankkeen loppuraportti oli jo saatavilla)
- Kokonaisuudessaan yhden parhaista hankesivuista tarkastelussa mukana olleista hankkeista

Puu liikkeelle:

- Perustiedot hankkeen hallinnoijan sivuilla

Internet-sivustot eivät ole itse tarkoitus. Tämän päivän tietoyhteiskunnassa ne tarjoavat kuitenkin luontevan tiedonvälitykseen ja siten olisi toivottavaa, että sitä myös käytettäisiin. Se toimii paitsi tiedotuskanavana myös tietoarkistona, josta voi olla hankkeen päättymisenkin jälkeen hyötyä.

Koulutushankkeissa kerätään hyvin usein palautetta tilaisuuksien onnistumisesta sekä asiasisällön, esiintyjien että tilaisuuden hyödyn näkökulmasta. Tätä informaatiota ei ollut raportoitu yhdessäkään tarkastelluista hankkeista. Muutoinkin hankkeen hyödyllisyydestä asiakkaiden näkökulmasta ei

ollut mitään informaatiota. Tämä tieto hyödyttäisi kuitenkin ohjelman laatijoita ja rahoittajia, jotta he voisivat kohdentaa toimenpiteet ja rahoituksen mahdollisimman tehokkaasti.

Kun yhteiskunta panostaa varsin suuria summia yksittäisiin hankkeisiin, pitäisi isojen koulutus-hankkeiden toteuttajilta edellyttää ”oman” ohjausryhmän arvioinnin lisäksi myös koulutettujen palautteeseen perustuvaa arviota hankkeen hyödyllisyydestä. Näin saataisiin indikaattoritietona kerättävän määrällisen informaation lisäksi myös laadullista informaatiota. Määrällinen indikaattoritieto esimerkiksi koulutukseen osallistumisesta tai oppilastyöpäiviksi muutettuna ei välttämättä kerro mitään hankkeen tuloksellisuudesta.¹⁴ Ulkopuolisten tekemiin arvioihin ei liene tarvetta kuin poikkeustapauksissa (so. silloin kun on olemassa olevan informaation perusteella aihetta epäillä, että hanketta ei ole toteutettu siinä laajuudessa kuin on sovittu).

Arvioija suosittaa, että isoissa (euromääräinen raja esimerkiksi 500 000 €) koulutushankkeista pitäisi kerätä systemaattisesti laadullista asiakaspalautetta koulutuksen hyödyllisyydestä. Palaute pitäisi myös raportoida. Tämä voitaisiin toteuttaa samoin periaattein kaikissa koulutushankkeissa rahoittajan ohjeiden mukaisesti. Sama suositus voidaan laajentaa koskemaan myös isoja kehittämishankkeita muiden toimenpiteissä.

Nyt kerättävän laadullisen indikaattoritiedon arvo on hyvin vähäinen. Näistä 10 hankkeesta viisi oli raportoinut laadullisten indikaattoreiden osalta jotakin. Noin 60 prosentissa arvioitavista kohteista hankkeella arvioitiin olevan vähäinen myönteinen vaikutus, noin 36 prosentissa tapauksista vaikutusta ei arvioitu olevan lainkaan tai se on neutraali. Vain neljässä prosentissa hankkeilla arvioitiin olevan merkittävä myönteinen vaikutus.

Nyt kerättävien laadullisten indikaattoreiden osalta arvioija ehdottaa pohdittavaksi niiden keräämisestä luopumista koulutushankkeissa.

3.8 Case: Hanke- ja yritystukien ympäristövaikutukset

Hankkeiden ympäristövaikutuksia tarkasteltiin kahdella tavalla: hankkeiden sisällönanalyysin avulla sekä kehittämishankkeiden ja yritystukien indikaattorianalyysin perusteella. Hankkeiden sisällönanalyysi oli välttämätön hankkeiden ympäristövaikuttavuuden kuvaamiseksi, sillä indikaattoriaineisto osoittautui ylimalkaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi, eikä sen perusteella ollut mahdollista tehdä tarkkoja päätelmiä hankkeiden ympäristövaikutuksista tai siitä, miten ympäristövaikuttavuus on kohdentunut tai miten sen on hankkeissa tarkoitettu kohdentuvan. Seuraavassa esitetään ohjelmakaudella toteutettujen päättyneiden ja käynnissä olevien ympäristövaikuttavien hankkeiden sisällönanalyysin tulokset (hanketukiaineisto saatu maaliskuussa 2013) sekä kuvataan hankkeiden tunnuslukuja indikaattoriaineiston perusteella.

3.8.1 Sisällönanalyysi

Hankkeiden sisällönanalyysi toteutettiin lukemalla maaliskuussa 2013 päättyneiden ja käynnissä olevien hankkeiden (ei yritystukia) hankekuvaukset. Ne tyypiteltiin 16 eri tyyppiä hankkeiden tavoittelemien vaikutusten, toiminnan ja ennakoitun vaikuttavuuden perusteella. Ympäristövaikuttavuus määriteltiin hankkeen toteutuksesta seuraaviksi suoriksi, välittömiksi ja konkreettisiksi positiivisiksi ympäristövaikutuksiksi. Ympäristövaikuttaviksi ei pääasiallisesti katsottu esim. luontomatkailuhankkeita tai virkistysreittien kunnostamiseen tähtääviä hankkeita.

¹⁴ Kun tarkasteltiin näiden 10 hankkeiden indikaattoritietoja, niissä oli paljon puutteita ja myös selkeitä epäjohtonmuksuuksia. Esimerkiksi erään hankkeen kohdalla tavoitteeksi oli asetettu 1 100 koulutukseen osallistujaa ja koulutukseen oli osallistunut 3 200 henkilöä. Yhteenlaskettu oppilastyöpäivien toteuma oli kuitenkin vain 72, josta osallistujakohtaiseksi keskiarvoksi tulee noin 11 minuuttia koulutusta.

Positiivisina ympäristövaikutuksina pidettiin seuraavia:

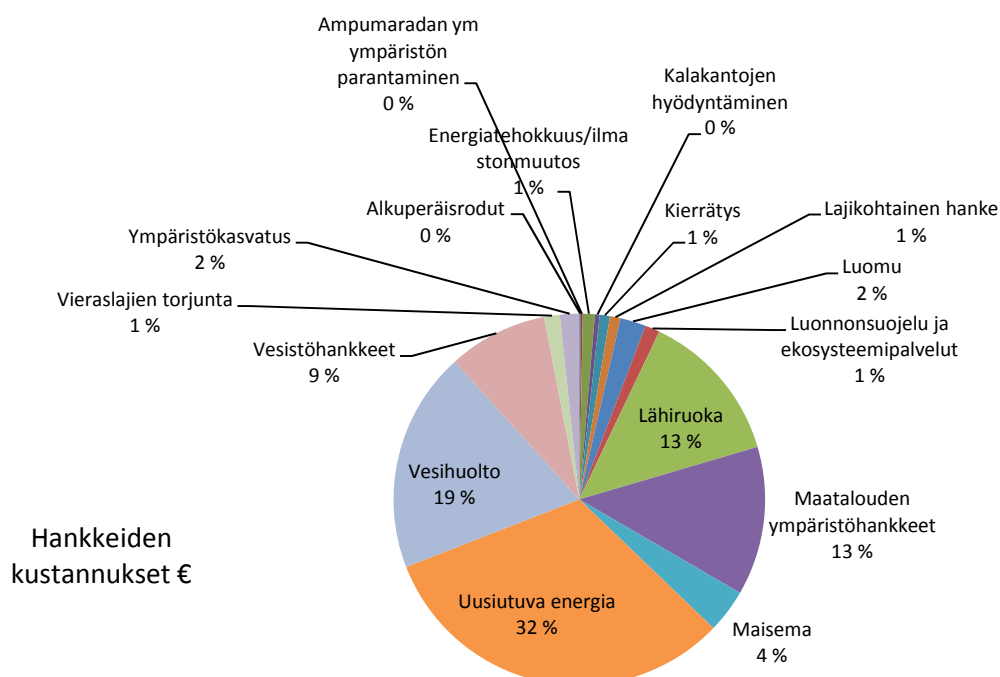
- vesistöjen tilan parantumista,
- monimuotoisuuden lisääntymistä tai köyhtymisen hidastumista (luonnonympäristö, maatalousympäristö, alkuperäisrodut),
- lähellä tuotetun ruoan osuuden kasvamisesta kulutuksesta (kuljetusmatkojen lyhentäminen, ruoan pakkaamisen vähentyminen; tarkasteluun otettiin ne hankkeet, joiden tavoitteisiin oli kirjattu nimenomaan lähellä tai paikallisesti tuotetun ruoan menekin edistäminen),
- (maatalous)maiseman parantumista (kylätalojen pihapiirien kunnostaminen tms. rajattiin tarkastelusta ulos),
- ympäristötietoisuuden lisäämistä (hankkeelta edellytettiin sitä, että sen tavoitteisiin oli kirjattu ympäristötietoisuuden lisääntyminen, ja että sen tavoitteet myös selvästi edistivät sitä),
- ilmastonmuutoksen torjumiseen tähtäviä toimenpiteitä: uusiutuvan energian käytön lisäämiseen tähtäävät hankkeet, energiatehokkuutta laajalla rintamalla edistävät hankkeet (yksittäisten rakennusten saneeraukset rajattiin ulos tarkastelusta),
- luonnonsuojelua, lajiensuojelua, ekosysteemipalvelujen säilymistä sekä ihmisen ja tiettyjen lajien rinnakkaiseloja edistäviä hankkeita.

Kaikkiaan 4 906 hankkeesta ympäristövaikuttaviksi valikoitui hankekuvausten analyysin perusteella 508 hanketta, joita rahoitettiin yhteensä 84,4 miljoonalla eurolla. Sisällönanalyysissä muodostetut hanketyypit sekä hankkeiden lukumäärät ja rahoitusmäärät käyvät ilmi taulukosta 17. Kuvassa 9 on esitetty hankkeiden kustannusten jakautuminen hanketyypeittäin.

Lukumääräisesti kolme suurinta hankeryhmää olivat vesistöjen tilan parantamiseen tähtäävät hankkeet (108 hanketta), uusiutuvan energian edistämishankkeet (100) ja vesihuoltohankkeet (94). Kustannusten perusteella suurimmat hankeryhmät olivat uusiutuvan energian käyttöä edistävät hankkeet (26 milj. €), vesihuoltohankkeet (16 milj. €), lähiruokahankkeet (11 milj. €) sekä maatalouden ympäristöhankkeet (11 milj. €). Hankkeen kustannusten keskikoolla mitattuna suurimpia hankkeita olivat puolestaan vieraslajien torjuntaan tähtäävät hankkeet (keskimäärin 382 000 €), maatalouden ympäristöhankkeet (341 000 €), luomun edistämishankkeet (271 000 €) ja uusiutuvan energian edistämiseen tähtäävät hankkeet (269 000 €).

Taulukko 17. Ympäristövaikuttavat hankkeet tyyteltynä sekä hankkeiden lukumäärät ja rahoitus.

Hanketyypit	Lukumäärä	Kustannukset (€)	Hankkeen keskikoko (€)
Alkuperäisrotujen säilyttäminen	3	118 970	39 657
Ampumaratojen ja moottoriratojen ympäristön parantaminen	10	124 684	12 468
Energiatehokkuuden parantaminen ja ilmastonmuutoksen ehkäisy	8	897 715	112 214
Kalakantojen hyödyntäminen	4	342 101	85 525
Kierrätystä edistävät hankkeet	8	749 224	93 653
Eläinlajeja koskevat hankkeet	8	767 805	95 976
Luomuhankkeet	7	1 899 773	271 396
Luonnonsuojelu ja ekosysteemipalvelut	6	1 064 057	177 343
Lähiruokahankkeet	48	11 295 166	235 316
Maatalouden ympäristöhankkeet	32	10 920 810	341 275
Maisemahankkeet	33	3 190 072	96 669
Uusiutuvan energian edistämishankkeet	100	26 925 097	269 251
Vesihuoltohankkeet	94	16 220 492	172 558
Vesistöjen tilan parantamiseen tähtäävät hankkeet	108	7 316 673	67 747
Vieraslajien torjunta	3	1 145 674	381 891
Ympäristökasvatus	36	1 412 777	39 244
Yhteensä	508	84 391 089	166 124



Kuva 9. Ympäristövaikuttavien hankkeiden rahoitus hanketyypeittäin.

Ympäristövaikuttavat hankkeet ELY-keskuksittain on esitetty taulukossa 18. Lukumääräisesti tarkasteltuna eniten ympäristövaikuttavia hankkeita toteutettiin Pirkanmaan ELY-keskuksessa (57 hanketta), vähiten Pohjois-Savon ELY-keskuksessa (14). Osuutena kaikista hankkeista suhteellisesti eniten ympäristövaikuttavia hankkeita toteutettiin Uudenmaan ELY-keskuksessa (18 %) ja vähiten Pohjois-Savon ELY-keskuksessa (5 %). Kustannusten perusteella tarkasteltuna eniten rahaa ympäristövaikuttaviin hankkeisiin käytettiin Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksessa (9,4 milj. €) ja vähiten Lapin ELY-keskuksessa (4,0 milj. €). Suhteellisesti eniten rahaa ympäristövaikuttaviin hankkeisiin käytettiin puolestaan Keski-Suomen ELY-keskuksessa (27 % kaikista hankkeista) ja vähiten Lapin ELY-keskuksessa (12 %).

Taulukko 18. Ympäristövaikuttavat hankkeet ELY-keskuksittain.

ELY-keskus	Ympäristö-hankkeita	Kaikki hankkeet	Ympäristö-	Ympäristö-	Kaikkien hankkeiden kustannukset €	Ympäristö-
			hankkeiden osuus lukumäärästä	hankkeiden kustannukset €		hankkeiden osuus kustannuksista
Uudenmaan	47	255	18 %	4 142 063	16 641 849	25 %
Varsinais-Suomen	26	248	10 %	4 383 268	21 930 343	20 %
Satakunnan	38	416	9 %	5 441 854	29 354 075	19 %
Hämeen	42	396	11 %	7 021 802	39 643 688	18 %
Pirkanmaan	57	435	13 %	5 611 045	29 249 515	19 %
Kaakkois-Suomen	54	344	16 %	7 126 856	30 293 863	24 %
Etelä-Savon	16	273	6 %	4 084 045	20 836 002	20 %
Pohjois-Savon	14	258	5 %	4 786 208	34 074 851	14 %
Pohjois-Karjalan	23	292	8 %	4 355 269	26 447 318	16 %
Keski-Suomen	48	304	16 %	8 200 967	30 905 008	27 %
Etelä-Pohjanmaan	41	453	9 %	5 377 095	42 838 972	13 %
Pohjanmaan	31	349	9 %	5 696 090	28 510 341	20 %
Pohjois-Pohjanmaan	31	402	8 %	9 383 419	45 609 197	21 %
Kainuun	23	201	11 %	4 727 667	21 915 689	22 %
Lapin	17	280	6 %	4 053 442	34 242 047	12 %
Yhteensä	508	4906	10 %	84 391 089	452 492 756	19 %

Eri hanketyyppejä tarkastellaan seuraavassa tarkemmin.

Alkuperäisrotujen säilyttäminen

Ohjelmakaudella toteutettiin kolme hanketta, jotka liittyivät alkuperäisrotujen ja perinnekasvien säilymiseen. Hankkeet toteutettiin Uudellamaalla (perinnekasvit), Varsinais-Suomessa (perinnekasvit) ja Pohjois-Karjalassa (suomenkarja). Hankkeita tuettiin yhteensä 118 970 eurolla.

Ampumaratojen ja moottoriratojen ympäristön parantaminen

Ohjelmakaudella toteutettiin 10 hanketta, joissa ampuma- ja moottoriratojen kunnostukseen ja ympäristölupaehtoien täyttämiseen liittyen toteutettiin hankekuvauksen mukaan selviä ympäristön tilaa parantavia toimenpiteitä, esim. maaperän puhdistamista, pohjaveden suojausta tai melun ehkäisemistä. Suurin osa hankkeista toteutettiin Pirkanmaan ELY-keskuksen alueella (4 hanketta); lisäksi hankkeita toteutettiin Hämeen ELY-keskuksen alueella (3 hanketta), Etelä-Savossa (1 hanke), Pohjois-Karjalassa (1) sekä Keski-Suomessa (1). Yhteensä hankkeita tuettiin 124 684 eurolla.

Energiatehokkuuden parantaminen ja ilmastonmuutoksen ehkäisy

Energiatehokkuuden parantamiseen ja/tai ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen ensisijaisesti tähtäävien hankkeiden lisäksi näitä tavoitteita oli lukuisissa muissakin hankkeissa (esim. kaikki uusiutuvan energian käyttöä edistävät hankkeet. Hankkeet olivat luonteeltaan pääasiassa selvitys- ja tiedonvälityshankkeita. Ne kohdistuivat maatalouden energiakysymyksiin (3 hanketta), asumiseen tai yleisesti ekologisen korjausrakentamisen edistämiseen, ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen arkipäivän valinnoissa tai hiilijalanjäljen pienentämiseen. Hankkeita toteutettiin Satakunnan, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten alueella yhteensä 897 715 euron rahoituksella.

Kalakantojen hyödyntäminen

Kalakantojen hyödyntämistä edistävät hankkeet otettiin mukaan silloin, kun hankkeella katsottiin olevan selvästi tunnistettavia ympäristövaikutuksia (esim. särkikalojen teollinen hyödyntäminen, kaloista saatava bioenergia, kalakantojen hoidon ja vesistön kunnan synergiaedut), eikä kyseessä ollut esim. puhdas matkailuhanke. Mukana oli yksi rapukantojen hoitoon liittyvä hanke, joka luettiin tähän luokkaan kuuluvaksi. Hankkeita oli mukana tarkastelussa neljä, ja ne toteutettiin Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Satakunnan ELY-keskusten alueella. Hankkeiden yhteenlasketut kustannukset olivat 342 101 €.

Kierrätystä edistävät hankkeet

Kierrätystä edistäviksi luettiin hankkeet, joiden ensisijainen tavoite oli esim. elintarviketeollisuuden sivuvirtojen nykyistä parempi hyödyntäminen tai jätteen kierrätyksen edistäminen perinteisessä merkityksessä. Sivutuotteiden hyödyntämisen parantamista saatettiin edistää muissakin hanketyypeissä; tässä luokassa olevilla hankkeilla nämä olivat hankekuvauksessa mainittuja ensisijaisia tavoitteita. Hankkeita toteutettiin 8 kappaletta, ja niissä edistettiin mm. rakennusjätteen kierrätystä, lannan hyötykäyttöä, teurasjätteen hyötykäyttöä, maatalouden muovien hyötykäyttöä tai perustettiin kierrätyskeskus. Hankkeet toteutettiin Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Keski-Suomen ja Lapin ELY-keskusten alueella, ja niiden yhteenlasketut kustannukset olivat 749 224 €.

Eläinlajeja koskevat hankkeet

Eläinlajeja koskevien hankkeiden tavoitteena oli joko yhden eläinlajin tai eläinlajiryhmän suojeleminen (sääksi, peltoriista, lohi, metsäpeura) tai ihmisen ja eläimen tai eläinlajiryhmän rinnakkaiselon

edistäminen (suurpetohankkeet, hylje- ja merimetsohanke). Hankkeita toteutettiin 8 kappaletta Kaakkois-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun (5 hanketta) ja Lapin ELY-keskuksissa. Kaikki suurpetohankkeet (3 hanketta) toteutettiin Kainuun ELY-keskuksen alueella. Hankkeiden yhteiskustannukset olivat 767 805 €.

Luomuhankkeet

Luomuhankkeiden ensisijainen tarkoitus oli luomutuotannon edistäminen. Hankkeet olivat luonteeltaan yleisiä edistämishankkeita, koulutushankkeita tai selvityshankkeita. Hankkeita toteutettiin yhteensä 7 Varsinais-Suomen (2 hanketta), Hämeen, Kaakkois-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten alueella. Hankkeiden yhteiskustannukset olivat 1 899 773 €.

Luonnonsuojelu ja ekosysteemipalvelut

Luokkaan 'luonnonsuojelu ja ekosysteemipalvelut' sisältyi 6 hanketta, joiden tavoitteina oli muiden kuin maatalousmaiden monimuotoisuuden säilyttäminen tai edistäminen sekä esim. metsien ekosysteemipalveluiden korostaminen pelkän puuaineksen tuoton sijasta.¹⁵ Hankeryhmään kuului kolme metsäluonnon monimuotoisuuteen keskittyvää hanketta, yksi soihin keskittyvä hanke, yksi kosteikkokunnostushanke ja yksi hanke, joka keskittyi pölyttäjiin ja niiden tarjoamien ekosysteemipalveluiden turvaamiseen. Hankkeet toteutettiin Uudenmaan, Satakunnan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten alueilla. Hankkeiden yhteiskustannukset olivat 1 064 057 €.

Lähiruokahankkeet

Lähiruokan edistämishankkeita toteutettiin ohjelman puitteissa 48. Ympäristövaikuttavuuden toteamiseksi hankkeelta edellytettiin suoraa vaikuttavuutta koko elintarvikeketjuun, jolloin paikallisten elintarvikeyritysten kehittämishankkeet rajattiin pääsääntöisesti tarkastelun ulkopuolelle. Hankkeet olivat luonteeltaan tyypillisesti erilaisia edistämishankkeita, tiedotus- ja verkostoitumishankkeita sekä lähiruokapiirien perustamishankkeita. Monissa hankkeissa oli niputettuna lähi- ja luomuruoka. Lähiruokan edistämishankkeita toteutettiin jokaisen ELY-keskuksen alueella: hankkeiden lukumäärät sekä kustannukset ELY-keskuksittain on esitetty taulukossa 19. Hankkeiden yhteiskustannukset olivat 11 295 166 €. Ympäristövaikuttavien hankkeiden kokonaiskustannuksista lähiruokahankkeisiin suuntautui suhteellisesti suurin osuus Pirkanmaan, Etelä-Savon ja Uudenmaan ELY-keskusten alueella.

¹⁵ Ohjelmasta rahoitettiin lisäksi luonnontuotteiden edistämishankkeita (esim. metsämarjojen tai muiden metsästä saatavien ei-puuaineshyödykkeiden edistämishankkeet), jotka kuitenkin rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, vaikka niillä voi olla paikallisesti merkitystä metsien moninaiskäytön edistämisessä. Tarkastelussa edellytettiin suoraa vaikuttavuutta, jonka kriteeri ei em. hankkeiden suhteen toteutunut (sama koskee myös esim. luontomatkailun edistämishankkeita, joilla ei ole suoraa vaikutusta metsiensuojeluun, vaikka epäsuoria vaikutuksia voi olla).

Taulukko 19. Lähiruokahankkeet ELY-keskuksittain.

	Hankkeita	Hankkeiden kustannukset €	Lähiruokahankkeiden osuus kaikkien ympäristöhankkeiden kustannuksista
Uudenmaan	5	919 226	22 %
Varsinais-Suomen	1	707 859	16 %
Satakunnan	3	701 082	13 %
Hämeen	5	1 249 598	18 %
Pirkanmaan	5	1 901 147	34 %
Kaakkois-Suomen	5	360 492	5 %
Etelä-Savon	3	943 204	23 %
Pohjois-Savon	2	334 718	7 %
Pohjois-Karjalan	2	522 840	12 %
Keski-Suomen	5	816 685	10 %
Etelä-Pohjanmaan	1	60 303	1 %
Pohjanmaan	4	1 055 839	19 %
Pohjois-Pohjanmaan	4	841 228	9 %
Kainuun	2	681 896	14 %
Lapin	1	199 050	5 %
Yhteensä	48	11 295 166	13 %

Maatalouden ympäristöhankkeet

Maatalouden ympäristöhankkeissa pyritään neuvonnan ja tiedotuksen keinoin tehostamaan maatalouden ympäristönsuojelua ja ympäristötukien käyttöastetta. Näitä hankkeita toteutettiin suurimmassa osassa ELY-keskuksia, ja keskeinen toimenpide hankkeissa oli tilakohtainen neuvonta (taulukko 20). Tämä kertoo siitä, että alueilla on selvä kysyntä ja tarve tilakohtaiselle ”räätälöinnille”. Sekä absoluuttisesti (2,1 milj. €) että suhteellisesti (44 %) eniten rahaa maatalouden ympäristöhankkeisiin käytettiin Pohjois-Savossa. Esim. Varsinais-Suomessa maatalouden ympäristöhankkeita ei toteutettu lainkaan, mutta Varsinais-Suomessa on käynnissä MMM:n ja YM:n erillisrahoittama TEHO+-hanke, joka ei näy kehittämissuunnitelman rahoituksessa. Yhteensä maatalouden ympäristöhankkeisiin käytettiin varoja 10,9 milj. €.

Taulukko 20. Maatalouden ympäristöhankkeet ELY-keskuksittain.

	Hankkeita	Hankkeiden kustannukset €	Maatalouden ympäristöhankkeiden osuus kaikkien ympäristöhankkeiden kustannuksista
Uudenmaan	4	923 082	22 %
Satakunnan	2	555 033	10 %
Hämeen	1	268 350	4 %
Pirkanmaan	4	687 365	12 %
Kaakkois-Suomen	4	1 138 691	16 %
Etelä-Savon	4	1 107 466	27 %
Pohjois-Savon	4	2 105 728	44 %
Keski-Suomen	2	1 341 706	16 %
Etelä-Pohjanmaan	2	478 130	9 %
Pohjanmaan	3	995 259	17 %
Pohjois-Pohjanmaan	2	1 320 000	14 %
Yhteensä	32	10 920 810	16 %

Maisemahankkeet

Maisemahankkeissa tarkoituksena oli parantaa kylien maisemakuvaa maatalousmaiseman osalta. Tätä kautta näillä hankkeilla voi olettaa olevan positiivisia vaikutuksia maatalousympäristöjen biologiseen monimuotoisuuteen. Osassa hankkeista konkreettisena tavoitteena oli lisätä erityisympäristötukien hakumääriä, muutamat hankkeet tähtäsivät maisemanhoitoyrittäjyyden edistämiseen. Joissain hankkeissa oli matkailun edistämiseen liittyviä tavoitteita, osa hankkeista liittyi esim.

kyläkaavojen laatimiseen, osassa pyrittiin edistämään laiduntamista. Kriteerinä hankkeen ympäristövaikuttavuudelle pidettiin sitä, että hankkeessa esitettiin konkreettisia maatalousmaiseman parantamiseen tai ennallistamiseen tähtäviä toimia, jotka samalla hyödyttävät myös maatalousympäristöstä riippuvaisia lajeja. Kylätalojen pihojen raivausprojektit tms. rajattiin maisemahankkeiden ulkopuolelle, vaikka niillä voikin olla visuaalista maisemaa parantavia vaikutuksia. Kaikkiaan maisemahankkeita toteutettiin 33 kappaletta. Hankkeiden jakaantuminen eri ELY-keskusten alueille on esitetty taulukossa 21. Maisemahankkeita toteutettiin lähes jokaisen ELY-keskuksen alueella. Kustannusten perusteella maisemahankkeet olivat merkittävin ympäristöhanketyyppi Lapin ELY-keskuksen alueella, mikä ei ole yllättävää alueen matkailun painoarvo huomioon ottaen. Yhteensä maisemahankkeisiin käytettiin varoja 3,2 milj. €.

Taulukko 21. Maisemahankkeet ELY-keskuksittain.

Maisemahankkeet	Hankkeita	Hankkeiden	Maisemahankkeiden osuus kaikkien
		kustannukset €	ympäristövaikuttavien hankkeiden kustannuksista
Uudenmaan	1	5 784	0,1 %
Varsinais-Suomen	5	160 833	4 %
Satakunnan	4	183 390	3 %
Hämeen	3	685 067	10 %
Pirkanmaan	2	135 992	2 %
Kaakkois-Suomen	4	403 341	6 %
Pohjois-Karjalan	1	8 916	0,2 %
Keski-Suomen	1	27 495	0,3 %
Etelä-Pohjanmaan	3	146 150	3 %
Pohjanmaan	1	16 149	0,3 %
Kainuun	1	87 984	2 %
Lapin	7	1 328 970	33 %
Yhteensä	33	3 190 072	5 %

Uusiutuvan energian edistämishankkeet

Uusiutuvan energian käytön lisäämistä tavoiteltiin selvitys-, suunnittelu-, verkostoitumis-, tiedonhankinta-, neuvonta- ja edistämishankkeissa. Hankkeita on toteutettu ohjelmakauden aikana yhteensä 100. Osa hankkeista oli yleisiä edistämistä- ja neuvontahankkeita, joiden tavoitteena oli lisätä uusiutuvan energian alan yritystoimintaa tai kannustaa esim. maatiloja tarkastelemaan energiantuotantoaan, osa keskittyi erityisesti metsähakkeen käytön lisäämiseen tai esim. biokaasulaitosten perustamiseen. Hankkeilla pyrittiin lisäämään sekä alueiden että yksittäisten toimijoiden energiaomavaraisuutta ja vähentämään riippuvuutta fossiilisista ja tuontipolttoaineista.

Hankkeet ELY-keskuksittain on esitetty taulukossa 22. Hankeryhmä oli kokonaisuudessaan merkittävä osa kehittämisohjelman ympäristövaikuttavuutta. Uusiutuvan energian lisäämiseen tähtäviä hankkeita toteutettiin jokaisen ELY-keskuksen alueella, ja hankeryhmän osuus kaikkien ympäristövaikuttavien hankkeiden kustannuksista oli keskimäärin 32 %. Osalla alueista uusiutuvan energian hankkeiden osuus kaikista ympäristöhankkeista oli miltei puolet. Lukumääräisesti eniten hankkeita toteutettiin Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan alueilla, jotka ovat merkittäviä turvetuotantoalueita. Tämä voi ilmentää alueiden varautumista turvetuotannon merkityksen pienenemiseen paikallisena energianlähteenä vallitsevan politiikan ja asenneilmapiirin kiristymisen myötä, jolloin alueilla on todennäköisesti tahtoa löytää turpeen tilalle muita energianlähteitä paitsi energiaomavaraisuuden myös työllisyyden ylläpitämiseksi.

Taulukko 22. Uusiutuvan energian edistämishankkeet ELY-keskuksittain.

	Hankkeet	Kustannukset €	Uusiutuvan energian hankkeiden osuus kaikkien ympäristöhankkeiden kustannuksista
Uudenmaan	4	645 385	16 %
Varsinais-Suomen	3	2 245 192	51 %
Satakunnan	6	595 717	11 %
Hämeen	8	3 264 176	46 %
Pirkanmaan	6	1 365 421	24 %
Kaakkois-Suomen	6	676 747	9 %
Etelä-Savon	6	1 687 916	41 %
Pohjois-Savon	6	2 057 656	43 %
Pohjois-Karjalan	7	2 008 682	46 %
Keski-Suomen	7	2 182 018	27 %
Etelä-Pohjanmaan	6	2 684 647	50 %
Pohjanmaan	14	2 511 925	44 %
Pohjois-Pohjanmaan	12	2 786 819	30 %
Kainuun	5	1 084 336	23 %
Lapin	4	1 128 460	28 %
Yhteensä	100	26 925 097	32 %

Vesihuoltohankkeet

Luokkaan kuuluivat jätevesijärjestelmien tarvekartoitus-, suunnittelu- ja toteutushankkeet. Suurimmassa osassa hankkeista rakennettiin jätevesiviemärin kanssa puhdasvesiverkosto, ja osaan hankkeista kuului myös laajakaistakaapelin upottaminen samaan kaivantoon. Vesihuoltohankkeet ELY-keskuksittain on esitetty taulukossa 23. Vesihuoltohankkeita toteutettiin lähes jokaisen ELY-keskuksen alueella. Eniten jätevesihuoltohankkeita toteutettiin Keski-Suomessa, jossa myös hankkeiden osuus ympäristövaikuttavien hankkeiden kustannuksista oli suurin (22 hanketta, 44 %). Yhteensä hankkeita rahoitettiin 16,2 milj. eurolla.

Taulukko 23. Vesihuoltohankkeet ELY-keskuksittain.

	Hankkeet	Kustannukset €	Vesihuoltohankkeiden osuus kaikkien ympäristöhankkeiden kustannuksista
Uudenmaan	7	424 098	10 %
Varsinais-Suomen	2	182 238	4 %
Satakunnan	4	50 998	1 %
Hämeen	4	174 694	2 %
Pirkanmaan	12	598 988	11 %
Kaakkois-Suomen	14	2 764 058	39 %
Etelä-Savon	1	300 000	7 %
Pohjois-Karjalan	2	1 499 229	34 %
Keski-Suomen	22	3 614 417	44 %
Etelä-Pohjanmaan	8	997 703	19 %
Pohjanmaan	2	160 372	3 %
Pohjois-Pohjanmaan	6	2 438 393	26 %
Kainuun	7	1 884 872	40 %
Lapin	3	1 130 432	28 %
Yhteensä	94	16 220 492	20 %

Vesistöjen tilan parantamiseen tähtäävät hankkeet

Vesistöjen tilan parantamiseen tähtäviä hankkeita toteutettiin kehittämissuunnitelman puitteissa 108. Suuri osa hankkeista oli vesistöjen kunnostushankkeita, joissa joko selvitettiin kunnostustarvetta ja -mahdollisuuksia, tehtiin kunnostussuunnitelma tai toteutettiin kunnostus. Myös vesistöjen kuormituskartoitukset lukeutuivat tähän luokkaan. Vesistöhankeet ELY-keskuksittain on esitetty

taulukossa 24. Hankkeita toteutettiin miltei jokaisen ELY-keskuksen alueella. Eniten hankkeita toteutettiin lukumääräisesti Kaakkois-Suomessa (17) ja Etelä-Pohjanmaalla (16). Vesistöhankeiden osuus kaikista ympäristövaikuttavista hankkeista oli suurin Satakunnassa (51 %).

Taulukko 24. Vesistöhankeet ELY-keskuksittain.

	Hankkeet	Kustannukset €	Vesistöhankeiden osuus kaikkien ympäristöhankeiden kustannuksista
Uudenmaan	13	413 143	10 %
Varsinais-Suomen	7	263 128	6 %
Satakunnan	10	2776 182	51 %
Hämeen	11	485 100	7 %
Pirkanmaan	21	389 079	7 %
Kaakkois-Suomen	17	1 540 236	22 %
Pohjois-Karjalan	6	113 245	3 %
Keski-Suomen	3	22 751	0 %
Etelä-Pohjanmaan	16	360 900	7 %
Pohjanmaan	1	5 270	0 %
Pohjois-Pohjanmaan	3	947 637	10 %
Yhteensä	108	7 316 673	11 %

Vieraslajien torjunta

Vieraslajien torjuntaan tähtäviä hankkeita toteutettiin kehittämissuunnitelman puitteissa kolme. Hankkeet toteutettiin Satakunnan, Pirkanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla, ja niiden kustannukset olivat yhteensä 1,1 milj. €.

Ympäristökasvatus

Ympäristökasvatushankkeiden hankekuvauksissa ympäristökasvatus tai ympäristötietoisuuden lisääminen mainittiin hankkeen keskeisenä päämääränä. Monilla muillakin ympäristöhankeilla tavoiteltiin ympäristötietoisuutta lisääviä vaikutuksia; hanke luettiin ympäristökasvatushankkeeksi silloin, kun se ei ensisijaisesti edistänyt muita ympäristötavoitteita kuin tietoisuuden lisäämistä. Virkistysaluehankkeet yms. rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, ellei hankkeessa mainittu erityisesti tehtävän ympäristökasvatuksellisia toimenpiteitä. Hankkeita toteutettiin yhteensä 36. Hankkeet ELY-keskuksittain on esitetty taulukossa 25 Yhteensä ympäristökasvatushankkeiden kustannukset olivat 1,4 milj. €. Ympäristökasvatushankkeiden osuus oli suurin Uudellamaalla, jossa niiden osuus kaikista ympäristövaikuttavista hankkeista oli 16 %.

Taulukko 25. Ympäristökasvatushankkeet ELY-keskuksittain.

	Hankkeita	Kustannukset €	Ympäristökasvatushankkeiden osuus kaikkien ympäristöhankeiden kustannuksista
Uudenmaan	9	668 660	16 %
Varsinais-Suomen	3	145 312	3 %
Satakunnan	2	12 680	0,2 %
Hämeen	5	104 431	1 %
Pirkanmaan	1	18 200	0,3 %
Pohjois-Savon	1	16 106	0,3 %
Pohjois-Karjalan	2	74 436	2 %
Keski-Suomen	6	150 379	2 %
Etelä-Pohjanmaan	3	128 262	2 %
Pohjanmaan	4	94 310	2 %
Yhteensä	36	1 412 777	3 %

3.8.2 Ympäristövaikuttavat hankkeet indikaattoriaineiston perusteella

Ympäristövaikuttavia indikaattoreita tarkasteltiin kahdella tavalla. Ensinnäkin vuoden 2011 laadullisesta indikaattoriaineistosta (kun analyysi tehtiin, uudempaa aineistoa ei ollut saatavilla) poimittiin taulukossa 26 mainittujen ympäristöindikaattorien perusteella hankkeet, joilla on arvioitu olevan *merkittäviä myönteisiä vaikutuksia* mihin tahansa laadullisista ympäristöindikaattoreista (1-vaiheen analyysi). Toiseksi tarkasteltiin edellä kuvattuun analyysiin sisältönsä perusteella valikoituneiden 508 ympäristövaikuttavan hankkeen indikaattoritietoja (2-vaiheen analyysi).

Taulukko 26. Tarkastellut ympäristöindikaattorit.

<i>Vaikutukset päästöihin</i>	
-	vesien tila
-	maaperä
-	ilma
<i>Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen</i>	
-	jätteiden määrän vähentäminen
-	hyötykäyttö ja kierrätys
-	energian säästö
-	energiatehokkuus
-	paikallisten uusiutuvien raaka-aineiden ja palveluiden käyttö
<i>Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin</i>	
-	luontoalueiden yhtenäisyys
-	uhanalaiset ja harvinaiset lajit
-	Natura 2000 -ohjelman kohteet
<i>Vaikutukset tutkimukseen ja koulutukseen</i>	
-	ympäristötekniologia
-	ympäristöosaaminen ja -tietoisuus
-	lähialueiden ympäristöpäästöt

1-vaiheen analyysissä päättyneitä hankkeita, joilla oli merkittäviä myönteisiä ympäristövaikutuksia, ja joista oli indikaattoritiedot olemassa, oli analyysissä 670. Kaikkiaan päättyneitä hankkeita oli 5 597. Indikaattoritiedon perusteella ympäristövaikutuksia tuottaneista hankkeista yritystukihankkeita oli 388 (58 %) ja hanketukia 282 (42 %). Hankkeista 8 % toteutettiin toimintalinjalla 1 (maatalouden kilpailukyky), 41 % toimintalinjalla 3 (elämänlaatu ja elinkeinoelämän monipuolistaminen) ja 50 % toimintalinjalla 4 (Leader). Yleisimmin merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia arvioitiin kohdistuvan paikallisten uusiutuvien raaka-aineiden ja palveluiden käyttöön (264 hanketta). Hankkeiden jakaantuminen eri toimenpiteille on kuvattu taulukossa 27. Indikaattoritietojen perusteella eniten merkittäviä ympäristövaikutuksia tuottaneita hankkeita toteutettiin toimenpiteessä 312 (tuki yritysten perustamiseen ja kehittämiseen).

Taulukko 27. Merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia tuottaneiden hankkeet toimenpiteittäin.

Toimenpiteen numero	Toimenpiteen nimi	lkm	Osuus
111	Ammatillista koulutusta ja tiedotusta koskevat toimet	14	2 %
123	Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen	44	7 %
124	Yhteistyö maatalouden ja elintarvikealan sekä metsätalouden uusien tuotteiden, menetelmien ja tekniikoiden kehittämiseksi	6	1 %
311	Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle	77	11 %
312	Tuki yritysten perustamiseen ja kehittämiseen	270	40 %
313	Matkailuelinkeinojen kehittäminen	12	2 %
321	Elinkeinoelämän kehittäminen	73	11 %
322	Kylien kunnostus ja kehittäminen	110	16 %
323	Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen	52	8 %
331	Koulutus ja tiedotus	12	2 %
Yhteensä		670	100 %

Eniten merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia tuottaneita hankkeita toteutettiin Etelä-Pohjanmaalla, vähiten Hämeessä (taulukko 28.).

Taulukko 28. Merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia tuottaneiden hankkeiden lukumäärät ELY-keskuksittain.

ELY-keskus	hankkeita
Uudenmaan	49
Varsinais-Suomen	21
Satakunnan	63
Hämeen	7
Pirkanmaan	31
Kaakkois-Suomen	33
Etelä-Savon	48
Pohjois-Savon	57
Pohjois-Karjalan	26
Keski-Suomen	60
Etelä-Pohjanmaan	104
Pohjanmaan	64
Pohjois-Pohjanmaan	62
Kainuun	19
Lapin	26

2-vaiheen analyysin tulokset on esitetty taulukossa 29. Taulukko kuvaa sitä, miten sisällönanalyysissä ympäristövaikuttaviksi valikoituneet hankkeet ovat raportoineet hankkeen vaikutuksia indikaattoritietojen kautta. Taulukossa on huomioitu merkittävät myönteiset vaikutukset. Hankkeiden sisällönanalyysin perusteella tehty ryhmittely on kompromissi, joka ei kattavasti kuvaa hankkeiden vaihtelua. Toisaalta hanketyypeistä voidaan tunnistaa oletusarvoisesti merkittävimmät vaikutukset ja käyttää taulukkoa tarkistuslistana, josta nähdään, ovatko hanketoimijat itse tunnistaneet hankkeiden merkittävimmät vaikutukset.

Hankkeet raportoivat merkittäviä myönteisiä vaikutuksia 0-17 laadulliseen indikaattoriin. Keskimäärin yksi ympäristövaikuttava hanke raportoi merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kolmeen eri indikaattoriin. 26 % hankkeista ei raportoinut lainkaan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia. Yleisimmin merkittäviä myönteisiä vaikutuksia raportoitiin seuraavissa indikaattoreissa:

- vaikutukset ihmisiin, elinolot ja viihtyisyys (202 hanketta, 40 % ympäristöhankkeista)
- vaikutukset päästöihin, vesien tila (182 hanketta, 36 %)
- vaikutukset tutkimukseen ja koulutukseen, ympäristöosaaminen ja tietoisuus (161 hanketta, 32 %)
- vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, maisema (104 hanketta, 21 %)
- Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, paikallisten uusiutuvien raaka-aineiden ja palveluiden käyttö (96 hanketta, 19 %)

Monet sisältönsä puolesta ympäristövaikuttavien hankkeiden toteuttajat raportoivat yllättävän harvoin indikaattoreissa merkittäviä myönteisiä ympäristövaikutuksia – esimerkiksi kierrätys-hankkeista vain noin kolmannes arvioi päästöjen vähentymistä, energiansäästöä tai energiatehokkuuden kasvua, ja vain 60 % vesistö-hankkeista raportoi merkittäviä myönteisiä vaikutuksia vesistöjen tilaan. Vastaavasti esim. maatalousympäristöön, uusiutuvaan energiaan ja ympäristökasvatukseen liittyvät hankkeet raportoivat kattavia ympäristövaikutuksia. Silloin, kun kaikki hanketyypin hankkeet eivät ole tunnistaneet merkittävää myönteistä vaikutusta indikaattoriin, jonka pitäisi kuvata hankkeen vaikuttavuutta, on merkittävien vaikutusten tunnistamisessa tai ympäristöindikaattorien osuvuudessa puutteita.

Taulukko 29. Prosenttiosuudet hankkeista (tyypittely sisällönanalyysin perusteella), jotka ovat raportoineet merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kussakin indikaattorissa. Jos yli 50 % hankkeista ko. tyyppiryhmässä on raportoinut myönteisiä vaikutuksia, solu on tummanpunainen, jos hankkeista 20-50 % on raportoinut merkittäviä positiivisia vaikutuksia, solu on vaaleanpunainen.

	Alku- peräis- rodut	Ampu- mara- dat ym.	Ener- gia	Kala	Kier- rätys	Lajit	Luonto & ekosyst. palv.	Lähi- ruoka	Maata- louden ymp.hanke	Maisema	Uusiutuva energia	Vesi- huolto	Vieras- lajit	Ymp.kasvatus		
1 Vaikutukset päästöihin, vesien tila	0 %	70 %	0 %	25 %	25 %	13 %	29 %	0 %	2 %	56 %	6 %	9 %	76 %	60 %	0 %	8 %
2 Vaikutukset päästöihin, maaperä	0 %	70 %	0 %	0 %	25 %	0 %	29 %	0 %	0 %	34 %	3 %	8 %	47 %	6 %	0 %	3 %
3 Vaikutukset päästöihin, ilma	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	0 %	14 %	0 %	4 %	9 %	0 %	25 %	3 %	0 %	0 %	3 %
4 Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, jätteiden määrän vähentäminen	0 %	30 %	0 %	0 %	38 %	0 %	14 %	0 %	2 %	6 %	0 %	8 %	15 %	4 %	0 %	14 %
5 Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, hyötykäyttö ja kierrätys	0 %	20 %	0 %	25 %	100 %	0 %	29 %	0 %	0 %	16 %	3 %	16 %	3 %	1 %	0 %	19 %
6 Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, energian säästö	0 %	20 %	38 %	0 %	25 %	0 %	29 %	0 %	2 %	6 %	0 %	23 %	3 %	1 %	0 %	8 %
7 Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, energiatehokkuus	0 %	10 %	38 %	0 %	25 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	3 %	29 %	5 %	0 %	0 %	3 %
8 Vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, paikallisten uusiutuvien raaka-aineiden ja palveluiden käyttö	33 %	0 %	38 %	25 %	25 %	0 %	14 %	0 %	27 %	9 %	6 %	58 %	4 %	5 %	0 %	8 %
9 Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja ja yhdyskuntiin, maisema	67 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	29 %	17 %	0 %	28 %	67 %	6 %	12 %	42 %	67 %	8 %
10 Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, kulttuuriympäristö	100 %	0 %	0 %	25 %	0 %	0 %	14 %	33 %	2 %	13 %	58 %	3 %	6 %	23 %	67 %	3 %
11 Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, luontoalueiden yhtenäisyys	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	0 %	17 %	0 %	6 %	12 %	3 %	0 %	19 %	33 %	3 %
12 Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, olemassa olevan infran hyväksikäyttö	33 %	30 %	0 %	0 %	0 %	38 %	0 %	0 %	10 %	3 %	15 %	10 %	30 %	7 %	0 %	8 %
13 Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, uhanalaiset ja harvinaiset lajit	67 %	10 %	0 %	0 %	0 %	63 %	0 %	17 %	0 %	9 %	33 %	2 %	2 %	13 %	33 %	8 %
14 Vaikutukset luonnonolosuhteisiin ja yhdyskuntiin, Natura 2000 ohjelman kohteet	0 %	10 %	0 %	0 %	0 %	25 %	0 %	17 %	0 %	6 %	12 %	1 %	5 %	9 %	0 %	3 %
15 Vaikutukset ihmisiin, elinolot ja viihtyvyys	67 %	50 %	13 %	50 %	13 %	25 %	0 %	17 %	10 %	34 %	45 %	18 %	62 %	60 %	33 %	42 %
16 Vaikutukset ihmisiin, terveys	0 %	30 %	0 %	25 %	0 %	13 %	0 %	0 %	15 %	9 %	9 %	3 %	27 %	21 %	0 %	14 %
17 Vaikutukset ihmisiin, turvallisuus	0 %	50 %	0 %	0 %	0 %	38 %	0 %	0 %	8 %	13 %	18 %	3 %	14 %	6 %	0 %	6 %
18 Vaikutukset liikenteeseen, henkilöautoliikenteen kasvun hillitseminen	0 %	10 %	13 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	4 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	3 %
19 Vaikutukset liikenteeseen, kuljetustarpeen väheneminen	0 %	0 %	13 %	25 %	13 %	0 %	14 %	0 %	21 %	9 %	0 %	6 %	11 %	2 %	0 %	6 %
20 Vaikutukset liikenteeseen, logistiikan tehostuminen	0 %	0 %	0 %	25 %	13 %	0 %	0 %	0 %	25 %	13 %	0 %	9 %	6 %	0 %	0 %	0 %
21 Vaikutukset liikenteeseen, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen osuus	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	0 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
22 Vaikutukset tutkimukseen ja koulutukseen, ympäristöteknologia	0 %	0 %	0 %	0 %	38 %	13 %	0 %	0 %	0 %	19 %	0 %	18 %	10 %	6 %	0 %	3 %
23 Vaikutukset tutkimukseen ja koulutukseen, ympäristöosaaminen ja tietoisuus	33 %	10 %	0 %	50 %	38 %	50 %	29 %	33 %	8 %	53 %	39 %	28 %	21 %	35 %	67 %	67 %
24 Vaikutukset kansainväliseen yhteistyöhön, lähialuiden ympäristöpäästöt	0 %	20 %	0 %	0 %	13 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	3 %	15 %	6 %	7 %	0 %	6 %

3.8.3 Johtopäätökset

Kustannusten, hankemäärien ja hankkeiden alueellisen kattavuuden perusteella arvioituna merkittävimmät kehittämisohjelmasta rahoitetut ympäristövaikuttavat hanketyypit olivat lähiruoka-hankkeet, maatalouden ympäristönsuojeluhankkeet, maisemahankkeet, uusiutuvaan energiaan liittyvät hankkeet, vesihuoltohankkeet sekä vesistöhankeet. Valtaosa ympäristövaikuttaviin hankkeisiin käytetystä rahoituksesta suuntautuikin näihin hankkeisiin, ja niitä toteutettiin miltei kaikkien ELY-keskusten alueilla. Vaikuttavat hankkeet olivat siis tarvelähtöisiä. Hankkeilla pystytään vastaamaan toisaalta laajempiin yhteiskunnallisiin muutostrendeihin ja -paineisiin, toisaalta paikallisiin ympäristönhoitotarpeisiin. Lähiruokahankkeita toteutetaan koko maassa, ja ne ovat seurausta orastavasta kulutuskäyttäytymisen muutoksesta tai muutospaineesta. Uusiutuvan, lähellä kestävästi tuotetun energian painoarvo tulee kasvamaan ilmastonmuutoksen torjunnan merkityksen kasvun myötä, ja alueellisesti toteutettavat uusiutuvan energian käyttöä edistävät hankkeet ovat reaktioita tähän paineeseen. Vesihuoltohankkeet liittyvät sekä paikallisiin tarpeisiin että laajemmin lainsäädännön muutoksiin. Vesihuoltohankkeiden toteutusaktiivisuudessa on eroja alueiden välillä; joillakin alueilla vesiusuuskuntia on perustettu erittäin aktiivisesti. Maisema- ja vesistöhankeilla pyritään vastaamaan paikallisiin ympäristönhoito- ja kunnostustarpeisiin. Maatalouden ympäristönsuojeluhankkeet liittyvät olennaisesti ohjelman toimeenpanoon, sillä niissä korostuu tilan tarpeista lähtevä neuvonta, joka tähtää ympäristötuen toimenpiteiden entistä laajempaan käyttöön. On siis ilmeistä, että tarve paikallisten olosuhteiden huomioimiseen maatalouden ympäristönsuojelussa on merkittävä. *Kehittämisohjelmasta rahoitetuissa ympäristövaikuttavissa hankkeissa on hankkeiden alueellisesti poikkeavista jakaumista päätellen kyetty vastaamaan alueellisiin ja paikallisiin ympäristönhoitotarpeisiin, ja toisaalta voitu suunnata hankkeita alueellisten strategioiden mukaisesti. Ohjelman ympäristövaikuttavimmat kehittämis-hankkeet olivat paikallis- ja tarvelähtöisiä.*

Hankkeista kerätään indikaattoritietoa, joka kuitenkin yhdistyy heikosti hankkeiden todelliseen vaikuttavuuteen: hankkeiden analysoitu sisältö ja raportoitu vaikutus vastasivat toisiaan hajanaisesti. Arviointiraportissa vuodelta 2008 todettiin, että ”huterat indikaattorit, jota jäsenvaltiot on pakotettu noudattamaan, on johtanut siihen, että monille epärelevantteille indikaattoreille on ollut pakko kehittää jotain arvoja, ja ohjelman tärkeät vaikuttavuustavoitteet ja vaikuttavuuslogiikan jäsentäminen indikaattoreiden ympärille ei ole ollut monelta osin mahdollista tai järkevää.” (Kuhmonen ym. 2008, 24-25.) Sama johtopäätös on toistettavissa ympäristöhankeita koskeneen analyysin yhteenvedona. Hankekuvausten ja hankkeista raportoitujen vaikutusten välillä on epäsuhtaa ja epätarkkuutta: joko merkittäviä vaikutuksia ei tunnisteta tai vaikutuksia arvioidaan ylioptimistisesti. Tämä heikentää indikaattoritiedon luotettavuutta: hankkeilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta ne eivät niitä itse tunnista, tai ne raportoivat merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikka ne eivät sellaisia tuota. Erityisesti yritystuista raportoitaviin ympäristövaikutuksiin näyttää liittyvän paljon vaihtelua liittyen hankevastaavan arvioon hankkeen hyvydestä ja siitä syntyvistä suorista ja epäsuorista vaikutuksista. Vastaavasti indikaattoriston perusteella todellisia eroja esim. ympäristövaikuttavien hankkeiden määrässä ELY-keskusten välillä on hankala todentaa, sillä indikaattorit eivät kuvaa niinkään ympäristövaikuttavien hankkeiden määrää alueilla kuin hankevastaavien erilaisia tulkintoja vaikuttavuudesta suhteessa indikaattoreihin. *Indikaattorit ovat siis herkkiä erilaisille vaikuttavuustulkinnoille, sisältötyypittelyille ja toimintakulttuureille, vaikka niiden avulla pitäisi pystyä tekemään päätelmiä ohjelman vaikuttavuudesta.*

Vaikuttavuuden tunnistamisen ongelma liittyy osaltaan indikaattoristoon, osaltaan niiden käyttöön. Osa vaikuttavuuden kannalta keskeisistä kokonaisuuksista jää indikaattorilistausten ulkopuolelle

(esim. biologinen monimuotoisuus), toisaalta indikaattoreilla kerätään tietoa vaikuttavuuden kannalta vähemmän olennaisista asioista (esim. luontoalueiden yhtenäisyys), joihin ohjelman toimenpiteillä päästään huonosti kiinni. Joidenkin indikaattoreiden muotoilu on epäselvä (esim. vaikutukset kansainväliseen yhteistyöhön, lähialuiden ympäristöpäästöt) tai indikaattorilla pyritään kuvaamaan useampaa asiaa yhtä aikaa (esim. vaikutukset kulutukseen, tuotantoon ja energiatalouteen, paikallisten uusiutuvien *raaka-aineiden* ja *palveluiden* käyttö). Indikaattorien hyvyttä voidaan arvioida SMART-arviointikriteerien¹⁶ mukaan (European Commission 2006, United Nations 2009): indikaattoreilla mitattavien asioiden tulisi olla erityisiä, mitattavia, saavutettavia, olennaisia ja aikaan sidottuja. Näin ollen jos kaikki hankkeet esim. parantavat ihmisten elinoloja ja hyvinvointia, indikaattori ei kuvaa erityistä ilmiötä. Jos ohjelman toimenpiteillä voidaan vaikuttaa esim. Natura-ohjelman kohteisiin vain rajoitetusti, indikaattori ei ole ohjelman tavoitteiden kannalta olennainen. Indikaattorilla kuvattavan ilmiön pitäisi olla mitattavissa; esim. lähialueiden ympäristöpäästöt -indikaattorista ei voi päätellä, millaisia ympäristöpäästöjä sillä tarkoitetaan, millä on todennäköisesti vaikutusta myös siihen, että indikaattorin kuvaamia vaikutuksia ei ole raportoitu, vaikka erilaisia päästöjä vähentäviä toimenpiteitä hankkeissa on varmasti tehty.

Vaikuttavuutta pitäisi seurantatasolla tarkastella enemmän suorana vaikuttavuutena kuin kerrannais- tai epäsuorana vaikuttavuutena; kerrannaisvaikuttavuus on vain harvoin seuranta-aineistolla todennettavissa, vaan se näkyy enemmän yleisissä kehitystrendeissä. Hankkeiden vaikuttavuuden tarkastelua tuleekin kehittää sellaiseen suuntaan, joka rohkaisee hanketoimijoita miettimään hankkeen vaikuttavuutta toisaalta hankkeen tavoitteiden, toisaalta sitä rahoittavan ohjelman tavoitteiden näkökulmasta. Tähän päästään ohjelmakehityksen strategista ohjausta vahvistamalla; ohjelman tavoitteiden tulisi valua myös sen puitteissa toteutettavien hankkeiden sisältöihin. Tämä ei tarkoita sitä, että jokaisen hankkeen tulisi edistää kaikkia ohjelman tavoitteita, vaan hyvä hanke voi olla vaikuttava omalla kapeallakin sektorillaan.

Hankkeiden vaikuttavuuden seurannan parantaminen edellyttää indikaattoriston osittaista uusimista SMART-kriteeristön mukaisesti sekä hankkeiden vaikutusten raportoinnin parantamista. Indikaattoristo tulee johtaa ohjelman keskeisistä tavoitteista, ja niiden avulla tulee pystyä kuvaamaan esim. vesistöjen tilan parantumista, monimuotoisuuden lisääntymistä ja maiseman parantumista. Indikaattoriston tulee olla sellainen, että jokainen ohjelmasta rahoitettava (ohjelman tavoitteiden ja toimenpiteiden mukainen) hanke pystyy tunnistamaan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia vähintään yhdessä indikaattorissa. Jotta indikaattorit olisivat käytettäviä, tulee niiden olla ymmärrettäviä ja yksiselitteisiä. Indikaattoriston parantaminen edistää vaikutusten raportointia jo itsessään, kun indikaattoreiden tulkinnanvaraisuus poistuu. Vaikuttavuutta ja sen tunnistamista voidaan edistää myös kirjaamalla jokaiselle hankkeelle tavoitteet ja seuraamalla niitä hankkeen päättymisen jälkeen. Tämä paitsi lisää tietoa vaikuttavuudesta, myös kohdentaisi hankkeen vaikuttavuutta ja vähentäisi houkutusta ajatella vaikuttavuutta liian laajasti tai epäsuorasti.

3.9 Yhteenveto toimivuudesta ja vaikuttavuudesta

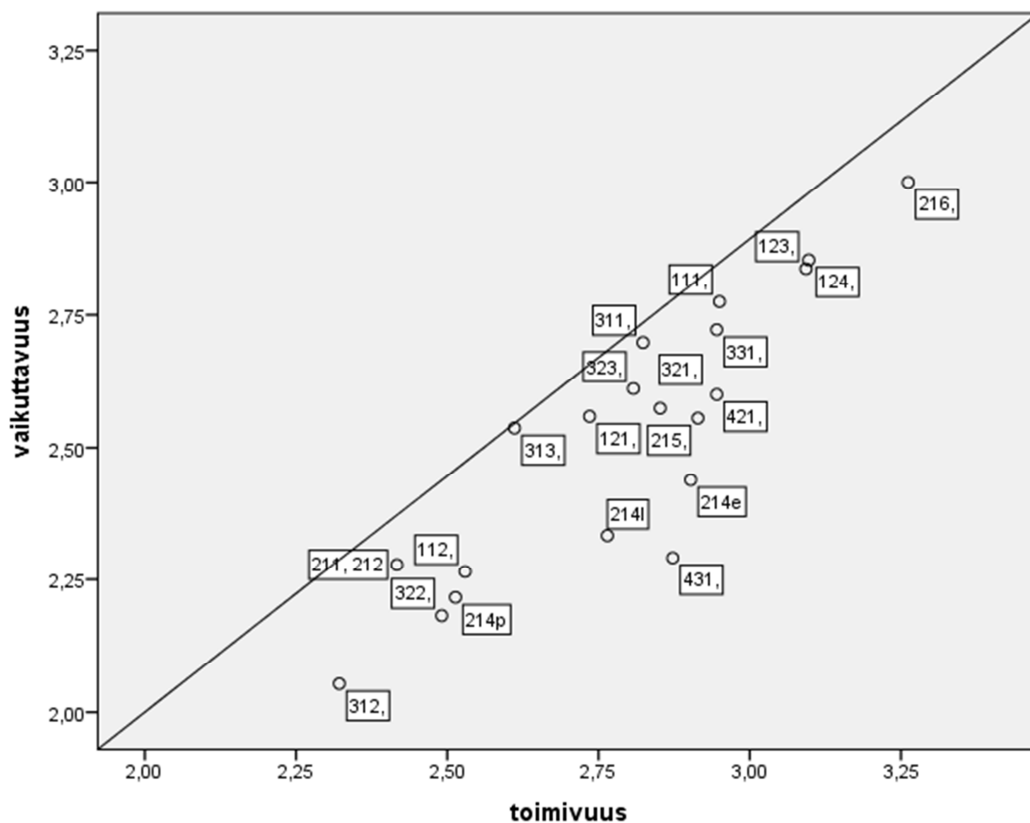
Ohjelman toimivuudesta ja vaikuttavuudesta kerättiin tietoa myös kyselyllä, joka suunnattiin ELY-keskuksiin, toimintaryhmiin, MTK:n aluetoimistoihin sekä Pro Agria keskuksiin. Alla on esitetty kyselyyn vastanneiden näkemykset ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja toimivuudesta (vastaajia 59 henkilöä). Kyselyyn vastanneiden taustatiedot liitteessä 1. Kyselyssä toimenpiteiden vaikuttavuus ja toimivuus määriteltiin seuraavasti:

¹⁶ SMART - specific (erityinen), measurable (mitattava), achievable (saavutettava), relevant (olennainen), time-bound (aikaan sidottu)

Toimenpiteen *vaikuttavuudella* tarkoitetaan sitä, missä määrin toimenpiteellä saadut tulokset ja vaikutukset täyttävät toimenpiteelle asetettuja tavoitteita.

Toimenpiteen *toimivuudella* tarkoitetaan sitä, miten hyvin toimenpiteen toimintatapa (mm. tukea koskevat vaatimukset, tekninen toteutus) edistää toimenpiteen parhaan vaikuttavuuden saavuttamista.

Toimenpiteiden vaikuttavuus ja toimivuus näyttävät korreloivan selvästi keskenään eli mitä toimivammaksi toimenpide arvioitiin, sitä vaikuttavammaksikin se arvioitiin (kuva 10.). Toisena yleisenä havaintona huomataan, että vaikuttavuus saa paremmat arviot kuin toimivuus. Parhaimmat arviot sai toimenpide 312 Mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen. Heikoimmat puolestaan toimenpide 216 eli Ei-tuotannolliset investoinnit.



Kuva 10. Ohjelman toimenpiteiden, ympäristötuen osalta on eroteltu perus- (p) ja lisätoimenpiteet (l) sekä erityistukisopimukset (e), vaikuttavuus ja toimivuus, asteikot:

vaikuttavuus: 1=erittäin suuri, 2= suuri, 3=kohtalainen, 4=pieni, 5=ei vaikuttavuutta

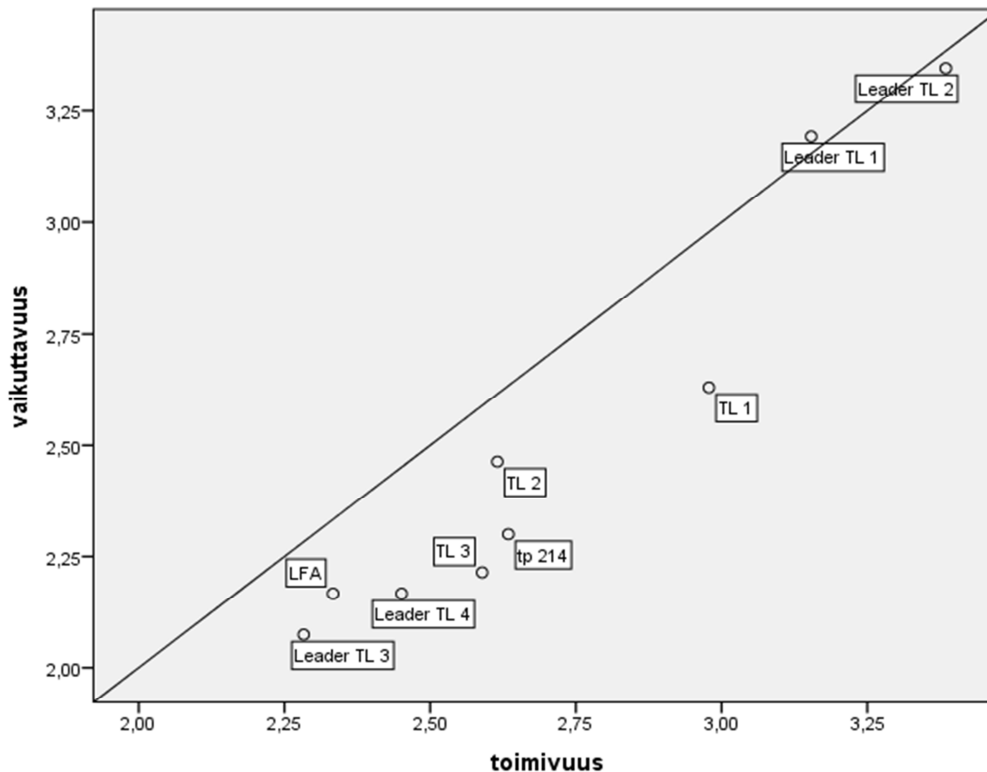
toimivuus: 1=erittäin hyvä, 2= hyvä, 3=kohtalainen, 4=huono, 5=erittäin huono

Lisäksi vastaajia pyydettiin arvioimaan suurempien kokonaisuuksien toimivuutta ja vaikuttavuutta koko ohjelman näkökulmasta (ks. kuva 8.). Näiden osalta vaikuttavuus ja toimivuus määriteltiin seuraavasti, esimerkkinä toimintalinja 1:

Toimintalinjan 1 toimenpiteiden *vaikuttavuus* eli se, missä määrin toimintalinjan 1 toimenpiteillä saadut tulokset ja vaikutukset täyttävät ohjelmalle asetettuja tavoitteita, on?

Toimintalinjan 1 toimenpiteiden *toimivuus* eli se, miten hyvin toimintalinjan 1 sisään rakennettu logiikka (mm. toimenpiteiden yhteisvaikutus) ja toimintatapa edistävät ohjelman parhaan vaikuttavuuden saavuttamista, on?

Toimintalinjojen ja muiden kokonaisuuksien vaikuttavuus ja toimivuus näyttävät nekin korreloivan selvästi keskenään eli mitä toimivammaksi toimenpide arvioitiin, sitä vaikuttavammaksikin se arvioitiin (kuva 11.). Toisena yleisenä havaintona huomataan, että vaikuttavuus saa paremmat arviot kuin toimivuus, lukuun ottamatta Leader-toimintatapaa toimintalinjalla 1. Parhaimmat arviot saavat luonnonhaittakorvaus ja Leader-toimintatapa toimintalinjalla 3. Heikoimmat puolestaan Leader-toimintatapa toimintalinjoilla 1 ja 2.



Kuva 11. Ohjelman toimintalinjojen, luonnonhaittakorvauksen, ympäristötuen sekä Leader-toimintatavan (toimenpiteet toimintalinjoilla 1-4) vaikuttavuus ja toimivuus koko ohjelman näkökulmasta, asteikot:

vaikuttavuus: 1=erittäin suuri, 2= suuri, 3=kohtalainen, 4=pieni, 5=ei vaikuttavuutta
toimivuus: 1=erittäin hyvä, 2= hyvä, 3=kohtalainen, 4=huono, 5=erittäin huono

Kyselyssä kysyttiin myös toimenpiteiden kiireellisistä muutostarpeista. Toimintalinjan 1 toimenpiteiden osalta kommentit (6 kpl) koskevat yksittäisiä asioita /toimenpiteitä. Pari kommenttia koskee tukirajoja ja -prosentteja: toimenpiteen 123 Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen sekä toimenpiteen 112 Nuorten viljelijöiden aloitustuen osalta. Pari kommenttia puolestaan liittyy yleisesti toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja toimivuuteen suhteessa elintarvikeketjuun ja perusalkutuotantoon. Edelleen pari kommenttia koskee energiayrittäjyyteen liittyvien toimenpiteiden toimivuutta ja loogisuutta ohjelman sisällä (jako toimintalinjojen 1 ja 3 välillä), mikä on ymmärrettävää, koska toimenpiteen 123 kuvaus ohjelma-asiakirjassa on epäselvä.

Muiden toimintalinjojen kohdalla kommentit koskevat useimmin säädösten ja käytäntöjen yksinkertaistamista. Toimintalinjaa 2 koskevissa kommentteissa (7 kpl) tuotiin säädösten (erityisesti erityistukisopimukset) yksinkertaistamistarpeen lisäksi yksittäisissä kommentteissa esille tiettyjen tukimuotojen kannustavuus (tulisi saada kannustavammaksi), vaatimattomat vaatimukset sekä tukihauksen ajankohta. Toimintalinjan 3 osalta puolestaan kommentteissa (12) kaivattiin käytäntöjen yksinkertaistamisen lisäksi kannustavampaa otetta mm. sanktioiden poistamisen ja yksittäisen

yrittäjän tukemisen sallimisen muodossa. Lisäksi tuotiin kehittämiskohteina esille yksittäisiä asioita, kuten tietojärjestelmäkoulutuksen laajentaminen ja toimenpiteiden tukimahdollisuuksista tiedottaminen. Toimintalinjan 4 toimenpiteiden osalta kommentit (14) koskevat järjestelmän yksinkertaistamisen lisäksi Leader-yhdistysten toimintarahaa ja etenkin sen käytön seurannan keventämistä, Leader-toimintatavan vähäistä lisäarvoa toimintalinjoilla 1 ja 2 sekä kv-hankkeiden vaikeuksia. Lisäksi esille tuli muutamia muita yksittäisiä kommentteja.

Edelleen koko ohjelmaa koskien tuotiin esille tarve yksinkertaistaa ja selkeyttää ohjelmaa, pohdittiin mm. onko toimenpiteitä liikaa. Myös ohjelman vaikuttavuuden mittaamista varten asetetuissa indikaattorit nähtiin olevan kehittämisenvaraa. Ylipäätään esille tuli vahvasti resurssien käytön tehostaminen, mitä kohti niin ohjelmarakenteen, säästösten ja niiden tulkinnan kuin seurannan yksinkertaistamisella voitaisiin päästä.

4 Erityisteema: Ohjelman seurantajärjestelmä

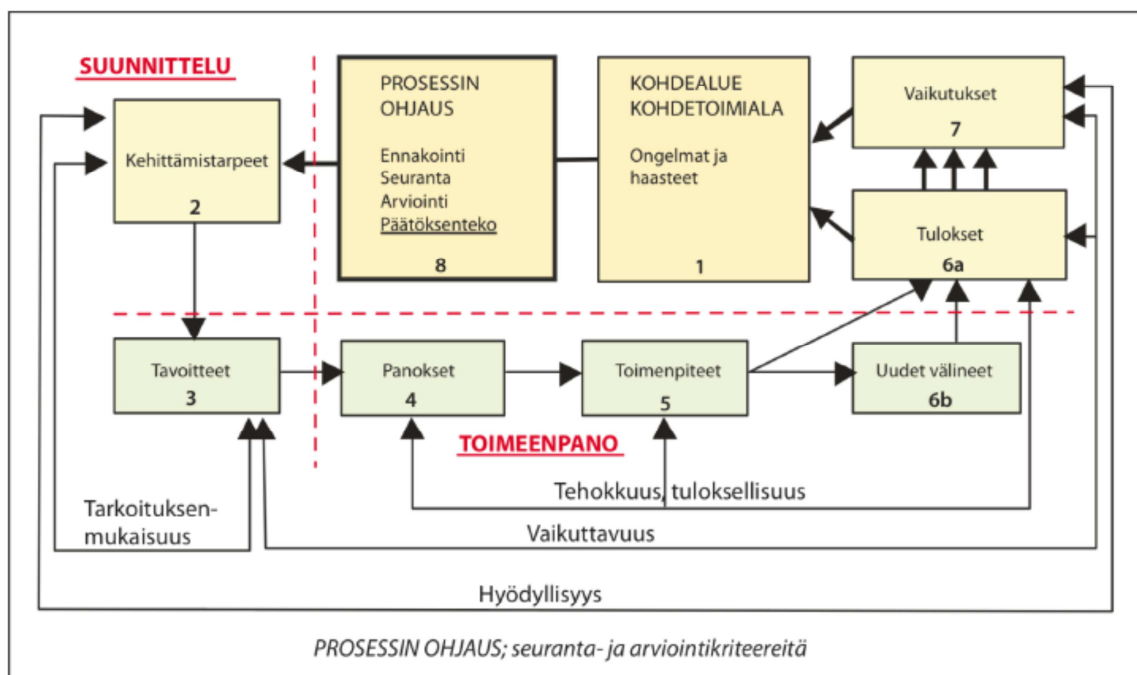
4.1 Seurantajärjestelmän toimivuus asiakirjojen ja haastattelujen perusteella

Euroopan Unionin osarahoittamien kehittämisohjelmien toimintamalli (toteutusprosessi) noudattaa kuvan 12 esittämää toteutusprosessia. Seuranta, ja sen käyttämä seurantajärjestelmä, tulisi rakentaa sellaiseksi, että se aidosti noudattaa toteutusprosessia. Seurantajärjestelmän keskeinen tehtävä on ohjata tiedon tuotantoa siten, että kehittämisprosessin päätöksenteko on mahdollista. Seuranta on siten parhaimmillaan tietoa jalostava/syntetisoiva toiminto sen sijaan, että se olisi teknishallinnollinen rekisterijärjestelmä.

Kuvan 12 kohdassa 8 on kuvattu kehittämisprosessin ohjaukseen kuuluvat toiminnot:

- Ennakointi (kohdennettu tutkimus) kohdealueen ja kohdetoimialan tulevista muutoksista ja muutostarpeista varsinkin kohdissa 1 ja 2, ennakointitieto on osa seurantajärjestelmää
- Seuranta varsinkin kohdista 4, 5, 6 ja 7, pääpaino kohdissa 6 ja 7
- Arviointi kiteyttää toisiinsa tutkimuksen (1,2) ja seurannan (4,5,6,7) tiedot ohjelman kehittämistarpeiksi kohdealueen/toimialan näkökulmasta ja myös kehittämisprosessin näkökulmasta
- Päätöksenteko tapahtuu siis relevantin tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin perusteella

Jos ohjauksen tarvitsemaa tietoa ei seurantajärjestelmästä saada, on mahdotonta tuottaa päätöksenteon tueksi havaintoja ohjelman ja sen osien tarkoituksenmukaisuudesta, hyödyllisyydestä, vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta.



Kuva 12. Kehittämisen prosessi (muotoiltu, alkuperäinen kuva Nagarajan & Vanheukelen (1997)).

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman seurantajärjestelmän kuvausta (30.11.2012 tilanne) varten on käyty läpi ohjelman taustalla olevat säädökset, alueellisia soveltamisohjeita ja alustavasti keskusteltu MAVI:n edustajien sekä ELY:n edustajien kanssa.

Euroopan komissio määrittelee seuranta- ja seurantajärjestelmää seuraavasti:

*An exhaustive and regular examination of the resources, outputs and results of public interventions. Monitoring is based on a **system** of coherent information including reports, reviews, balance sheets, indicators, etc. **Monitoring system information** is obtained primarily from operators and is used essentially for steering public interventions. When monitoring includes a judgement, this judgement refers to the achievement of operational objectives. Monitoring is also intended to produce feedback and direct learning. It is generally the responsibility of the actors charged with implementation of an intervention.*

Edelleen komissio ohjeistaa seuranta-asetuksella seuraavasti:

Hallintoviranomaisen ja seurantakomitean on toteutettava kunkin maaseudun kehittämisohjelman seuranta rahoitusta, tuotosta ja tuloksia koskevien indikaattoreiden perusteella (asetuksen (EY) N:o 1698/2005 79 artikla). Seuranta toteutetaan pääasiassa komissiolle vuosittain 30. kesäkuuta mennessä esitettävien vuotuisten täytäntöönpanokertomusten muodossa.

Vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen on sisällettävä kaikki asetuksen (EY) N:o 1698/2005 82 artiklassa mainitut määrälliset ja laadulliset tiedot. Kertomuksiin on sisällyttävä erityisesti:

- taulukko, josta käy ilmi ohjelman rahoituksen toteutus ja jossa esitetään kunkin toimenpiteen osalta ilmoitus kalenterivuoden aikana tuensaajille maksetuista menoista (taulukko sisältyy komission soveltamissääntöluonnoksessa olevaan liitteeseen VII vuotuisten täytäntöönpanokertomusten rakenteesta ja sisällöstä);
- seurantataulukot, joista käyvät ilmi yhteisiin tuotos- ja tulosindikaattoreihin perustuvat määrälliset tiedot. Seurantataulukot täytetään tietokantasovelluksella, joka sisältyy maaseudun kehittämisen tietojärjestelmään (RDIS), joka korvaa nykyisen CAP-IDIM -järjestelmän, ja
- yhteenveto jatkuvasta arvioinnista.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa seurantajärjestelmä kuvataan EU:n säädöksiä noudatellen lähinnä indikaattoreiden tarvitsemana tietojärjestelmänä sekä hallinto- ja valvontajärjestelmänä. Pyydettyä kehittämisohjelman kuvausta **tarkempaa seurantajärjestelmäkuvausta** arviointia tukeva MMM:n työryhmä totesi, että kuvausta ei ole tehty. Sen sijaan vuoden 2007 kertomuksessa on kuvattu varsin seikkaperäisesti ohjelman tietojärjestelmät (ks. liite 2.).

Yhdeltä ELY-keskukselta pyydettiin arvioinnin käyttöön kuvaus ELY:n seurantajärjestelmästä ja sen liittymästä ohjelman seurantaan. Tulema oli, että seuranta painottuu ELY-keskuksen hallinto- ja valvontajärjestelmän (HVJ) mukaiseen toimintaan (tässä vaiheessa arvioinnilla on tieto hanke- ja yritystukien seurantamenettelystä).

Kahden ELY-keskuksen haastattelun perusteella vahvistui käsitys siitä, että todellista ohjelman toteutusprosessin tarvitsemaa seurantajärjestelmäkuvausta ja siihen liittyvää ohjeistusta ei ole tehty ohjelman suunnittelu- ja käynnistysvaiheessa. Toiminta ELY-keskuksissa painottuu tietohallintojärjestelmän vaatimuksiin tallennuksesta raportointiin. Omaehtoista relevanssi- tai vaikuttavuustarkastelua ei juurikaan ole järjestelmään syötettävissä. Jotkut ELY-keskukset ovat käynnistäneet omia vaikuttavuustarkasteluja ohi järjestelmän tuottaman tiedon.

Maaseutuviraston kanssa käydyt alustavat keskustelut toivat esiin sen, että MAVI toimii omassa raportoinnissaan/seurannassa hyvin pitkälle tietohallintolähtöisesti. Raportointi tapahtuu teknisluonteisesti järjestelmiin kertyvästä tiedosta. Maaseutuviraston kannanotot olivat ELY-keskusten havaintoja selittäviä: ohjelman käynnistysvaiheessa ei MAVI:ssa priorisoitu asiaa seurantatehtävän kokonaisuuden kannalta ja siksi toteutusvaiheeseen ohjeistui vain hallinnon ja talouden oikeellisuus.

Ohjelman tiedon hallinnasta vastaava TIKE näyttöytyy teknisenä toimijana, joka tietojärjestelmien ylläpitäjänä raportoi niitä tietoja, joita ministeriö ja MAVI kulloinkin tarvitsevat.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toteutusprosessin kuvauksissa havaitaan seurannasta alustavasti kolme linjaa.

1. Seurantatarve nähdään pääsääntöisesti ohjelman talouslukujen kautta.
2. Seuranta on toimijoiden piirissä jäsenetty – ensimmäistä havaintoa tukien – valvontatyökaluksi: seuranta varmistaa ohjelmasta päätäville varsinkin toimenpiteiden säädöstenmukaisuutta.
3. On ilmeistä, että seurantajärjestelmää ei ole hahmotettu ohjelmaprosessin laadun ja ohjauksen kantavana kehyksenä.

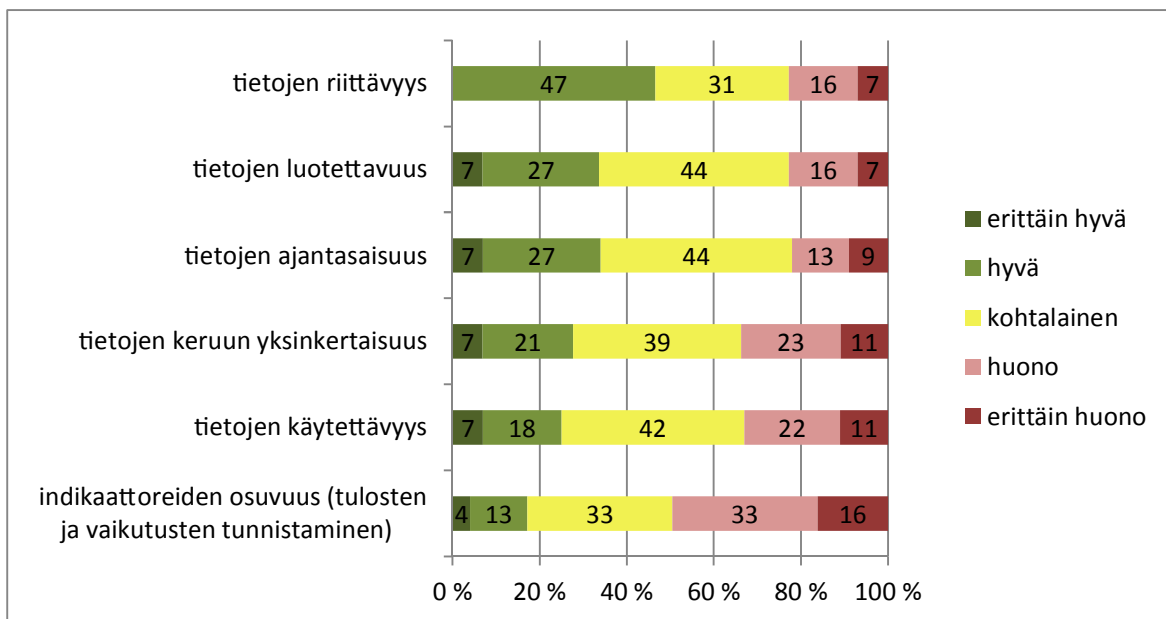
Toimijat tunnistavat huonosti erot termien ”ohjelman seuranta” ja ”ohjelman seurantajärjestelmä” välillä. On myös selvää, että seuranta on vastuutettu/toteutettu komission ohjeistusta noudatellen – pääpaino on rahoituksen seurannassa ja toiminnan oikeellisuudessa. Näin ollen seurannan rooli suhteessa maaseudun kehittämisprosessin kokonaisuuteen (kuva 12) ja sitä kautta vaikuttavuuteen on sisäistämättä ja toimijoiden roolitus aidon seurantajärjestelmän tarvitsemaan prosessiin on vielä tekemättä.

4.2 Seurantajärjestelmän toimivuus kyselyn perusteella

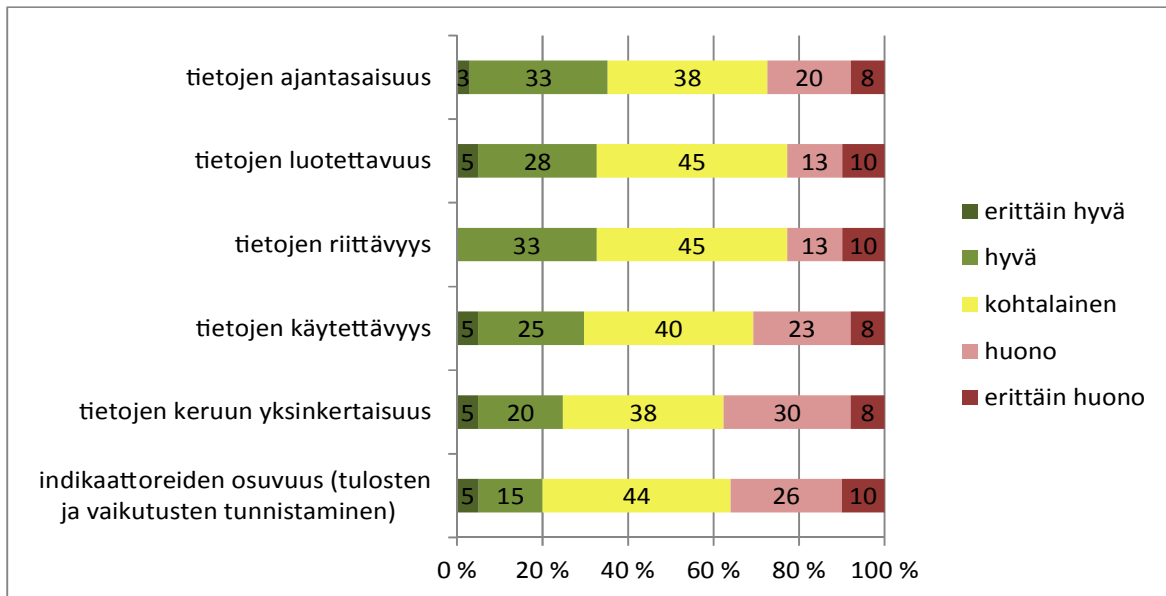
Ohjelman seurannasta kerättiin tietoa myös kyselyllä, joka suunnattiin ELY-keskuksiin, toimintaryhmiin, MTK:n aluetoimistoihin sekä Pro Agria keskuksiin. Kuvissa 13-16 on esitetty vastanneiden näkemykset ohjelman seurannasta. Kyselyyn vastanneiden taustatiedot ovat liitteessä 1.

Vastaajia pyydettiin tarkastelemaan ohjelman seuranta tavoiteltujen vaikutusten seurannan osalta, vastausten jakaumat on esitetty seuraavissa kuvissa. Seurannan huonoksi tai erittäin huonoksi arvioivien osuus on merkittävä (vähintään noin joka viides) kaikkien toimintalinjojen ja kysytyjen asioiden kohdalla. Indikaattoreiden osuvuus (tulosten ja vaikutusten tunnistaminen) sai kaikilla toimintalinjoilla heikoimmat arviot. Toimintalinjalla 1 indikaattoreiden osuvuus arvioitiin kaikkein useimmin huonoksi tai erittäin huonoksi (49 % vastanneista), parhaiten indikaattoreiden arvioitiin toimivan toimintalinjalla 2, kuitenkin myös tämän toimintalinjan osalta reilu kolmannes vastanneista arvioi osuvuuden huonoksi. Sanallisissa kommentteissa monet toivat esille sen, että indikaattoreiden järkevyyteen olisi jatkossa kiinnitettävä huomiota, vaikuttavuutta hankala arvioida näillä indikaattoreilla. Esille tuli myös raportoinnin kehittäminen eli pitäisi olla paremmat mahdollisuudet saada seurantatiedoista erilaisia koosteja. Indikaattoreiden osuvuuteenkin liittyvä tietojen käytettävyys saikin toiseksi huonoimmat arviot toimintalinjaa 2 lukuunottamatta, jossa tietojen keruun yksinkertaisuus arvioitiin käytettävyyttä heikommaksi. Toimintalinjan 2 tietojen keruun osalta eräs vastaaja kommentoi tilastoinnin olevan erityisympäristötukien osalta siksi hankalaa, kun sopimuksia alkaa ja päättyy kahtena ajankohtana vuodessa.

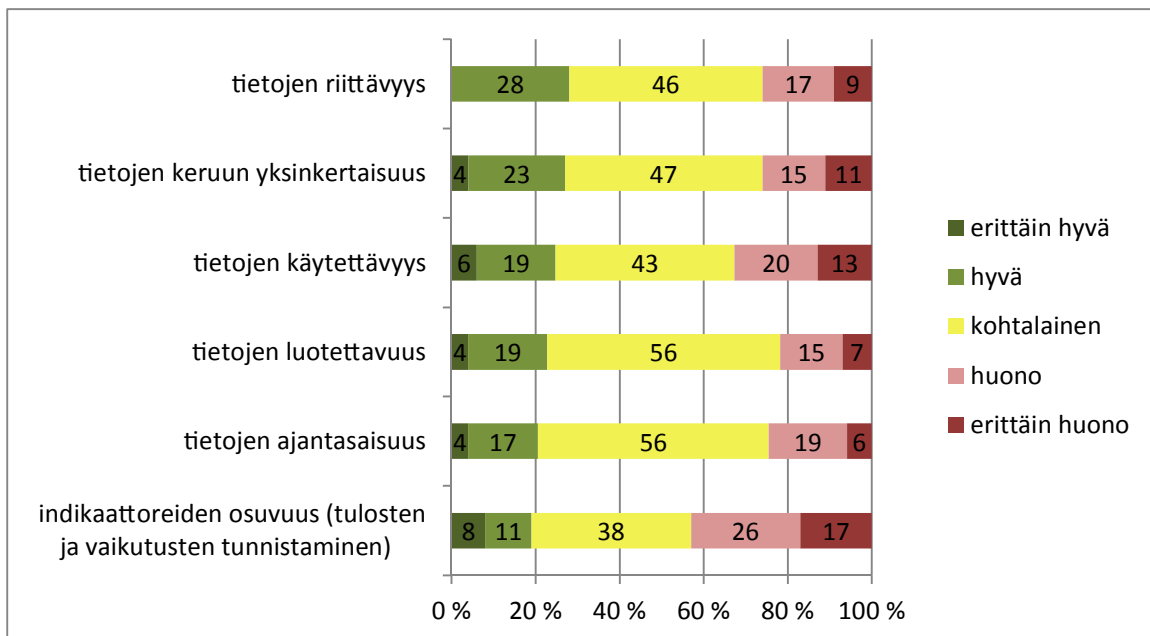
Tietojen riittävyys ja luotettavuus sai sen sijaan parhaimmat arviot kaikilla toimintalinjoilla, paitsi toimintalinjalla 4 parhaimmat arviot sai tietojen ajantasaisuus sekä lisäksi tietojen riittävyys ja luotettavuus.



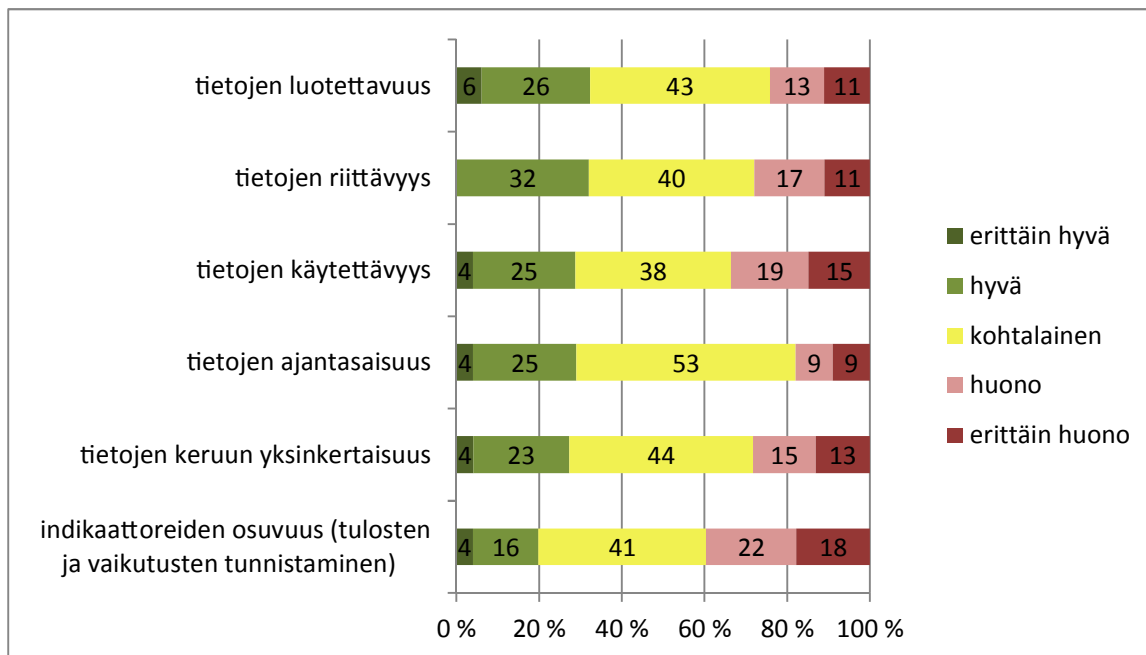
Kuva 13. Kuinka hyvänä pidät seuranta seuraavien asioiden näkökulmasta *toimintalinjalla 1?* (n=44-45)



Kuva 14. Kuinka hyvänä pidät seuranta seuraavien asioiden näkökulmasta *toimintalinjalla 2?* (n=39-40)



Kuva 15. Kuinka hyvänä pidät seuranta seuraavien asioiden näkökulmasta *toimintalinjalla 3?* (n=53-54)



Kuva 16. Kuinka hyvänä pidät seuranta seuraavien asioiden näkökulmasta *toimintalinjalla 4?* (n=51-53)

4.3 Seurannan indikaattoritieto

Tässä luvussa selvitetään, mitä vastaavia tietoja sisältäviä ja tietoihin yhdistettävissä olevia viranomaisrekistereitä (esimerkiksi eri ministeriöt, tilastokeskus, verohallinto, kaupparekisteri, eläkelaitokset) on jo olemassa. Keskeistä on selvittää, mitä tietoja ne sisältävät ja miten niitä voitaisiin hyödyntää ohjelman seurannassa ja myös arvioinnissa.

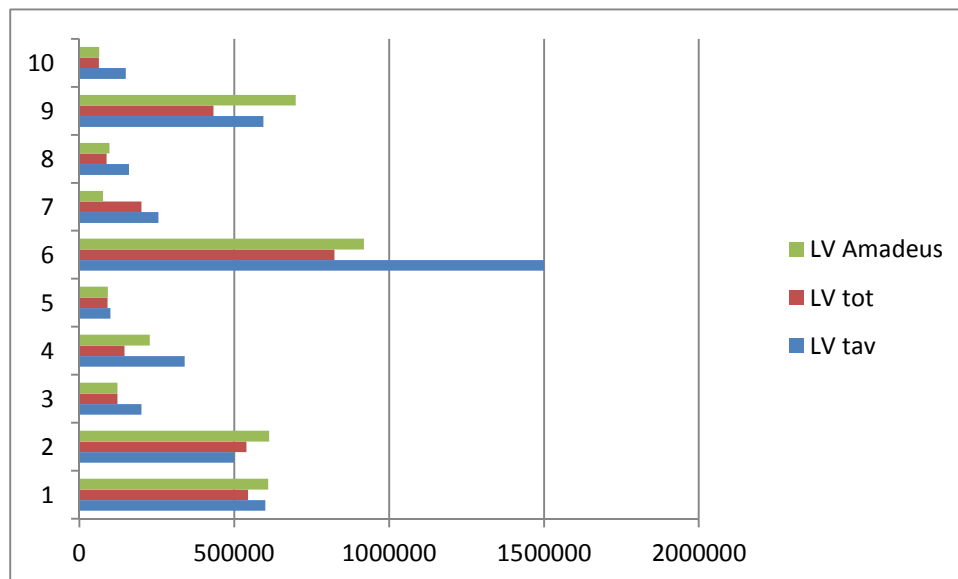
Kyselyn avoimet vastaukset esittivät indikaattoriston tarpeita mm. seuraavasti:

- Syntyneiden yritysten lukumäärä, liikevaihdon kasvu osallistujayrityksissä, kannattavuuden kasvu osallistujayrityksissä, uudet palvelut/tuotteet
- Tuotos/panos laskenta. panoslaskennassa niin taloudellinen kuin aikanäkökulmakin
- Vaikuttavuus muutoinkin kuin sannallisena palautteena olisi paikallaan. Rahan saanti / panos/hyötysuhde.
- Esim. yleishyödyllisissä kehittämishankkeissa ei kysytä mitään yhteisöllisyydestä, talkoisiin tai tapahtumiin osallistuneista jne. Nyt ne indikaattorit on kytketty vain johonkin kylään, palveluihin tai suunnitelmiin. Moni hanketoteuttaja joutuu jättämään seurantatietolomakkeen tyhjäksi!
- Seurantatiedot tulisi olla hanketyyppikohtaiset ja toimenpidekohtaiset, nyt niiden osuvuus toimenpiteeseen nähden on heikko.
- Toiminnan lisäarvon hankkeen toteuttajalle, miten toiminta on vaikuttanut aktiivisuuteen paikallistasolla.
- Selkeät numeeriset vaihtoehdot. Kyliin kohdistuvien hankkeiden sosiaalinen vaikuttavuus, sen arviointi hankalaa nykyisillä lomakkeilla.
- Kohderyhmän kokemuksellinen arviointi toimenpiteiden vaikuttavuudesta.
- Olisiko hanke toteutettu tai tavoite saavutettu ilman tukea?
- Esimerkiksi syntyneitä yrityksiä ei kysytä muualla kuin elinkeinojen kehittämishankkeissa. Niitä kuitenkin syntyy mm. koulutushankkeissa ja yleishyödyllisissä keh. hankkeissakin.

Tarve olemassa olevankin rekisteritiedon hyödyntämiseksi on ilmeinen; toimijat alueilla eivät niitä tietoja saa tuotteina käyttöönsä. Tietovirta on alhaalta ylöspäin, mutta systemoitua paluuvirtaa ei juuri ole. On selvää, että laadullisten indikaattoreiden osalta rekisteritietoja ei löydy. Merkittävää osaa määrällisistä indikaattoritiedoista erityisesti koulutus- ja kehittämishankkeiden osalta ei rekistereistä löydy. Sen sijaan maatalouden rakennetukien ja yritystukien seurannan näkökulmasta avainasemassa olevia taloudellisia tunnuslukuja niin talouskehityksestä (liikevaihto, liiketulos) kuin työllisyydestäkin eri rekistereistä löytyy.

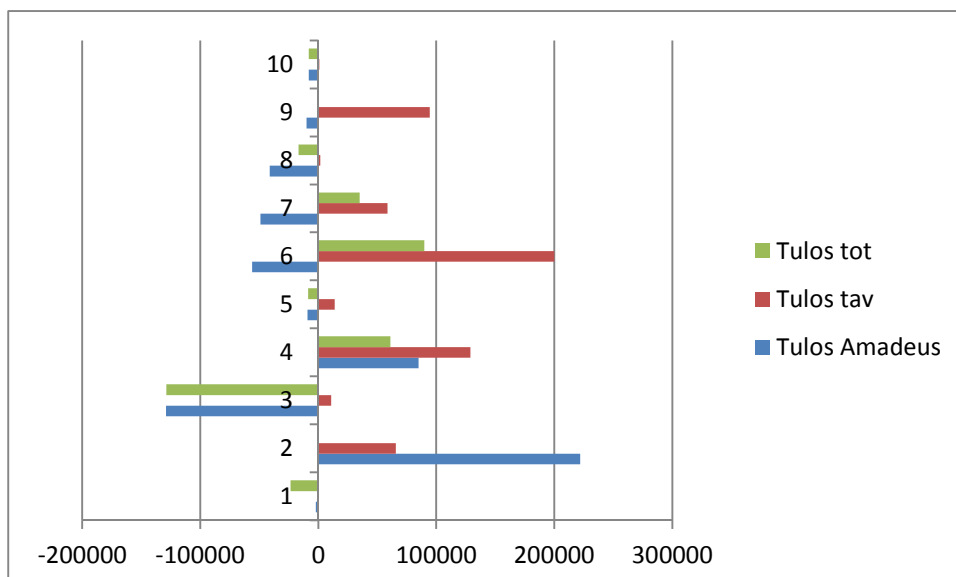
4.3.1. Indikaattoritieto suhteessa todelliseen rekisteritietoon

Tällä hetkellä näiden tietojen osalta kerätty indikaattoritieto on osittain varsin puutteellista ja toisaalta myös epäluotettavaa. Tätä hahmottamaan tarkasteltiin 10 satunnaisesti valitun yritystukea saaneen osakeyhtiön toteutuneista tilinpäätöstiedoista (Amadeus-tietokanta) saatuja tietoja ohjelman indikaattoritietokannasta saatuihin seurantatietoihin.¹⁷ Todellista toteumaa on verrattu asetettuihin tavoitteisiin ja indikaattoritietokannasta löytyviin ilmoitettuihin toteumatietoihin. Ajankohdat on pyritty valitsemaan siten, että ne mahdollisimman hyvin vastaisivat toisiaan. Tämän suppean otoksen perusteella liikevaihtotieto näyttää olevan selvästi luotettavampaa kuin liiketulokseen tai työllisyyteen liittyvä tieto. Tosin ei niissäkään mahdottoman suuria eroja pääsääntöisesti näytä olevan (kuvat 17-20.).

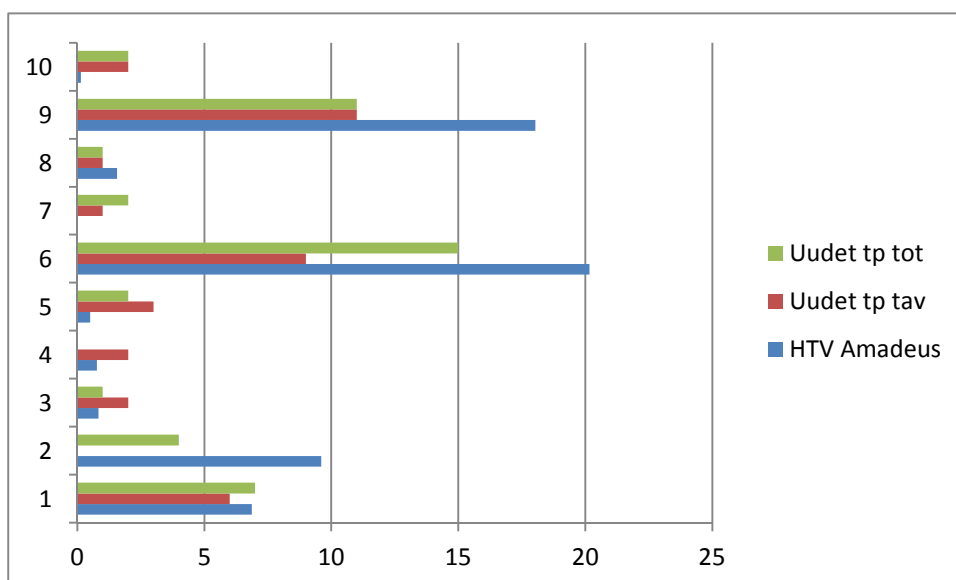


Kuva 17. Liikevaihdon todellinen toteuma suhteessa indikaattoritietokannan tietoihin tavoitteesta ja toteumasta.

¹⁷ Arvioijalla ei ollut käytössään yritysten tunnistetietoja, joten 10 yritystä ”löydettiin” siten, että hankelistauksen perusteella pystyttiin yksilöimään, mistä yrityksestä oli kyse. Yrityksiä piti ottaa vertailuun kuitenkin yli 100, jotta löytyi 10 yritystä, joista oli indikaattoritietokannassa tiedot liikevaihdosta, taloudellisesta tuloksesta ja uusista kokoaikaisista työpaikoista (tavoitteet ja toteutuma).



Kuva 18. Taloudellisen tuloksen todellinen toteuma suhteessa indikaattoritietokannan tietoihin tavoitteesta ja toteumasta.

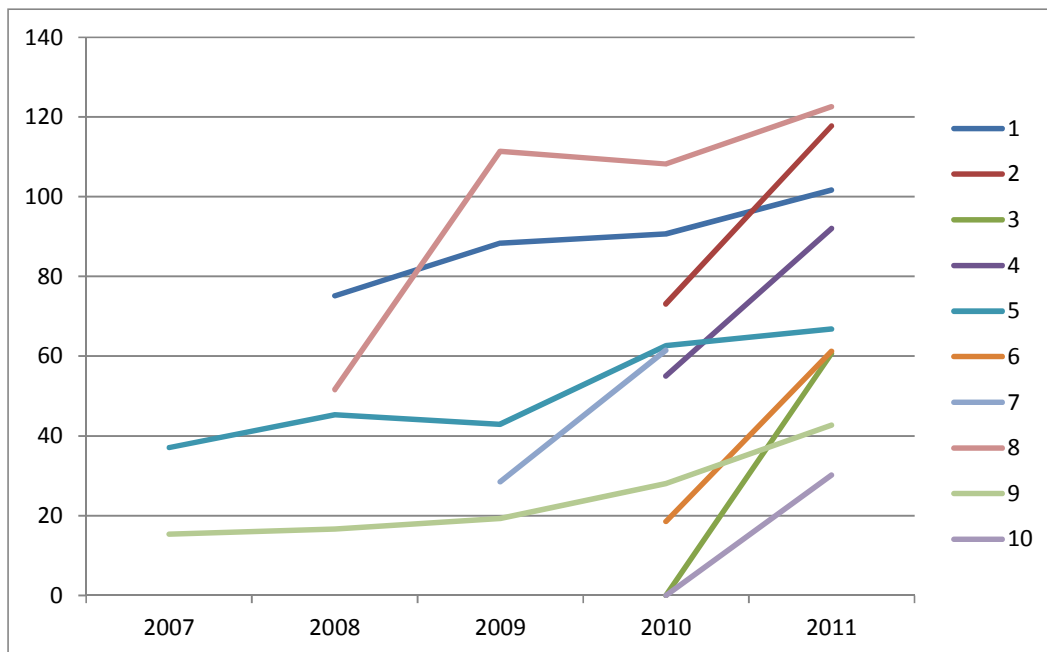


Kuva 19. Henkilötyövuosien¹⁸ todellinen toteuma suhteessa indikaattoritietokannan tietoihin tavoitteesta ja toteumasta.

Tiedon luotettavuuden parantumisen lisäksi rekisteritiedon käyttämisen suuri hyöty olisi ajantasainen aikasarjatiedon saantimahdollisuus. Tämä tarjoaisi myös vertailumahdollisuuden muihin saman alan yrityksiin, jotka eivät ole saaneet tukea. Ohjelman seurannan ja arvioinnin kannalta olisi erittäin tärkeää pystyä tähän vertailuun sen sijaan että tarkastellaan pelkästään tukea saaneiden yritysten tietoja.¹⁹ Ohessa on tarkasteltu esimerkkinä liikevaihdon kehitystä suhteessa asetettuun tavoitteeseen em. 10 yrityksen osalta.

¹⁸ Henkilötyövuosien määrä on laskettu palkkakustannuksen ja keskimääräisen palkan perusteella. Siten se on likimääräinen arvio eikä sinällään suoraan käyttökelpoinen tieto korvaamaan indikaattoritietoa.

¹⁹ Erillistutkimuksin vertailu on tietysti mahdollista ja sitä on tehtykin, mutta olisi erittäin tärkeää, että myös normaali seurantajärjestelmä antaisi mahdollisuuden tähän vertailuun.



Kuva 20. Liikevaihdon kehitys suhteessa asetettuun tavoitteeseen (tavoite = 100).

Näistä yrityksistä vain alle puolet on saavuttanut liikevaihtotavoitteensa. Merkillepantavaa on sen sijaan se, että pääsääntöisesti kaikkien yritysten liikevaihdon kehitys on ollut nouseva. Siten jo tämä suppea esimerkki osoittaa aikasarjatiedon hyödyllisyyden seurannassa. Taloudellisen tuloksen osalta tavoitteet oli saavutettu paljon huonommin.

4.3.2. Mahdolliset rekisteritiedot

Tilastoviranomaisilla on käyttöoikeus kaikkiin virallisiin rekisteritietokantoihin. Heillä on tilastoja laatiessaan myös velvollisuus käyttää ensisijaisesti niitä. Vasta sitten, jos jotakin tilastoa varten ei löydy rekisteritietoa, tilastoviranomainen rupeaa keräämään tietoja itse. Tämä sama periaate pitäisi olla käytössä myös seurantajärjestelmää rakennettaessa. Nyt kuitenkin kerätään tietoja, jotka olisivat jo jossakin rekisterissä.

Maatalouden rakennetukien seurannan kannalta keskeinen ja käyttökelpoinen rekisteri on IACS-tietojärjestelmä. Sieltä ei saada liikevaihto-, tulos-, tai työllisyystietoja, mutta sen sijaan sieltä saadaan tiedot esimerkiksi pellonkäytöstä ja eläinmääristä. Näiden tietojen avulla pystytään tarkastelemaan esimerkiksi sitä, kuinka hyvin tuotanto on saatu investoinnin jälkeen käyntiin. Tämä on perinteisesti ollut yksi haasteellisimpia tehtäviä tilakokoa kasvatettaessa ja vaatii liikkeenjohtolta erittäin paljon.

Liikevaihto- ja tulostietojen osalta on kaksi mahdollista rekisteriä. PRH:n ylläpitämään kaupparekisteriin kerätään osakeyhtiöiden, kommandiittiyhtiöiden ja avointen yhtiöiden tilinpäätöstiedot.²⁰ Koska suuri osa maaseutuohjelman mukaista tuen saajista ei kuitenkaan lukeudu tähän joukkoon, ei tämän rekisterin käyttökelpoisuus ole kovin hyvä. Tilinpäätöstietoja löytyy kuitenkin myös verohallinnon rekistereistä. Tämän rekisterin tiedot ovat hyvin kattavat. Yritysten tiedot löytyvät Y-tunnuksen avulla ja henkilöverotuksen tiedot henkilötunnuksen avulla. Tämä rekisteri kattaa kaikkien mahdollisten yritysten tiedot yritysmuodosta riippumatta, joten se olisi hyvin käyttökelpoinen rekisteri näiden taloustietojen hankkimiseksi.

²⁰ Näitä tietoja on saatavissa käyttäjäystävällisessä muodossa myös kaupallisten toimijoiden kautta (esimerkiksi Asiakastieto ja tässä käytetty Amadeus).

Työllisyystietojen osalta tilanne on haastavampi. Nyt indikaattoritietoa kerätään sukupuolen, iän, kokoaikaisuuden ja sen perusteella, ovatko työpaikat uusia tai säilytettyjä. Ohjeistuksesta huolimatta tietojen antaminen vertailukelpoisina on erittäin vaikeaa. Sen takia pitäisi miettiä vaihtoehtoja hyödyntää rekisteritiedoista saatavia tietoja maksetuista palkoista. niiden ja alan keskimääräisten palkkojen perusteella olisi mahdollista luoda järjestelmä, joka antaa mahdollisuuden kattavien ja vertailukelpoisten tietojen keräämiseen.

Tällä tavalla saadaan kuitenkin selvitettyä vain yritykseen palkattujen henkilöiden määrä. Yritykset työllistävät kuitenkin sekä yrittäjiä ja yrittäjäperheen jäseniä että ulkopuolisia henkilöitä. Tietojen saaminen yrittäjistä itsestään (ellei heille makseta palkkaa) on vielä haastavampaa kuin palkansaajista. Kompromissina pitäisi hankkia tieto yrittäjien työllisyydestä nykyisen tapaan suoraan tuen saajilta. Jonkinlaisen mahdollisuuden voisi tarjota henkilöverotuksen tiedot, jossa palkkatulot eritellään elinkeinotuloista. Mutta kokoaikaisuuden määrittäminen olisi näiden tietojen perusteella huomattavasti hankalampaa kuin palkansaajien henkilötyövuosien, koska tulojen vaihdellessa yrittäjän palkkavaatimus on se, joka joustaa ensimmäisenä. Ei ole olemassa mitään yrittäjän keskimääräistä tuloa.

Verottajalla on kuitenkin tieto, kenelle mikäkin yritys on maksanut palkkoja, joten näiden tietojen avulla pitäisi voida olla mahdollista eritellä palkkamenot sukupuolen ja iän perusteella. Uudet työpaikat on puolestaan helppo erotella aikasarjatiedon perusteella. Kokoaikaisten työntekijöiden erottaminen osa-aikaisista on kuitenkin erittäin vaikeaa.

Työllisyystietojen selvittämisessä erityisesti yrittäjien itsensä osalta tietoja olisi myös MYEL- ja YEL-järjestelmistä. Molemmissa järjestelmissä määritetään laskennallinen yrittäjätulo, joka ei vaihtele suhdanteiden mukaan kuten liiketulos. Se antaisi siten luotettavamman pohjan yrittäjien työllisyyden arvioimiseksi. Toisaalta yrittäjillä saattaa olla monta eri yritystä, joten se puolestaan voisi hankaloittaa tätä. Ongelma on se, että tiedot eivät ole suoraan käytettävissä tällaiseen tarkoitukseen, vaan se vaatisi todennäköisesti lainsäädäntöä, jossa määrättäisiin tietojen toimitusvelvoite. Teknisesti tietojen luovutus olisi varmasti helppoa.

Tilastokeskus kokoaa yritystiedot verottajan rekistereistä yritysrekisteriin. Se pitää sisällään tilinpäätöstietojen lisäksi tiedon henkilöstön määrästä henkilötyövuosiksi laskettuna. Henkilötyövuodet estimoidaan palkatun henkilöstön osalta yrityksen maksamien palkkojen perusteella. Tilastokeskuksen asiantuntijoiden mukaan näin saatu tieto on paljon luotettavampaa kuin yrityksiltä itseltään kysymällä saatu tieto. Yrittäjien osalta tilanne on haastavampi. Jos yrittäjät ovat nostaneet palkkaa yrityksestä, tulee heidän työpanoksensa lasketuksi sitä kautta mukaan. Mutta ellei se estimoidaan. Tilanne on kuitenkin erityisesti pienten yritysten, joita maaseutuohjelmasta tuetut yritykset ovat, osalta haasteellinen. Jos työlliset halutaan jakaa iän ja sukupuolen mukaan, se onnistuu, mutta kustannukset ovat luonnollisesti suuremmat.

Sosiaalisen pääoman avainsanoja ovat luottamus, kommunikaatio ja kuuluminen. Korkean sosiaalisen pääoman vallitessa alueen toimijat luottavat toisiinsa, yhteistyö heidän välillään sujuu, tiedon vaihto toimijoiden välillä on avointa ja aktiivista. Samoin asukkaat kokevat kuuluvansa yhteisöön, alueen sisäinen koheesio on vahvaa. Julkisista tilastoista voidaan tarkastella tilastollisia muutoksia, jotka kertovat sosiaalisen pääoman piirteiden toteutumisesta Manner-Suomen maaseutuohjelman eri alueilla. Ongelmana on, että ohjelman vaikutuksia sosiaaliseen pääomaan ne eivät luonnollisesti sinällään suoraan kuvaa. Tilastokeskuksen 10 vuoden välein toteutettava ajankäyttötutkimus ja vapaa-ajantutkimus kertovat kansalaisten osallistumisesta luottamustoimiin

sekä yhdistys- ja vapaaehtoistoimintaan. Valtiollisten ja kunnallisvaalien yhteydessä toteutettavat vaalitulokset kertovat äänestysaktiivisuuden kehityksestä. Äänestysaktiivisuus kuvaa osaltaan alueen asukkaiden luottamusta poliittiseen järjestelmään ja integroitumista yhteiskuntaan. Sosiaalisella pääomalla on yhteys kansalaisten hyvinvointiin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamasta Alueellisesta terveys- ja hyvinvointikyselystä saa poimittua maaseutualueita koskevaa dataa (ks. http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/hankkeet/ath). Sosiaali- ja terveys ry:n kokoamasta Kansalaisbarometrissa löytyy suuralueittain kansalaisten omia arvioita hyvinvoinnistaan. Lisäksi tilastoista mitattavaa (hyvin)vointia voi tarkastella maaseutualueilla (sairastavuus, itsemurhatilastot jne.). Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämässä yhdistysrekisterissä on kattavat tiedot yhdistyksistä eri alueilla. Olennaista sosiaaliseen pääomaan kohdistuvien vaikutusten analysoimisen ja ymmärtämisen kannalta on kehittää Manner-Suomen maaseutuohjelman seurantajärjestelmää paremmin sosiaaliseen pääomaan liittyviä tuloksia ja tuotoksia tunnistavaksi.

Nykyisten Leader-toimintalinjalla kerättävien sosiaalisen pääoman kehittymisestä kertovien indikaattoreiden lisäksi toimintaryhmyön tulosten ja vaikutusten tunnistamisen parantamiseksi erityisesti sosiaalisen pääoman näkökulmasta seurantatietoihin tulee liittää seuraavat toimintaryhmiltä kerättävät tiedot:

- Hankkeiden järjestämiin tilaisuuksiin ja toimenpiteisiin osallistuneiden määrät: erityisesti talkoisiin osallistuneiden määrä ja tehdyt talkootunnit on maaseudun paikallista sosiaalista pääomaa ja yhteisöllisyyttä mittaavana tekijänä tärkeä indikaattori. Tulee kerätä talkootuntimäärä, joka on käytetty hankkeiden omarahoitusosuutena sekä talkootuntimäärä, joka kokonaisuutena on tehty.
- Syntyneet yritykset tulee kerätä kaikkien toimintaryhmän rahoittamien hankkeiden osalta. Näin toimintaryhmien elinkeinojen kehittämiseen antama panos on nykyistä paremmin todennettavissa.
- Toimintaryhmän, paikallisen kehittäjäyhdistyksen, jäsenmäärää seurataan jo nykyisellään. Samoin tulee seurata sitä, miten monissa alueellisissa ja paikallisissa työryhmissä ja kehittämisprosesseissa toimintaryhmän työntekijät ovat toimintaryhmän edustajina mukana.
- Tulee seurata, miten monta asiakasta toimintaryhmät ovat neuvoneet ja ohjanneet muiden rahoittajien asiakkaiksi. Tätä kautta saadaan tietoa toimintaryhmien roolista paikallisina kehittämisyhdistyksinä.

Ympäristöä koskevaa tietoa on kerätty erilaisiin ympäristötietokantoihin, joita ylläpitää pääasiassa Suomen ympäristökeskus SYKE²¹ (esim. vesivarat ja vedenlaatu, suojellut lajit ja suojelualueet, kaukokartoitusaineistot jne.). Tietokantoja on myös yksityisillä toimijoilla, esim. peltojen viljavuustietoa kaupallisilla toimijoilla (esim. Viljavuuspalvelu Oy), ja salaojituksia koskevaa tietoa Suomen salaojayhdistyksellä. Tietokantoja hyödynnetään jo nykyisellään osana maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimusta (MYTVAS). Ympäristötietokantojen tiedot vaativat pääsääntöisesti tulkintaa ja tutkimuksellista otetta, ja siten vahvaa asiantuntemusta.

4.3.3. Seurantajärjestelmän tietojen hyödyntäminen

Seurannan ja arvioinnin kannalta on keskeistä, että tiedot ovat käyttökelpoisessa muodossa. Vertailumahdollisuuden kannalta olisi hyvä, jos tiedot olisivat tiedontarvitsijoiden käytössä esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän Toimiala-Online tai MTT Taloustohtori -tyyppisten palveluiden kautta. Kaikkia tietoja ei tietenkään pysty hakemaan näistä, mutta samantyyppisen verkossa toimivan alustan voisi rakentaa myös esimerkiksi laadullisista indikaattoreista tiedontarvitsijoiden käyttöön. Tietokantojen ”räättälöintimahdollisuus” käyttö-

²¹ <http://www.ymparisto.fi> → Palvelut ja tuotteet → Tietojärjestelmät ja aineistot

jän/tiedontarvitsijan tarpeiden mukaan siten, että käyttäjä voi laatia haluamansa taulukot itse on selvästi yleistynyt.

Toimiala-Online pitää sisällään tietoja myönnettyistä yritystuista ja tukiyritysten tilinpäätöstietoja. Se tarjoaa myös vertailumahdollisuuden saman toimialan (karkealla tasolla) muihin kuin tukea saaneisiin yrityksiin. Alueittain vertailua pystyy tekemään ELY-keskustasolla. Lisäksi vertailua voi tehdä yrityksen koon mukaan henkilöstömäärän perusteella (suuret, pk, mikro). Toimiala-Online saa kaikki tietonsa Tilastokeskuksesta, jossa keskeisin tietolähde on em. yritysrekisteri. Toistaiseksi maaseutuohjelman mukaisista yrityksistä tietoja on kuitenkin varsin rajallisesti.

Tiedot ovat kuitenkin sinänsä varsin kattavat: henkilöstö, liikevaihto, jalostusarvo, käyttökate ja eräitä valmiiksi laskettuja tunnuslukuja. Tiedot ovat myös erittäin käyttökelpoisessa muodossa ja toimivat samanlaisella alustalla kuin Tilastokeskuksen ja monen muun viranomaisen tietokannat. Käyttöliittymä on siten valtaosalle käyttäjistä erittäin tuttu ja käyttökynnys siten matala.

MTT Taloustohtori kattaa kirjanpitoiloiden tiedot (yhteensä noin 1000 tilaa). Se on osa EU:n FADN-järjestelmää. Sieltä on saatavissa tiedot myös painotettuna vastaamaan koko maan maataloutta. Järjestelmää on kehitetty pitkään ja se on erittäin toimiva kokonaisuus. Käyttöliittymää on myös jatkuvasti kehitetty. Sen takia voidaan olettaa, että tulevaisuudessa olisi rakennettavissa tähän yhteyteen järjestelmä, jossa voidaan verrata rakennetukea saaneita tiloja muihin tiloihin. Jossain määrin käyttöä voi rajoittaa tietokannan otospohjaisuus, eikä sitä siten voi rakentaa osaksi varsinaista seurantajärjestelmää toisin kuin Toimiala-Online voisi olla. Joka tapauksessa MTT Taloustohtori on hyvin käyttökelpoinen jo nykyisellään mm. LFA- ja ympäristötukien arvioinnissa.

Annetaan vastuu seurantajärjestelmän rakentamisesta Maville yhteistyössä MMM Tiken kanssa. MMM Tiken rooli on keskeinen, koska se on tilastoviranomainen ja sillä on siten pääsy kaikkiin rekisteritietoihin. Tämä mahdollistaa myös sen, että tietosuojongelmat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Seurantajärjestelmällä pitää kuitenkin olla yksi selkeä koordinaattori, joka vastaa järjestelmän kehittämisestä, tietojen keruusta, niiden oikeellisuudesta ja niiden käyttökelpoisuudesta sekä myös raportoinnista.

Järjestelmää laadittaessa otetaan huomioon se, että tiedot ovat helposti ja laajasti tiedontarvitsijoiden ja arvioijien käytössä verkkopalveluiden kautta modernien käyttöliittymien avulla.

Seurantajärjestelmän rakentamisessa otetaan oppia Toimiala-Onlinesta. Yritystukien osalta se voidaan rakentaa osaksi Toimiala-Onlinea. Muiden määrällisten ja laadullisten indikaattoreiden osalta seurantajärjestelmä on syytä rakentaa samoin periaattein kuin Toimiala-Online.

5 Johtopäätökset ja suositukset

Seurantajärjestelmä

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa 2007-2013 on seurantajärjestelmä jätetty kuvaamatta ja todellinen seurantatehtävä vastuuttamatta vaikuttavan ohjelmapirosessin oleellisena osana. Tästä on ohjelman toteutuksessa seurannut se, että todellisten tulosten ja vaikutusten mittaaminen ja arviointi ohjelman ohjauksen käyttöön on ollut hyvin haasteellinen tehtävä.

Keskeiset toimijat, kuten MMM, ELY-keskukset, MAVI ja TIKE, toteuttavat ohjelmaa hallintoveranomaisina osittain omine toimintarutiineineen. Jokainen toimija tarkastelee varsinkin oman hallintotehtävänsä oikeellisuutta, mutta ohjelman vaikuttavuudesta huolehtiminen tiedon ja toimenpiteiden logistisessa ketjussa jää tekemättä. Tarkastajat katsovat hallintoa ja rahaa, mutta eivät tuloksia ja vaikuttavuutta.

On myös ilmeistä, että relevantti tutkimus (sektoritutkimus ja kansallinen tietojärjestelmä/tilastot) ovat vain vähäisesti kytkettyinä seurantajärjestelmän tarpeisiin.

Seurannan ja arvioinnin kannalta on keskeistä, että tiedot ovat käyttökelpoisessa muodossa. Vertailumahdollisuuden kannalta olisi hyvä, jos tiedot olisivat tiedontarvitsijoiden käytössä esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän Toimiala-Online tai MTT Taloustohtori – tyyppisten palveluiden kautta. Kaikkia tietoja ei tietenkään pysty hakemaan näistä, mutta samantyyppisen verkossa toimivan alustan voisi rakentaa myös esimerkiksi laadullisista indikaattoreista tiedontarvitsijoiden käyttöön. Tietokantojen ”räätälöintimahdollisuus” käyttäjän/tiedontarvitsijan tarpeiden mukaan siten, että käyttäjä voi laatia haluamansa taulukot itse on selvästi yleistynyt.

Suosituksukset

Seuraavan kauden ohjelma-asiakirjaan kuvataan prosessimallin mukainen suomalainen seurantajärjestelmä, jossa on mukana olosuhdekuvaus, tarvemääritys, tavoitteet, panokset, toimenpiteet ja odotetut tulokset ja niiden vaikuttavuus. Lisäksi kuvataan prosessin ohjaus- ja päätöksentekomalli, josta arviointi jo esityksensä antanut. Tässä käytetään parhaita suomalaisia tutkimus- ja kehittäjä-tahoja, jotka tuottavat yksiselitteisen seurantajärjestelmäkuvauksen vastuutahoineen. Kuvaus sisältää käytettävät suomalaiset indikaattorit tietolähteineen.

Annetaan vastuu seurantajärjestelmän rakentamisesta Maville yhteistyössä MMM Tiken kanssa. MMM Tiken rooli on keskeinen, koska se on tilastoveranomainen ja sillä on siten pääsy kaikkiin rekisteritietoihin. Tämä mahdollistaa myös sen, että tietosuojat ongelmat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Seurantajärjestelmällä pitää kuitenkin olla yksi selkeä koordinaattori, joka vastaa järjestelmän kehittämisestä, tietojen keruusta, niiden oikeellisuudesta ja niiden käyttökelpoisuudesta sekä myös raportoinnista.

Järjestelmää laadittaessa otetaan huomioon se, että tiedot ovat helposti ja laajasti tiedontarvitsijoiden ja arvioijien käytössä verkkopalveluiden kautta modernien käyttöliittymien avulla.

Seurantajärjestelmän rakentamisessa otetaan oppia Toimiala-Onlinesta. Yritystukien osalta se voidaan rakentaa osaksi Toimiala-Onlinea. Muiden määrällisten ja laadullisten indikaattoreiden osalta seurantajärjestelmä on syytä rakentaa samoin periaattein kuin Toimiala-Online.

Seurantaindikaattorit

Ohjelmassa on lukuisia seurantaindikaattoreita, mutta niiden osuvuudessa eli siinä kuinka hyvin ne pystyvät tunnistamaan ohjelman toimenpiteiden kautta syntyneet tulokset ja vaikutukset on parannettavaa. Toisin sanoen nykyinen indikaattoristo mittaa puutteellisesti asioita, mitä halutaan tietää ja mitä tietoa voitaisiin hyödyntää hankkeiden ja ohjelman vaikuttavuuden arvioinnissa ja kehittämisessä. Indikaattoristo vaatii uudistamista ja linjakkuuden lisäämistä, mikä tarkoittaa käytännössä joidenkin nykyisten indikaattoreiden tarkistamista tai niistä luopumista sekä toisaalta joiden uusien, hyvin harkittujen, indikaattoreiden ottamista mukaan indikaattoristoon. Indikaattoreiden tulee olla yksiselitteisiä, mitattavia ja sellaisia, että ne mittaavat niitä asioita joita toimenpiteillä tavoitellaan ja joihin toimenpiteillä voidaan vaikuttaa.

Esimerkiksi koulutushankkeissa kerätään hyvin usein palautetta tilaisuuksien onnistumisesta sekä asiasisällön, esiintyjien että tilaisuuden hyödyn näkökulmasta. Kun yhteiskunta panostaa varsin suuria summia yksittäisiin hankkeisiin, pitäisi isojen koulutushankkeiden toteuttajilta edellyttää ”oman” ohjausryhmän arvioinnin lisäksi myös koulutettujen palautteeseen perustuvaa arviota hankkeen hyödyllisyydestä. Tämä tieto hankkeen hyödyllisyydestä asiakkaiden näkökulmasta hyödyttäisi ohjelman laatijoita ja rahoittajia, jotta he voisivat kohdentaa toimenpiteet ja rahoituksen mahdollisimman tehokkaasti. Näin saataisiin indikaattoritietona kerättävän määrällisen informaation lisäksi myös relevanttia laadullista informaatiota. Pelkkä määrällinen indikaattoritieto esimerkiksi koulutukseen osallistumisesta tai oppilastyöpäiviksi muutettuna ei välttämättä kerro mitään hankkeen tuloksellisuudesta.

Hankkeiden ympäristövaikuttavuuden hahmottamisessa nykyisen indikaattoriston hyöty jää potentiaaliaan pienemmäksi, sillä ympäristöhankkeista kerättävä indikaattoritieto yhdistyy puutteellisesti hankkeiden todelliseen vaikuttavuuteen. Ongelmat johtunevat osin indikaattoristosta, osin niiden käytöstä. Indikaattorit eivät kata ohjelman toimintaympäristön kaikkia olennaisimpia puolia (esim. biologisen monimuotoisuuden edistäminen), toisaalta osa indikaattoreista ei nivoudu tarpeeksi hyvin ohjelman tavoitteisiin ja toimintaympäristöön eli niihin asioihin, joita ohjelman avulla halutaan ja voidaan edistää. Mahdollisesti indikaattoreihin liittyvien tulkinnallisuuksien sekä hanketoimijoiden puutteellisen ohjeistuksen vuoksi indikaattorien käyttö on useissa tapauksissa joko ylioptimistista, epätarkkaa tai olennaista vaikuttavuutta ei kyetä tunnistamaan. Vaikuttavuutta pitäisi indikaattoriseurantatasolla tarkastella enemmän suorana vaikuttavuutena kuin kerrannais- tai epäsuorana vaikuttavuutena.

Suositukses

Arvioija suosittaa, että isoissa (euromääräinen raja esimerkiksi 500 000 €) koulutushankkeista pitäisi kerätä systemaattisesti laadullista asiakaspalautetta koulutuksen hyödyllisyydestä. Palaute pitäisi myös raportoida. Tämä voitaisiin toteuttaa samoin periaattein kaikissa koulutushankkeissa rahoittajan ohjeiden mukaisesti. Sama suositus voidaan laajentaa koskemaan myös isoja kehittämishankkeita muiden toimenpiteissä. Sen sijaan tällä hetkellä kerättävien laadullisten indikaattoreiden osalta arvioija ehdottaa pohdittavaksi niiden keräämisestä luopumista koulutushankkeissa.

Koska hyvät mittarit edellyttävät selkeitä tavoitteita, tulee jokaisesta hankkeesta erikseen kirjata tietojärjestelmään määrälliset tai laadulliset tavoitteet, joiden saavuttamista tulee arvioida hankkeen päättymisen jälkeen. Ohjelmakehyksen ja strategisen ohjauksen puutteellisuus näkyy hankkeiden sisällönkuvauksissa. Hankkeiden kuvauksista tulisi ilmetä nykyistä selvemmin nivoutuminen ohjelman tavoitteiden edistämiseen; nykyisellään hankkeiden ja ohjelman päämäärinen yhteys jää paikoin huteraksi. Toisaalta hankkeisiin ei pitäisi yrittääkään sisällyttää sellaista vaikuttavuutta, jota ne eivät todennäköisesti saavuta; hankkeiden vaikuttavuutta ja niiden hyvyttä

tai huonoutta pitäisi tarkastella sellaisenaan ilman pyrkimyksiä leipoa hankkeiden tavoitteisiin tai tavoiteltuun vaikuttavuuteen ”tyhjää” tai epätodennäköistä vaikuttavuutta.

Hankkeiden ympäristövaikuttavuuden seurannan parantaminen edellyttää indikaattoriston osittaista uusimista vastaamaan SMART-kriteeristöä sekä hankkeiden vaikutusten raportoinnin parantamista. Indikaattorien tulee heijastaa ohjelman keskeisiä tavoitteita, esim. vesistöjen tilan parantumista, monimuotoisuuden lisääntymistä ja maiseman parantumista, ja niiden tulee olla ymmärrettäviä ja yksiselitteisiä. Samalla indikaattoreiden tulkinnanvaraisuus vähenee. Vaikuttavuutta ja sen tunnistamista voidaan edistää myös kirjaamalla jokaiselle hankkeelle tavoitteet ja seuraamalla niitä hankkeen päättymisen jälkeen. Tämä paitsi lisää tietoa vaikuttavuudesta myös kohdentaa hankkeen vaikuttavuutta ja vähentää houkutusta ajatella vaikuttavuutta liian laajasti tai epäsuorasti.

Toimintaryhmätyön tulosten ja vaikutusten tunnistamisen parantamiseksi erityisesti sosiaalisen pääoman näkökulmasta seurantatietoihin tulee liittää seuraavat toimintaryhmiltä kerättävät tiedot:

- Hankkeiden järjestämiin tilaisuuksiin ja toimenpiteisiin osallistuneiden määrät: erityisesti talkoisiin osallistuneiden määrä ja tehdyt talkootunnit on maaseudun paikallista sosiaalista pääomaa ja yhteisöllisyyttä mittaavana tekijänä tärkeä indikaattori. Tulee kerätä talkootuntimäärä, joka on käytetty hankkeiden omarahoitusosuutena sekä talkootuntimäärä, joka kokonaisuutena on tehty.*
- Syntyneet yritykset tulee kerätä kaikkien toimintaryhmän rahoittamien hankkeiden osalta. Näin toimintaryhmien elinkeinojen kehittämiseen antama panos on nykyistä paremmin todennettavissa.*
- Toimintaryhmän, paikallisen kehittäjäyhdistyksen, jäsenmäärää seurataan jo nykyisellään. Samoin tulee seurata sitä, miten monissa alueellisissa ja paikallisissa työryhmissä ja kehittämisprosesseissa toimintaryhmän työntekijät ovat toimintaryhmän edustajina mukana.*
- Tulee seurata, miten monta asiakasta toimintaryhmät ovat neuvoneet ja ohjanneet muiden rahoittajien asiakkaiksi. Tätä kautta saadaan tietoa toimintaryhmien roolista paikallisina kehittämisyhdistyksinä.*

Lähteet

Aakkula, J., Manninen, T. ja Nurro, M. (toim.) 2010. Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS 3) – Väliraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja, Helsinki.

European Commission. 2006. Rural Development 2007-2013. Handbook on Common monitoring and evaluation framework. Guidance document. Directorate General for agriculture and rural development.

Kuhmonen, T., Keränen, R., Kytölä, L., Salo, H., Arovuori, K., Pyykkönen, P., Mustonen V., ja Ponnikas, J. 2008. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2007-2013: arviointiraportti vuodelta 2008. Suomen aluetutkimus FAR, Sonkajärvi.

Kuhmonen, T., Keränen, R., Kytölä, L., Pyykkönen, P., Arovuori, K., Huuskonen, I., Mustonen, V., Ponnikas, J., Salo, H., Pesonen, H.-L. 2010. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2007-2013 väliarviointi. Suomen Aluetutkimus FAR. Sonkajärvi.

Nagarajan N. & M. Vanheukelen (1997). Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide. Ex Post and Intermediate Evaluation. European Commission, DG XIX/02.
<http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/eur_budg_guide_ex_post_and_intermediate.pdf>

Pyykkönen, P., Lehtonen, H. & Koivisto, A. 2010. Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2020. PTT työpapereita. 125.

Pyykkönen, P., Bäckman, S. & Puttaa, E. 2013. Rakennemuutos Suomen kotieläintaloudessa. PTT työpapereita 143.

Salo, T., ja Lemola, R. 2010. Typpi- ja fosforitaseet. Teoksessa Aakkula, J., Manninen, T. ja Nurro M. (toim.) Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS 3) - Väliraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja, Helsinki.

Tike 2013. Maatilarekisteri - Maatilojen rakenne 2012. 15.2.2013. www.maataloustilastot.fi/maatilarekisteri-maatilojen-rakenne-2012_fi

United Nations Development Programme. 2009. Handbook on Planning, monitoring and evaluation for development results. New York.

Vuorenmaa, J., Rekolaiknen S., Lepistö, A., Kenttämies, K. ja Kauppila, P. 2002. Losses of nitrogen and phosphorus from agricultural and forest areas in Finland during the 1980s ja 1990s. Environmental Monitoring and assessment 76: 213-248.

Liitteet

Liite 1. Kyselyyn vastanneet ja haastatellut

Kyselyyn vastanneiden taustatiedot

Taustataho

ELY-keskus 39 % (23 vastaajaa)
toimintaryhmä 36 % (21 vastaajaa)
Pro Agria keskus 17 % (10 vastaajaa)
MTK:n aluetoimisto 8 % (5 vastaajaa)
Yhteensä 59 vastaajaa

ELY:jen osalta vastuualue ja yksikkö

- Kaikkien ELY-keskusta edustavien vastaajien vastuualue on Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri
- Yksikkö on suurimmalla osalla (16 vastaajaa) Maaseutu ja energia

Seurantajärjestelmän tarkastelua varten haastatellut henkilöt

- 1) Leena Hiltunen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, ylitarkastaja
- 2) Jukka Honkonen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, yksikön päällikkö
- 3) Antti Huhtamäki /Mela, johtaja
- 4) Juha Ikäheimo /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, ylitarkastaja
- 5) Esa Katajamäki /MMM Tike, tilastajohtaja
- 6) Pekka Kärkkäinen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, ohjelmapäällikkö
- 7) Timo Lehtiniemi /Pohjois-Pohjanmaan ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, yksikön päällikkö
- 8) Irja Lehtonen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, ylitarkastaja
- 9) Markus Lounela /Mavi, yksikönjohtaja
- 10) Henna Nevalainen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, hankesihteeri
- 11) Jouko Nieminen /Varsinais-Suomen ELY, TEM Toimiala-Online pääkäyttäjä
- 12) Matti Parkkinen /Tilastokeskus, kehittämisspäällikkö
- 13) Eija Saarinen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, yritystutkija
- 14) Pekka Stjerna /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, yritystutkija
- 15) Esa Tikkanen /TEM, neuvotteleva virkamies
- 16) Tuulikki Vesterinen /Pohjois-Savon ELY, maaseutu- ja energia -yksikkö, toimintaryhmäkoordinaattori
- 17) Taina Väre / Itä-Suomen yliopisto/Aducate, projektipäällikkö

Liite 2. Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman 2007-2013 tietojärjestelmät

IACS-tietojärjestelmä

IACS	<ul style="list-style-type: none">✓ Käsitellään suurin osa viljelijöille maksettavista EU-tuista ja kansallisista tuista Suomessa.✓ Järjestelmän kautta kerätään myös suuri osa maatalouden perustilastoista.
Sovellukset/ käyttöliittymä	<ul style="list-style-type: none">✓ Tukisovellus✓ Laskentasovellus,✓ Raportointijärjestelmä,✓ Maksukeräilyjärjestelmä✓ Valvontasovellus
Rekisterit	<ul style="list-style-type: none">✓ Nautaeläintunnisterekisteri✓ Peltolohkorekisteri✓ Tukioikeusrekisteri
Päätoiminnot tukisovelluksessa	<ul style="list-style-type: none">✓ Viljelijätukien käsittely, osa valvontatietojen käsittelystä, tukilaskenta, maksunmuodostus (maksupäätökset), raportointi sekä maatilarekisterin hallinnointi
Tuotetut ja ylläpidetyt tiedot	<ul style="list-style-type: none">✓ Maatilojen perustiedot;✓ Pellonkäyttöön liittyvät tiedot: peruslohkot, kasvulohkot ja viljelykasvitiedot;✓ Eläinten tiedot yksilö- ja ryhmätasolla;✓ Vuosittaiset tukihakemukset ja niihin liittyvät valvonta-, päätös- ja maksatustiedot;✓ Ympäristötuen erityistukien sopimuskäsittely;✓ Tiedot tukioikeuksista
Käyttäjät	<ul style="list-style-type: none">✓ Käyttäjinä kunnat (maaseutuelinkeinoviranomaiset ja muut kuntien maataloustoimistojen työntekijät), ELY-keskus ja keskushallinto. ELY-keskuskäyttäjät käsittelevät Tukisovelluksella myös ohjelmakaudelta 2000-2006 siirtyneet sitoumukset (ympäristötuen erityistuet sekä pellonmetsitys).✓ Keskushallinnon käyttäjät (Maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (Tike) käyttäjät ovat ns. ”selainkäyttäjiä”.

Rakennetukien tietojärjestelmä (Rahtu)

Rahtu	<ul style="list-style-type: none">✓ EU-osarahoitteiset ja kansalliset maatalouden investointituet sekä nuorten viljelijöiden aloitustuki, poro-, koltta- ja luontaiselinkeinotuet✓ Tuet haetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta.
Sovellukset/ käyttöliittymä	<ul style="list-style-type: none">✓ Hakemukset✓ Päätökset✓ Maksatus✓ Valvonta✓ Rahoitustukien seuranta (raportointi).✓ Osiot myöntökiintiöiden ylläpitoon sekä ohjaustietojen (koodistot) ja Pankkitapahtumien käsittelyyn (käyttöoikeudet on rajoitettu keskushallin-

	<p>nolle).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Myöntökiintiöitä voi ylläpitää MMM:n pääkäyttäjä. ▪ Ohjaustietoja ja pankkitapahtumia voi käsitellä vain TIKE:n tekninen ylläpitäjä.
Rekisterit	<p>✓ Rahtu-järjestelmä käyttää muiden maataloushallinnon tietojärjestelmien kanssa mm. yhteisiä asiakastietoja ja maatilayritystietoja sekä diaarijärjestelmää, johon kirjataan ELY-keskusten asiakirjaliikenne, mm. hakemusten saapuminen, niihin liittyvien lisäselvitysten lähteminen ja saapuminen sekä tukipäätökset.</p>

Hanke-tietojärjestelmä

Hanke	<p>✓ Hanke2007-järjestelmässä hallinnoidaan ohjelman toimintalinjojen 1, 3 ja 4 hanke- ja yritystuet sekä tekninen apu (ei maksamista eikä kirjanpitoa).</p>
Sovellus/käyttöliittymä	<p>✓ Yhteydet diaarijärjestelmään ja IACS-keskusrekisterin asiakas- ja maatilatietoihin sekä muihin yhteisiin koodistoihin</p> <p>✓ Järjestelmästä on myös yhteys maa- ja metsätalousministeriön maksatus- ja kirjanpitojärjestelmiin.</p>
Rekisterit	<p>✓ Asiakasrekisteri</p> <p>✓ Maatilarekisteri</p>
Järjestelmän päätoiminnot	<p>✓ Hankehakemusten käsittely,</p> <p>✓ Tuen myöntämistä ja maksamista koskeva päätöksenteko (ml. maksajaviraston suorittama maksamis-päätösten tukikelpoisuuden tarkistus),</p> <p>✓ Hankkeiden indikaattoritietojen tallentaminen</p> <p>✓ Eräiltä osin ohjelman toteutuksen seuranta ja valvonta.</p> <p>✓ Järjestelmä sisältää myös valtion talousarviossa myönnettyjen myöntövaltuuskiintiöiden hallinnointiin ja seurantaan liittyvät tiedot.</p>
Tuotetut ja ylläpidetyt tiedot	<p>✓ Asiakas- ja maatilatietoja (asiakasrekisteri, maatilarekisteri) ylläpidetään Hanke-järjestelmän kautta avattavilla näytöillä.</p> <p>✓ Järjestelmän tietoja on tarkoitus siirtää tietovarastoon tietojen analysoimiseksi ohjelman seurantaan varten sekä jakaa eri käyttäjäryhmille niiden tarpeiden mukaisesti.</p>
Käyttäjät	<p>✓ Käytössä ELY-keskusten maaseutuosastoilla, maa- ja metsätalousministeriössä ja Maaseutuvirastossa.</p>