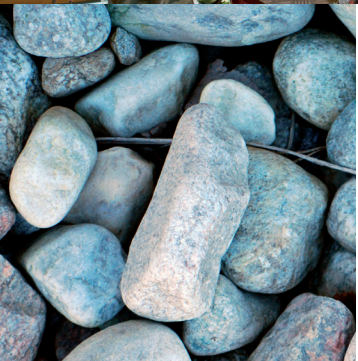
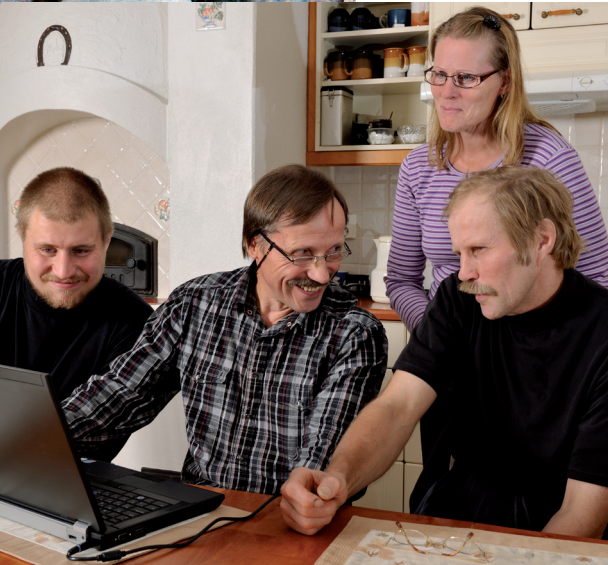




# Manner-Suomen maaseudun kehittämis- ohjelman 2014–2020 ennakkoarviointi



MAASEUTU 2020



Euroopan maaseudun  
kehittämisen maatalousrahasto:  
Eurooppa investoi maaseutualueisiin

2014

# MANNER-SUOMEN MAASEUDUN KEHITTÄMISOHJELMAN 2014–2020 ENNAKKOARVIOINTI

Janne Antikainen

Petri Kahila

Simo Palviainen

Sinikukka Pyykkönen

Maria Yli-Koski

Julkaisun nimi:

Manner-Suomen maaseudun kehittämissohjelman 2014–2020  
ennakkoarviointi

Julkaisija:

Maa- ja metsätalousministeriö

Kannen kuvat:

MMM / Mavi ja Lietso Oy, Martina Motzbäuchel, Contum Oy

ISBN 978-952-453-831-2 (Verkkajulkaisu)

ISSN 1797-397X (Verkkajulkaisu)

Graafinen suunnittelu: Z Design Oy

Taitto: Iiris Väistölä / Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy

# Tiivistelmä

## Ohjelman rakenne ja sisältö

Kaudella 2014–2020 Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma vastaa uusiin haasteisiin pitkälti samoilla, tosin hiukan uudistetuilla, tavoilla kuin edeltävillä ohjelmakausilla. Haasteet ovat kuitenkin yhä kiperämpiä. Ympäristöön liittyviin ongelmiin on tartuttava yhä hanakammin: kasviuonekaasujen määrä ilmakehässä lisääntyy, maan kunto huonontuu ja luonnon monimuotoisuus on vaarassa. Samaan aikaan kuluttajat vaativat yhä puhtaampia ja eettisemmin tuotettuja tuotteita sekä tuotantoeläinten hyvinvointia.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 (myöhemmin myös ”kehittämisohjelma” tai ”ohjelma”) ja sen toimenpiteet perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen (myöhemmin maaseutuasetus). Asetuksessa määritellään maaseudun kehittämiselle kolme tavoitetta: maatalouden kilpailukyky, luonnonvarojen kestävä käyttö ja ilmasto sekä maaseutualueiden tasapainoinen alueellinen kehitys. Tavoitteita edistetään kuuden unionin prioriteetin avulla, joita ovat 1) tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla; 2) maatalojen elinkelpoisuuden ja kilpailukykyyn parantaminen kaikenlaisessa maataloudessa kaikilla alueilla sekä innovatiivisen maataluteknologian ja kestävä metsänhoidon edistäminen; 3) elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallinta; 4) maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen; 5) voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen, ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla; sekä 6) sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla. Prioriteetteja toteutetaan ohjelmassa kymmenen toimenpiteen ja paikallisen kehittämisen (Leader) avulla. Kehittämisohjelmaan on valittu seuraavat toimenpiteet: koulutus ja tiedonvälitys, neuvonta, investoinnit fyysiseen omaisuuteen, tila- ja yritystoiminnan kehittäminen, maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen, ympäristökorvaukset, luonnonmukainen tuotanto, luonnonhaittakorvaukset, eläinten hyvinvointi, yhteistyö ja Leader. Pakollisia edellä mainituista ovat maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet sekä Leader-toimintatapa. Maaseudun kehittämisohjelmien läpileikkaavina teemoina ovat innovaatiot, ilmasto ja ympäristö.

Ohjelma-alueen eli Manner-Suomen maaseudun nykytilaa kuvataan ohjelma-asiakirjan alussa hyvin kattavasti käyden läpi maatalouden tuotanto-olosuhteet, rakenne, työllisyysvaikutukset ja kannattavuus. Näiden lisäksi nykytilan kuvauksessa käsitellään alkutuotannon toimijoiden organisoituminen ruokaketjussa, maataloustuotteiden jalostus ja elintarvikkeiden valmistus, luonnonmukaisesti tuotetut elintarvikkeet ja luonnontuotteet, porotalous, tuotantoeläinten hyvinvointi ja metsätalous. Ympäristön tilaa käsitellään laajasti aloittaen vesien tilasta, maaperästä ja luonnon monimuotoisuudesta ja päätyen maisemaan ja ilman laatuun. Alueellista kehittämistä kuvaillaan maaseutualueiden väestö- ja talouskehityksen, koulutusasteen, maaseudun yritysraakenteen ja liiketoiminta-alueiden kautta. Vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat kuvataan asianomaisten otsikkojen alla.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa luetellaan 47 maatalouden ja maaseudun kehittämisen kannalta olennaista tarvetta. Tarpeiden kuvaamisen jälkeen ohjelma-asiakirjassa esitellään kehittämisohjelman strategiset painopisteet, jotka ovat:

1. edistetään biotaloutta ja sen osana maataloutta harjoitetaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä ja eettisesti hyväksyttävällä tavalla.
2. monipuolistetaan maaseudun elinkeinoja ja parannetaan työllisyyttä kehittämällä yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yritysten verkostoitumista.
3. lisätään maaseudun elinvoimaa ja elämänlaatua vahvistamalla paikallista omaehtoista toimintaa.

Strategisten painopisteiden perusteella ohjelma esittää tavoitteet prioriteeteittain. Kehittämisohjelmalle on asetettu kuusi tavoitetta: 1. osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät, 2. ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat, 3. luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat, 4. maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat, 5. maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu ja 6. maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia.

Ohjelman arviointisuunnitelmassa kuvataan jatkuvaa arviointia. Ulkopuolisia arvioiteja tullaan tekemään kolme, joiden lisäksi vaikuttavuutta arvioidaan erikseen. Jokaisen toimenpiteen alla tehdään tarkempi vaikuttavuuden arviointi. Ohjelman vaikuttavuusarviointit tehdään suunnitelman mukaan teemoittain. Yhteisen maaseutupolitiikan 16 vaikuttavuusindikaattoria muodostavat ohjelman arvioinnin perustan.

Ohjelman rahoitus kohdistuu toimenpiteittäin. Toimenpiteistä luonnonhaittakorvaukset ja ympäristökorvaukset saavat suurimman osuuden rahoituksesta. Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen EU-kehysten rahoitus on noin 5 618 miljoonaa euroa ja kansallinen lisärahoitus on 1 474 miljoonaa euroa eli yhteensä 7 092 miljoonaa euroa.

Sähköisen asioinnin kehittäminen sekä yksinkertaistetut kustannusmenettelyt helpottavat tuen hakemista. Hallinnollisten resurssien hienoinen kasvu helpottaa ohjelman toteutuspainetta alueilla. Vaikka teknisen tuen osuus kasvaa hieman, ohjelman toimeenpanon tavoitteena tulee olla yksinkertaistaminen. Hallintoa on mahdollista keventää osissa ohjelman toimeenpanoa, esimerkiksi myönnön ja maksatuksen sekä valvonnan puolella, mutta muutokset ohjelman toimeenpanoprosesseissa voivat haastaa byrokratian vähenemisen.

Maaseutuverkoston toiminnan tavoitteena on ohjelman mukaan parantaa eri sidosryhmien osallistumista maaseudun kehittämiseen. Ohjelmakauden 2007–2013 ennakoarvioinnissa <sup>1</sup> arviointikonsortio totesi muiden kuin julkisen sektorin hallintoelinten kytkennän maaseutuverkostoon olevan tärkeää. Kaudella 2014–2020 maaseutuverkoston toiminnan tavoitteena on myös parantaa toimeenpanon laatua, levittää tietoa maaseudun kehittämisestä sekä lisätä innovointimahdollisuuksia maaseutualueilla.

## Arvioinnin kohde ja arviointikysymykset

Maaseudun kehittämisohjelman ennakoarvioinnin tavoitteena on parantaa kehittämisohjelman suunnittelua, sisältöä, toimeenpanon laatua, ohjelman toimivuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Ennakoarvioinnissa analysoidaan nykytilaa ja SWOT:ia, ohjelman strategisia valintoja, prioriteetteja, toimenpiteitä, maaseutuvaikutuksia sekä horisontaalisia periaatteita. Toimenpiteiden osalta arvioidaan niiden vastaavuutta ohjelmassa identifioituihin tarpeisiin, rahoituksen kohdentumista, indikaattoreiden soveltuvuutta sekä ohjelman intervention logiikkaa. Näiden lisäksi arvioidaan ohjelman valmistelun läpinäkyvyyttä.

Arvioinnin on suorittanut ulkopuolinen, ohjelmaa toimeenpaneavasta viranomaisesta riippumaton taho. Ennakoarvioinnin on toteuttanut MDI yhteistyössä Nordregion, Itä-Suomen yliopiston ja Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen kanssa. Arvioinnissa on hyödynnetty myös ProAgrian ja Eläinten hyvinvointikeskuksen (EHK) asiantuntijoita. Arviointi on tehty läheisessä yhteistyössä ohjelmaa hallinnoivan viranomaisen kanssa.

Ennakoarviointi kohdistuu seuraaviin kymmeneen asiakokonaisuuteen: 1) nykytila- ja SWOT-analyysi; 2) ohjelman ja läpileikkaavien teemojen vastaaminen EU:n prioriteetteihin sekä kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin; 3) läpinäkyvyys ja sidosryhmien sisällyttäminen ohjelman valmisteluun; 4) toimenpide-ehdotusten ja painotusten johdonmukaisuus nykytila-analyysia ajatellen, sekä yhteiseen strategiakehykseen ja kumppanuussopimuksen suositukseen nähden; 5) ohjelman rahoitussuunnitelman jakautuminen toimenpiteiden ja prioriteettien kesken sekä sen kohdentuminen nykytila-analyysissa esitettyihin tarpeisiin nähden; 6) ohjelman ehdotettujen indikaattorien relevanssi ja selkeys (määrällisten tavoitteiden realistisuus, ohjelman seurantaan ja datan keräämiseen liittyvien menettelyjen toimivuus); 7) toimenpide-ehdotusten tarkoituksenmukaisuus ottaen huomioon nykytila-analyysi ja resurssit; 8) henkilöstö- ja hallinnollisten resurssien riittävyys; 9) täydennettävyyden ja yhteensovitettavuuden yhteisen strategiakehyksen <sup>2</sup> ohjelmien kanssa; sekä 10) ohjelmalle asetettujen välitavoitteiden johdonmukaisuus ja realistisuus.

<sup>1</sup> Helsingin yliopisto, PTT, MTTL (2006). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Ennakoarviointi.

<sup>2</sup> Komission 14.2.2012 esittämän yhteisen strategiakehyksen (CSF) tarkoituksena on auttaa määrittämään seuraavan rahoitussuunnittelukauden strateginen suunta vuosiksi 2014–2020 jäsenvaltioissa ja niiden alueilla, ks. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_fi.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_fi.cfm#2).

Ennakoarvioinnissa käsitellään ohjelman horisontaalisia teemoja eli kestävää kehitystä<sup>3</sup>, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutuksia<sup>4</sup>, kansallisen maaseutuverkoston toimintaa<sup>5</sup> sekä yhteisöjohtoista paikallista kehittämistyötä (Leader)<sup>6</sup>. Merkittävänä ennakoarvioinnin kohteena ovat maaseudun kehittämisohjelman yhteydessä tehtävät toimenpiteet – näiden toimintojen vaikutusten tarkasteluun sovellettiin maaseutuvaikutusten arviointia. Taustalla vaikuttaa ajatus maaseudun monimuotoisuuden hallitsevasta piirteestä. Samalla on laajemmin tunnustettava maatalouden ja muiden alojen yhtenäinen rooli maaseudun elinvoimaisuuden kehittämisessä. Lisäksi ennakoarviointiin sisällytetään suosituksia ohjelman arviointisuunnitelmasta ja arviointi- ja seurantajärjestelmän tarkoituksenmuutoksesta toteutuksesta.

Ennakoarviointiraportti sisältää ohjelman laadintaan ja sisältöön kohdistuvan ympäristöarvioinnin, jossa tuodaan esiin ohjelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset<sup>7</sup>. Ohjelman keskiössä on maatalous, mutta se kiinnittää huomiota myös laajemmin asuinmaaseudun kehittämistavoitteisiin. Kehittämisohjelman ympäristönäkökulma on laaja ja sitä tukevat läpileikkaavat tavoitteet ilmasto, ympäristö ja innovaatiot. Ohjelman aikana on mahdollista uudistaa ja parantaa poikkihallinnollista toimintaa maaseudun kehittämisessä, niin, että ympäristölähtöisyys antaa tilaa maaseutuyrittäjyyden uusille muodoille. Ympäristöosaamisen lisääminen, lähiratkaisujen ja biotalouden kehittäminen ovat paikallislähtöisyyden ohella ohjelmasta vahvistettavia tavoitteita. Merkityksellistä on, kuinka laajasti tuetaan maaseudun yritystoiminnan laajentamista suhteessa arvonlisäyksen ja kuinka tuki kohdentuu luonnonvarojen kestävään käyttöön.

Ohjelman rahoitus kohdentuu voimakkaasti maataloustuotannon tukemiseen sekä ympäristökorvauksiin. Täten ympäristövaikutukset kulmineituvat ympäristökorvausjärjestelmän (ympäristösitoumusten ja -sopimusten) toimivuuteen. Ympäristökorvauksilla edistetään ohjelman läpäiseviä ympäristö- ja ilmastotavoitteita. Vaikka toimenpide on kehittynyt vastaamaan paremmin ympäristöhaasteisiin, sille kohdistetun rahoituksen vähentyminen aiheuttaa merkittävää painetta resurssien riittävyyteen, mikä heikentää toimenpiteen positiivisia ympäristövaikutuksia. Ympäristökorvausten vaikuttavuutta lisää tuen kohdentaminen tila- ja lohkotasolle, mikä mahdollistaa toimenpiteiden tarkemman kohdentamisen vesistöjen tilan sekä luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi ja kasvihuonekaasujen vähentämiseksi.

## Arvioinnissa käytetyt menetelmät

Kehittämisohjelman ennakoarviointi on tehty aikavälillä syyskuu 2012 – helmikuu 2014. Arviointi pohjautuu pääosin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 kahteen luonnokseen (23.5.2013 ja 12.12.2013). Nykytilaa ja SWOT:ia on kuitenkin analysoitu ministeriön tarjoaman materiaalin pohjalta joulukuussa 2012 ja päivitetty vastaamaan myöhempiä versioita. Muilta osin ennakoarviointi perustuu 12.12.2013 päivättyyn ohjelmaluonnokseen ja rahoituksen jakautumiseen. Ennakoarvioinnin aineistona on käytetty Manner-Suomen kehittämisohjelman 2014–2020 luonnosten lisäksi sekä kirjallisia dokumentteja, asiantuntijakommentteja että fokusryhmäkeskusteluja. Ennakoarvioijat ovat myös osallistuneet valmisteluryhmien kokouksiin ohjelman valmistelun aikana.

Ennakoarvioinnin aineiston keräämisessä on käytetty useita eri menetelmiä ja analyttisiä työkaluja monipuolisen arviointiaineiston kokoamiseksi. Arviointityö on jakautunut pitkälti prioriteettien ja toimenpiteiden valmistelua varten asetettujen työryhmien mukaisesti, minkä tähden keskeisenä työkaluna käytettiin teemoittain järjestettäviä fokusryhmäkeskusteluja. Fokusryhmäkeskustelussa on käsitelty ohjelmaan tulevia toimenpiteitä, indikaattoreita, valmisteluun osallistuneita toimijoita sekä ryhmäkohtaisia kysymyksiä. Keskustelut ovat olleet sparraavia ja niiden tarkoituksena on ollut myös tukea ohjelman valmistelua. Ensimmäinen fokusryhmäkeskustelukierros järjestettiin joulukuun 2012 ja helmikuun 2013 välisenä aikana ohjelman valmisteluryhmissä. Jokaiselle haastattelu ryhmälle pidettiin erikseen noin tunnin mittainen keskustelutilaisuus, jossa esitettiin sekä yhteisiä että ryhmälle räätälöityjä kysymyksiä.

<sup>3</sup> Yksi EU 2020 -strategian tavoitteista on, että ainakin 25 % of EAFRD -rahoituksesta tulee kohdistaa ilmastonmuutokseen liittyviin tavoitteisiin, ks. COM(2011)627.

<sup>4</sup> Ohjelman tasa-arvon ja yhdenvertaisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaan ennakoarvioinnissa miesten- ja naisten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 § ja yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 § mukaisesti.

<sup>5</sup> Maaseutuverkoston toiminnasta säädetään maaseutuasetusehdotuksen 5 artiklassa (ks. COM(2011)627). Jokainen EU:n jäsenmaa päättää itse maaseutuverkoston organisointitavasta. Suomessa maaseutuverkoston perustaminen ja toiminta on tällä hetkellä rahoitettu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman teknisestä avusta.

<sup>6</sup> Ks. COM(2011)615 -asetusehdotuksen Luku II, "Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet".

<sup>7</sup> EY:n direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY) säätelee suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia. EU:n ympäristöarviointia koskeva sääntely kokonaisuudessaan, ks. <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>. Direktiivi toteutetaan Suomessa lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, joka tuli voimaan 1.6.2005.

Kevään 2013 aikana ennakoarvioinnissa tehtiin kysely tulevan ohjelmakauden valmistelusta, teemoista ja toimenpiteistä, maaseutu-vaikutusten arviointi sekä fokusryhmäkeskusteluiden toinen kierros prioriteeteittain. Sähköinen kysely lähetettiin 92 vastaajalle, joista 44,7 % (n=41) vastasi. Kyselyn avulla kerättiin tietoa niiltä tahoilta, jotka eivät suoraan ole valmistelussa mukana (esim. ELY-keskukset, erilaiset hankerahoituksen saajat kuten paikalliset viljelijäjärjestöt). Fokusryhmäkeskusteluiden toisella kierroksella maaliskuussa 2013 valmisteluryhmien asiantuntijat kutsuttiin keskustelemaan ohjelman prioriteeteista sekä maaseudun kehittämisestä yleensä. Keskusteluihin osallistui yhteensä 32 asiantuntijaa, jotka olivat pääosin valmisteluryhmien jäseniä.

Fokusryhmäkeskusteluiden ja kyselyn lisäksi ennakoarviointia varten haastateltiin asiantuntijoita:

- Ari Enroth, ProAgria
- Antti Iho, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- Jyrki Niemi, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- Satu Raussi, Eläinten hyvinvointikeskus
- Maarit Sireni, Itä-Suomen yliopisto
- Perttu Vartiainen, Itä-Suomen yliopisto

Ympäristöselostusta varten haastateltiin seuraavia sidosryhmiä ja asiantuntijoita:

- Tarja Haaranen, ympäristöministeriö
- Tapio Heikkilä, ympäristöministeriö
- Auli Hirvonen, Maa- ja Kotitalousnaisten Keskus ry
- Eini Lemmelä, Suomen yrittäjät ry
- Hanna-Mari Kuhmonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- Mikko Kuussaari, Suomen ympäristökeskus
- Vuokko Mähönen, Pohjois-Savon ELY-keskus
- Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Harri Väisänen, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus

Muiden arviointivaiheiden jälkeen järjestettiin 11.12.2013 kehityssessio keskeisille ohjelmavalmistelijoille, jossa käsiteltiin ennakoarvioinnin tuloksia sekä ideoitiin ja kommentoitiin kehitysehdotuksia tulevalle ohjelmakaudelle.

Arviointikonsortio esittää suosituksia ohjelman strategiasta ja tavoitteista, toimenpiteistä ja toimeenpanosta, intervention logiikasta sekä rahoituksesta. Ohjelman intervention logiikka toimii pääosin selkeästi. Ohjelman logiikan ja seurattavuuden kannalta SWOT:n ja tavoitteiden välinen yhteys tulisi kuitenkin esittää selkeämmin. Maaseudun kehittämissuunnitelmassa tulee käsitellä sekä maatalouden että maaseudun kehittämisen näkökohtia ottaen huomioon alueelliset erot. Rahoituksen pääpaino on säilyttävissä toimenpiteissä, mutta ohjelmakauden aikana tulee panostaa myös maaseudun uudistumiseen. Byrokratian keventämisen tavoite on olennainen osa ohjelman toimeenpanoa ja hallinnointia.

# SAMMANFATTNING

## Programmets struktur och innehåll

Under perioden 2014-2020 svarar Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland mot nya utmaningar i stor utsträckning med gamla, men ändå förnyade metoder. Utmaningarna är allt tuffare. Nu måste vi ta tag i miljörelaterade problem på ett mer intensivt sätt: mängden växthusgaser i atmosfären ökar, marken utarmas och naturens biologiska mångfald går förlorad. Samtidigt kräver konsumenterna allt renare produkter som har producerats på ett etiskt sätt och bättre välbefinnande hos produktionsdjur.

Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014-2020 (nedan "utvecklingsprogram" eller "program") baseras på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden (EJF-LU) för landsbygdsutveckling (nedan landsbygdsförordning). I förordningen fastställs tre mål för landsbygdsutvecklingen: jordbrukets konkurrenskraft, hållbar användning av naturresurser och klimat samt en balanserad regional utveckling av landsbygdsområdena. Målen främjas med sex av unionens prioriteringar som är 1) kunskapsöverföring och innovation inom jord- och skogsbruket och på landsbygden, 2) jordbruksföretagens livskraft, ökad konkurrenskraft inom alla typer av jordbruk i alla regioner och främjande av innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk; 3) främjande av organisationen av livsmedelskedjan, inbegripet bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, djurs välbefinnande, riskhantering inom jordbruket, 4) återställande, bevarande och förbättring av de ekosystem som är kopplade till jord- och skogsbruk, 5) främjande av effektivt resursutnyttjande och övergång till en koldioxidsnål ekonomi inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn, samt 6) främjande av social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden. Prioriteringarna förverkligas i programmet med hjälp av tio åtgärder och lokal utveckling (Leader). Till utvecklingsprogrammet har valts följande åtgärder: Utbildning och informationsutbyte, rådgivning, investeringar i fysisk egendom, utveckling av gårds- och företagsverksamhet, utveckling av service på landsbygden och byar, miljöersättningar, ekologisk produktion, kompensationsbidrag, djurs välbefinnande, samarbete och Leader. Av de ovan nämnda är jordbrukets miljö- och klimatåtgärder och Leader-dimensionen obligatoriska. Genomgående teman för landsbygdens utvecklingsprogram är innovationer, klimat och miljö.

Nuläget för programområdet, det vill säga landsbygden i Fastlandsfinland, beskrivs i början av programdokumentet mycket omfattande och man behandlar jordbrukets produktionsförhållanden, struktur, sysselsättningseffekter och lönsamhet. Vid sidan av dessa behandlar man i beskrivningen av nuläget organisering av aktörer inom primärproduktionen inom livsmedelskedjan, bearbetning av jordbruksprodukter och livsmedelstillverkning, ekologiskt producerade livsmedel och naturprodukter, renhushållning, välbefinnande hos produktionsdjur och skogsbruk. Miljöns tillstånd behandlas på ett omfattande sätt, från vattendragens tillstånd, jordmånen och naturens biologiska mångfald till landskap och luftkvalitet. Regional utveckling beskrivs med hjälp av landsbygdens befolkningsutveckling och ekonomiska utveckling, utbildningsnivå, landsbygdens företagsstruktur och affärsområden. Starka sidor, svaga sidor, möjligheter och hot beskrivs under respektive rubrik.

I programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland listas 47 behov som är väsentliga med tanke på utvecklingen av jordbruket och landsbygden. Efter beskrivningen av behoven presenteras i programdokumentet de strategiska insatsområdena:

1. Främjande av bioekonomi och som en del av denna utövas jordbruk på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart och etiskt godtagbart sätt.
2. Diversifiering av landsbygdens näringsgrenar och förbättrande av sysselsättningen genom utveckling av företagets konkurrenskraft, nya företag och företagets nätverksbildning.
3. Ökning av landsbygdens livskraft och livskvalitet genom starkare lokal frivilligverksamhet.

Utifrån de strategiska prioriteringsområdena presenteras programmets mål i viktighetsordning. För utvecklingsprogrammet har ställts sex mål: 1. Bättre kunskapsutbyte och informationsutbyte, innovationerna och samarbetet på landsbygden ökar, 2. Effektivare bekämpning av och anpassning till klimatförändringen, 3. Ökad biologisk mångfald, bättre vattenstatus och jordbruksmark, 4. Mer diversifierad företagsverksamhet och sysselsättningen, tjänster samt möjligheterna att påverka förbättras, 5. Bättre konkurrenskraft för jordbruksproduktion och 6. Landsbygdsföretagen svarar mot konsumenternas efterfrågan genom att producera högklassiga livsmedel och förbättra välbefinnandet hos produktionsdjur.

I programmets utvärderingsplan beskrivs en fortlöpande utvärdering. Man kommer att göra tre utomstående utvärderingar, vid sidan av vilka effekten bedöms separat. Under programperioden görs tre utomstående utvärderingar och för varje åtgärd görs en noggrannare bedömning av effekten. Programmets utvärderingar av effekten görs planenligt enligt teman. Den gemensamma landsbygdspolitikens 16 indikatorer på effekt utgör grunden för programmets utvärdering.



Programmets finansiering är åtgärdsspecifik. Av åtgärderna är det kompensationsbidraget och miljöersättningarna som får den största delen av finansieringen. Under programperioden 2014-2020 uppgår Finlands EU-finansieringsram till cirka 5 618 miljoner euro och den nationella tilläggsfinansieringen till 1 474 miljoner euro, det vill säga till sammanlagt 7 092 miljoner euro.

Utvecklingen av elektroniska tjänster och förenklade kostnadsmetoder gör det enklare att ansöka om stöd. En svag tillväxt av administrativa resurser underlättar trycket att genomföra programmet i regionerna. Trots att det tekniska stödets andel ökar något ska målet för att genomföra programmet vara att göra det enklare. Det är möjligt att åstadkomma en lättare administration när det gäller vissa delar av genomförandet av programmet, till exempel beviljande, utbetalning och övervakning, men ändringarna i processerna för att genomföra programmet kan ge motsatta effekter.

Enligt programmet är målet för landsbygdsnätverkets verksamhet att förbättra de olika intressentgruppernas delaktighet i landsbygdens utveckling. I förhandsutvärderingen av programperioden 2007-2013<sup>1</sup> konstaterade utvärderingskonsortiet att andra än den offentliga sektorns förvaltningsorgans koppling till landsbygdsnätverket är viktiga. Under programperioden 2014-2020 är målet för landsbygdsnätverkets verksamhet att även förbättra kvaliteten på genomförandet, sprida information om landsbygdens utveckling samt öka innovationen på landsbygden.

## Utvärderingsobjekt och utvärderingsfrågor

Målet med förhandsutvärderingen av landsbygdens utvecklingsprogram är att förbättra utvecklingsprogrammets planering, innehåll, kvalitet på genomförande, programmets funktion, effektivitet och resultat. I förhandsutvärderingen analyseras nuläget och SWOT, programmets strategiska val, prioriteringar, åtgärder, landsbygdseffekter samt horisontella principer. Vad gäller åtgärder utvärderas hur de svarar mot de i programmet identifierade behoven, hur finansieringen riktas, indikatorernas tillämplighet samt logiken i programmets intervention. Dessutom utvärderas genskinsligheten vid programmets förberedande.

Utvärderingen har utförts av en utomstående aktör, oberoende av den myndighet som genomför programmet. Förhandsutvärderingen har utförts av MDI i samarbete med Nordregio, Östra Finlands universitet och Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi. I utvärderingen har man även anlitat experter inom ProAgria och Centret för djurens välbefinnande (EHK). Utvärderingen har utförts i nära samarbete med den myndighet som administrerar programmet.

Förhandsutvärderingen fokuserar på följande tio frågor: 1) nuläget och en SWOT-analys; 2) programmets och de genomgående temområdenas överensstämmelse med EU:s prioriteter samt nationella, regionala och lokala behov; 3) genskinslighet och intressentgruppernas medverkan i förberedningen av programmet; 4) åtgärdsförslagets och fokuseringarnas konsekvens med tanke på analysen av nuläget, samt i förhållande till den gemensamma strategiramen och rekommendationerna för samarbetsavtal; 5) fördelningen av programmets finansiering mellan åtgärder och prioriteringar samt dess allokering i förhållande till de behov som lyfts fram i analysen av nuläget; 6) relevansen och tydligheten för de indikatorer som föreslås i programmet (hur realistiska de kvantitativa målen är, hur fungerar sätten att följa upp programmet och samla in data); 7) åtgärdsförslagets ändamålsenlighet med hänsyn till analysen av nuläget och resurserna; 8) tillräckliga personal- och administrativa resurser; 9) komplettering och kompatibilitet med programmen inom den gemensamma<sup>2</sup> strategiramen; samt 10) konsekventa och realistiska för programmet fastställda delmål.

<sup>1</sup> Helsingfors universitet, PTT, MTTL (2006). Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2007-2013. Förhandsutvärdering.

<sup>2</sup> Syftet med den av rådet presenterade gemensamma strategiramen av 14.2.2012 (CSF) är att hjälpa till att definiera den strategiska riktningen för följande period för finansieringsplanering för åren 2014-2020 i medlemsstaterna och i deras regioner, se [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_fi.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_fi.cfm#2).

I förhandsutvärderingen behandlas programmets horisontella temaområden, det vill säga hållbar utveckling<sup>3</sup>, konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten<sup>4</sup>, det nationella landsbygdsnätverkets verksamhet<sup>5</sup> samt gemenskapsbaserat lokalt utvecklingsarbete (Leader)<sup>6</sup>.

Ett betydande objekt för förhandsutvärderingen är de åtgärder som utförs i samband med landsbygdens utvecklingsprogram – för utvärderingen av effekterna av dessa åtgärder tillämpades landsbygdsräkningen. En bakgrundstanke är att landsbygdens mångfald ska utgöra ett dominerande särdrag. Samtidigt måste man i ett bredare perspektiv erkänna jordbrukets och de övriga aktörernas gemensamma roll i att förbättra landsbygdens livskraft. I förhandsutvärderingen ska också ingå rekommendationer om programmets utvärderingsplan samt om en ändamålsenlig tillämpning av utvärderings- och uppföljningssystemet.

De mest betydande och sannolika miljöeffekterna<sup>7</sup> av Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014-2020 beskrivs i miljörapporten. Programmet fokuserar på jordbruket, men beaktar även i större utsträckning utvecklingsmålen för landsbygdsboende. Utvecklingsprogrammets miljöaspekt är vidsträckt och stöds av tvärsnittliga mål vad gäller klimat, miljö och innovationer. Under programmet är det möjligt att förnya och förbättra en tvärsektorieell verksamhet för utvecklingen av landsbygden så att en miljömässigt driven politik ger utrymme för nya former av landsbygdsföretagarverksamhet. Ökade miljökunskaper, utvecklingen av närlösningar och bioekonomi är, vid sidan av de lokala aspekterna, mål som måste stärkas i programmet. Det är av stor betydelse på vilket sätt man stödjer utvidgandet av företagsverksamheten på landsbygden i förhållande till mervärdet och hur stödet riktas mot en hållbar användning av naturresurserna.

Programmets finansiering fokuserar kraftigt på stödandet av jordbruksproduktion samt miljöersättningar. På så sätt kulminerar miljöeffekterna i funktionaliteten av miljöersättningssystemet (miljöförbindelser och –avtal). Med miljöersättningar främjar man programmets genomgående miljö- och klimatmål. Miljöersättningssystemet har i sig utvecklats i en bra riktning, jämfört med det aktuella programmet. Dock orsakar den minskade finansieringen som riktas till åtgärder en betydande press på resursernas tillräcklighet, vilket gör att åtgärdens positiva miljöeffekter minskar. Stödets inriktning på gårds- och sektornivå ökar miljöersättningarnas effekt, vilket möjliggör en noggrannare inriktning av åtgärderna på vattenstatus samt främjandet av naturens biologiska mångfald och minskning av växthusgaser.

## Metoder som används vid utvärderingen

Förhandsutvärderingen av utvecklingsprogrammet har utförts mellan september 2012 och januari 2014. Utvärderingen baseras huvudsakligen på två utkast till Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014-2020 (23.5.2013 och 12.12.2013). Analyserna av nuläget och SWOT har utförts utifrån ministeriets material i december 2012 och uppdaterats för att återspegla senare versioner. Till övriga delar baseras förhandsutvärderingen på det utkast till program som har uppdaterats den 12 december 2013 och finansieringens fördelning. Som material för förhandsutvärderingen har använts, vid sidan av utkastet till Programmet för utvecklingen av landsbygden i Fastlandsfinland 2014-2020, skriftliga dokument, expertutlåtanden och fokusgruppdiskussioner. Förhandsutvärderarna har även deltagit i arbetsgruppernas möten under den tid programmet har förberetts.

Vid insamlingen av material för förhandsutvärderingen har flera olika metoder och analytiska verktyg använts för att sammanställa ett mångsidigt utvärderingsmaterial. Utvärderingsarbetet har i stor utsträckning fördelats enligt prioriteterna de arbetsgrupper som har

<sup>3</sup> Ett av målen för EU 2020-strategin är att åtminstone 25 % av EAFRD-finansieringen riktas till mål som hör samman med klimatförändringen se COM(2011)627.

<sup>4</sup> Programeffekter som rör jämlikhet och jämställdhet behandlas i förhandsutvärderingen i enlighet med 4 § i lagen om jämställdhet mellan män och kvinnor (609/1986) och 4 § i jämställdhetslagen (21/2004).

<sup>5</sup> Bestämmelser om landsbygdsnätverkets verksamhet finns i artikel 5 i landsbygdsförordningen (se COM(2011)627). Varje medlemsstat inom EU bestämmer själv om hur landsbygdsnätverket organiseras. I Finland är grundandet av och verksamheten inom landsbygdsnätverket i dag finansierat med hjälp av tekniskt stöd från Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland.

<sup>6</sup> Se COM(2011)615 -förordningsförslagets Kapitel II, "De lokala gemenskapernas egna utvecklingsprojekt".

<sup>7</sup> EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG) styr bedömningen av planers och programs miljökonsekvenser. EU-regleringen om miljökonsekvensbedömning, se <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>. Direktivet genomförs i Finland genom lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program som trädde i kraft 1.6.2005.

utsetts för att bereda åtgärder och därför har ett centralt verktyg utgjorts av fokusgruppdiskussioner enligt tema. I fokusgruppdiskussionerna har man behandlat åtgärder som ska inkluderas i programmet, indikatorer, aktörer som har deltagit i förberedandet av programmet samt grupp-specifika frågor. Diskussionerna har varit sporrande och avsikten med utvärderingen har även varit att stödja förberedandet av programmet. Den första omgången av fokusgruppdiskussioner ordnades i programmets beredande grupp mellan december 2012 och februari 2013. För varje grupp ordnades ett cirka en timme långt diskussionsmöte där man presenterade både gemensamma och för gruppen skraddarsydda frågor.

I förhandsutvärdering på våren 2013 utförde man en enkät om förberedandet av den kommande programperioden, teman och åtgärder, landsbygdssäkring. Dessutom genomförde man en ny omgång av fokusgruppdiskussioner enligt prioriter. Under den andra omgången av fokusgruppdiskussioner i mars-april 2013 bjöd man in experterna från de förberedande grupperna att diskutera programmets prioriter samt landsbygdens utveckling i allmänhet. Avsikten med utvecklingssessionerna var att granska utvärderingens preliminära resultat i de förberedande grupperna. I diskussionerna deltog sammanlagt 32 experter, vilka huvudsakligen var medlemmar i de förberedande grupperna.

Den elektroniska enkäten skickades till 92 respondenter, av vilka 44,7 % (n=41) svarade. Med hjälp av enkäten samlade man in uppgifter av sådana aktörer som inte direkt hade deltagit i förberedandet (t.ex. närings-, trafik- och miljöcentralerna, mottagare av projektfinsiering så som lokala odlarorganisationer).

Vid sidan av fokusgruppdiskussionerna och enkäten intervjuades även experter:

- Ari Enroth, ProAgria
- Antti Iho, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- Jyrki Niemi, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- Satu Raussi, Centret för djurens välbefinnande
- Maarit Sireni, Östra Finlands universitet
- Perttu Vartiainen, Östra Finlands universitet

För miljörapporten intervjuades följande intressentgrupper och experter:

- Tarja Haaranen, Miljöministeriet
- Tapio Heikkilä, Miljöministeriet
- Auli Hirvonen, Maa- Ja Kotitalousnaisten Keskus ry
- Eini Lemmelä, Företagarna i Finland
- Hanna-Mari Kuhmonen, Arbets- och näringsministeriet
- Mikko Kuussaari, Finlands miljöcentral
- Vuokko Mähönen, ELY-centralen i Norra Savolax
- Liisa Pietola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- Harri Väisänen, ELY-centralen i Södra Österbotten

Efter de övriga utvärderingsskedena ordnades en utvecklingssession för de centrala förberedarna av programmet den 11 december 2013, där man behandlade resultatet av förhandsutvärderingen samt gav idéer och kommenterade utvecklingsförslag för den kommande programperioden.

Utvärderingskonsortiet framlägger förslag för programmets strategi och mål, åtgärder och genomförande, interventionens logik samt finansieringen. Logiken för programmets intervention fungerar i regel tydligt. När det gäller programmets logik och uppföljning, bör dock sambandet mellan SWOT och målen presenteras tydligare. I landsbygdens utvecklingsprogram ska behandlas såväl aspekter på jordbrukets som på landsbygdens utveckling med beaktande av de regionala skillnaderna. Finansieringens tyngdpunkt ska förbli på åtgärderna, men under programperioden ska man även satsa på landsbygdens förnyande. Målet med en lättare byråkrati utgör en väsentlig del av programmets genomförande och administration.

# EXECUTIVE SUMMARY

## Structure and content of the programme

The Rural Development Programme for Mainland Finland for the 2014–2020 programming period responds to new challenges mainly with the same, though slightly renewed tools as in the previous programming periods. The challenges are trickier than ever before. The problems concerning environmental issues need to be tackled with urgency: the amount of greenhouse gases is increasing, soil is degrading and biodiversity is endangered. Meanwhile, consumers require cleaner and more ethically produced products and welfare for animals.

The Rural Development Programme for Mainland Finland for 2014–2020 and its measures are based on Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. The Regulation defines three objectives for rural development: fostering the competitiveness of agriculture; ensuring the sustainable management of natural resources, and climate action; and achieving a balanced territorial development of rural economies and communities including the job creation and maintenance of employment. The objectives are promoted by six priorities: 1) fostering knowledge transfer and innovation in agriculture, forestry, and rural areas; 2) enhancing farm viability and competitiveness of all types of agriculture in all regions and promoting innovative farm technologies and the sustainable management of forests; 3) promoting food chain organization, including processing and marketing of agricultural products, animal welfare and risk management in agriculture; 4) restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry; 5) promoting resource efficiency and supporting the shift towards a low carbon and climate resilient economy in agriculture, food and forestry sectors; 6) promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas. These priorities are implemented by ten selected measures and local development (LEADER). The ten measures are as follows: knowledge transfer and information actions, advisory services, farm management and farm relief services, investments in physical assets, farm and business development, basic services and village renewal in rural areas, agri-environment-climate, organic farming, payments to areas facing natural or other specific constraints, animal welfare, co-operation, and LEADER local action groups. The cross-cutting themes of the rural development programmes are innovation, environment and climate change mitigation and adaptation.

The current situation in the programme area, i.e. rural areas of Mainland Finland, is described in the beginning of the programme document thoroughly by analysing the conditions for agriculture as regards production conditions, structure, employment and profitability. Apart from these, the description of the current situation considers the organisation of the primary producers in the food chain, processing of agricultural products and food production, organically produced food and natural products, reindeer husbandry, farm animal welfare and forestry. The current state of the environment is considered widely, ranging from the water systems, soil and biodiversity to landscape and air quality. Regional development in rural areas is described by the changes in population and economy, level of education, business structure and sectors. Strengths, weaknesses, opportunities and threats are analysed regarding each topic.

The Rural Development Programme for Mainland Finland lists 47 needs for agriculture and development of rural areas. Having described the needs, the programme document presents the strategic focus areas that are:

1. Promoting bio-economy and engaging in agriculture as part of this in an economically, socially and ecologically sustainable and ethically acceptable way.
2. Diversifying industries in the rural areas and improving employment by developing the competitiveness of companies, new entrepreneurship and networking of companies.
3. Increasing the vitality of rural areas and quality of life by strengthening local endogenous action.

Based on the strategic focus areas the programme presents its objectives according to the priorities. There are six objectives set for the development programme: 1. knowledge, information, innovation and cooperation increase in the countryside, 2. climate change mitigation and adaptation intensify, 3. biodiversity increases, status of water bodies and soil used for agriculture improves, 4. businesses diversify and employment, services and possibilities to influence improve, 5. competitiveness of agriculture strengthens and 6. rural businesses meet the demands of the consumers by producing high quality food and improving animal welfare.

The evaluation plan of the programme is structured around a continuous evaluation process. In addition to three external evaluations, a separate impact assessment will be carried out. A specific impact assessment will be executed within each measure. The impact assessments for the programme in whole will be done thematically. The common impact indicators of the common agriculture policy form the core of the evaluation of the programme.

The funds of the programme are allocated through measures. Most of the funding is allocated through the payments to areas facing natural constraints and the agri-environment-climate scheme. During the 2014–2020 programming period the financial framework for EU co-financing for Finland will be around 5 618 million euros and the national additional funding is 1 474 million euros. In total the financial framework is 7 092 million euros.

Developing electronic services and simplified cost procedures ease the application processes. The slight increase in administrative resources alleviates the implementation burden posed to the regions. Though the share of the technical support increases, the programme has to pursue simplicity. The administrative processes can be streamlined in parts of the implementation process, for example, in granting, payments and control, but some changes in the national implementation process may challenge the expected decrease in bureaucracy.

The Rural Network Unit aims to enhance the participation of different stakeholders in rural development. The ex-ante evaluation for the 2007–2013 programming period pointed out the importance of engaging other than public stakeholders in the activities of the Rural Network Unit. For the period 2014–2020 the objective of the Rural Network is to improve the quality of the programme implementation, disseminate information about rural development and support innovation in rural areas.

## Object of the evaluation and evaluation questions

The role of the ex-ante evaluation of the Rural Development Programme is to improve the planning, contents, quality of the implementation, functionality, effectiveness and impacts of the programme. The ex-ante evaluation analyses the needs assessment and SWOT, strategic choices, priorities, measures, impacts on rural areas and horizontal and specific themes. As for the measures, the evaluation concentrates on the needs identified in the programme, allocation of finances, and feasibility of indicators and intervention logic of the programme in total.

The evaluation is executed by an external and independent party. The ex-ante evaluation is produced by MDI in cooperation with Nordregio, University of Eastern Finland and MTT Agrifood Research Finland. Experts from ProAgria and The Finnish Centre for Animal Welfare have also contributed to the analysis. The evaluation has been carried out in close cooperation with the managing authority of the programme.

The ex-ante evaluation concentrates on ten thematic entities: 1) Analysis of the current situation and SWOT-analysis; 2) Programme and cross-cutting themes responding to the EU priorities and national, regional and local needs; 3) transparency and stakeholders involvement in the planning of the programme; 4) Coherence of the measures proposed and focus areas with the analysis of the current situation and the recommendations for the Common Strategic Framework and the Partnership Agreement; 5) Allocation of the financial framework according to the measures, priorities and identifies needs; 6) Relevance and clarity of the indicators proposed in the programme (realistic qualitative objectives, functionality of the procedures related to the monitoring and data collection); 7) Consistency of the proposed measures with the analysis of the current situation and budgetary resources; 8) Adequacy of personnel and administrative resources; 9) Complementarity and coordination with the programmes of the Common Strategic Framework and 10) Consistency and relevance of the mid-term objectives set for the programme.

<sup>1</sup> University of Helsinki, Pellervo Economic Research PTT, MTT Agrifood Research Finland (2006). Rural Development Programme for Mainland Finland 2007-2013. Ex-ante evaluation.

<sup>2</sup> The aim of the Commission Proposal for the Common Strategic Framework (CSF) is to provide guidance to define the strategic direction for the upcoming financing period 2014-2020 in the member states and in their respective regions. See [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_fi.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_fi.cfm#2).

The evaluation report considers the horizontal themes of the programme, i.e. equal opportunities between men and women and non-discrimination, sustainable development, community-led local development work (LEADER) and National Rural Networks. One significant part of the ex-ante evaluation is the assessment of the set of measures proposed in the Rural Development Programme – these measures are evaluated by the tool for impact assessment on rural areas that is based on the idea of diversity in rural areas. Simultaneously, it is important to acknowledge the comprehensive role of agriculture and other economic activity in developing vitality in rural areas. In addition, the ex-ante evaluation includes recommendations for the evaluation plan of the programme and for the appropriate implementation of the evaluation and monitoring system.

The ex-ante evaluation report includes the Strategic Environmental Assessment (SEA), which addresses both the preparation and contents of the programme and assesses the likely significant environmental effects of implementing the programme. Agriculture is a vital part of the programme, but it also considers a wider array of development goals in rural areas. The programme takes a broad perspective on the environment, supported by well-integrated cross-cutting objectives of climate, environment and innovation. The programme allows renewing and improving cross-sectoral cooperation in rural development, introducing new forms of rural entrepreneurship through the environmental perspective. Contribution to increasing the knowledge of environmental issues, developing locally applicable solutions and bio-economy are the core objectives of the programme, in addition to wider perspectives of endogenous local development. What is particularly important is how broadly rural entrepreneurship is supported relative to the value added and how the support is targeted to the sustainable use of natural resources.

The financial framework of the programme allocates budgetary resources mainly to support the profitability of agricultural production and to environment payments. Thus, the environmental effects of the programme will culminate as a result of the functionality of the system of the environment payment scheme (environment commitments and contracts). Environment payments contribute to the cross-cutting environmental and climate objectives of the programme. The measure is better capable of responding to the environmental challenges than before. However, the proposed decrease in the financial resources poses significant pressures on the effectiveness of the measure and may weaken the positive environmental impacts. Allocating the payments to farms and individual parcels increases the positive impact of the environment payments, allowing more specific allocation of the measures in order to better promote the state of water bodies and biodiversity and to reduce greenhouse gases.

## Methodology of the evaluation

The ex-ante evaluation has been carried out during September 2012 – February 2014. The assessment is mainly based on two published drafts of the Rural Development Programme of Mainland Finland 2014–2020 (23 May 2013 and 12 December 2013). However, the analysis of the current situation and SWOT are examined according to material provided by the Ministry in December 2012 and revised according to the draft of May 2013. As regards the other phases of the ex-ante evaluation, the assessment is based on the second draft of the programme (12 December 2013) and allocation of finances. Apart from the programme drafts, the evaluation is based on documents, comments and focus group discussions. The ex-ante evaluators have also participated in the preparatory meetings during the programme preparation.

<sup>3</sup> The impact of the programme on equal opportunities between men and women and non-discrimination are examined in the ex-ante evaluation according to the Act on equality between men and women (609/1986) 4 § and Non-discrimination Act (21/2004) 4 §.

<sup>4</sup> One of the objectives of the EU2020 Strategy is to allocate at least 25% of financing of the EAFRD to objectives addressing the climate change, see COM(2011)627.

<sup>5</sup> See COM(2011)615 Proposal for a Regulation Chapter II "Community-led local development".

<sup>6</sup> The tasks of the Rural Network are laid down in the Article 5 the Rural Regulation (see COM(2011)627). Each EU member state decides how to organize the Rural Network. In Finland, the establishment and activities of the Rural Network are currently financed by the technical support of the Rural Development Programme.

<sup>7</sup> Directive 2001/42/EC regulates the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Further information on the Directive on Strategic Environmental Assessment available at <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.html>. Directive is implemented by the SEA Act that came into force on 1 June 2005.

Several methods and analytical tools were used to collect comprehensive data for the ex-ante evaluation. The preparatory working groups set by the Ministry around the priorities and the measures of the programme guided the empirical data collection, and thus focus groups organised around these working groups were used as a central method to collect data. The focus groups have concentrated on the measures, indicators and actors participating in the preparation. The discussions have been sparring and aiming to support the preparation of the programme. The first focus group round was held between December 2012 and February 2013. Each focus group lasted an hour and considered both common and specific questions for the group.

During spring 2013 the ex-ante evaluation consortium conducted a survey about the preparation of the programme, themes and measures, assessed the rural impacts and carried out the second round of the focus group discussions. The second round of the focus groups was held in March-April 2013 and it focused on rural development in general. 32 experts in total, mainly members of the preparatory working groups, participated in the discussions.

The survey was sent to 92 respondents of which 44,7% (n=41) answered. The survey was intended to collect data and opinions from those stakeholders that were not directly involved in the preparatory working groups (e.g. regional authorities and farmers' organisations).

Apart from focus groups and survey, data was collected through interviews with the following experts:

- Mr Ari Enroth, ProAgria
- Mr Antti Iho, MTT Agrifood Research Finland
- Mr Jyrki Niemi, MTT Agrifood Research Finland
- Ms Satu Raussi, Finnish Centre for Animal Welfare
- Ms Maarit Sireni, University of Eastern Finland
- Mr Perttu Vartiainen, University of Eastern Finland

For the Strategic Environmental Assessment following experts were interviewed:

- Ms Tarja Haaranen, Ministry of the Environment
- Mr Tapio Heikkilä, Ministry of the Environment
- Ms Auli Hirvonen, ProAgria
- Ms Eini Lemmelä, Federation of Finnish Enterprises
- Ms Hanna-Mari Kuhmonen, Ministry of Employment and the Economy
- Mr Mikko Kuussaari, Finnish Environment Institute
- Ms Vuokko Mähönen, North Savo Centre for Economic Development, Transport and the Environment
- Ms Liisa Pietola, Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners
- Mr Tapani Veistola, Finnish Association for Nature Conservation
- Mr Harri Väisänen, Southern Ostrobothnia Centre for Economic Development, Transport and the Environment

After completing these evaluation phases, a development session was organised on 11 December 2013 to bring together the most central actors involved in programme preparation to discuss the results and recommendations for the ex-ante evaluation.

The evaluation consortium has proposed recommendations for the programme strategy and objectives, measures and implementation, intervention logic and financing. The causal chains of the intervention logic are mainly visible. However, in order to ensure the effective monitoring of the programme, the coherence of the SWOT and the objectives should be presented more clearly. The Rural Development Programme needs to consider questions related to both agriculture and rural development taking into account the regional varieties. The primary stress of the financial framework is on the conservative measures, but it is equally important to pay attention to renewing the rural areas. Reducing bureaucracy is a vital part of the implementation and administration of the programme.

# Sisältö

<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>3</b>
Ohjelman rakenne ja sisältö	3
Arvioinnin kohde ja arviointikysymykset	4
Arvioinnissa käytetyt menetelmät	5
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>7</b>
Programmets struktur och innehåll	7
Utvärderingsobjekt och utvärderingsfrågor	8
Metoder som används vid utvärderingen	9
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>11</b>
Structure and content of the programme	11
Object of the evaluation and evaluation questions	12
Methodology of the evaluation	13
<b>OSIO I: JOHDANTO</b>	<b>19</b>
<b>1 ALKUSANAT</b>	<b>19</b>
<b>2 ENNAKKOARVIOINNIN TARKOITUS JA TAVOITTEET</b>	<b>20</b>
<b>3 ENNAKKOARVIOINNIN VAIHEET</b>	<b>22</b>
<b>OSIO II: EX ANTE – ARVIOINTIRAPORTTI</b>	<b>23</b>
<b>4 NYKYTILAN KUVAUS JA SWOT-ANALYYSI</b>	<b>23</b>
4.1 Nykytilan, SWOT:n sekä tarpeiden analyysi	23
4.2 Nykytilan ja SWOT-analyysin suositukset	26
<b>5 OHJELMAN OSUVUUS JA JOHDONMUKAISUUS</b>	<b>28</b>
5.1 Ohjelman tavoitteet ja läpileikkaavat teemat	28
5.2 Teemojen vastaaminen EU:n prioriteetteihin	28
5.2.1 Prioriteetti 1. Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla	28
5.2.2 Prioriteetti 2. Maatilojen elinkelpoisuuden ja kilpailukyvyn parantaminen kaikenlaisessa maataloudessa kaikilla alueilla sekä innovatiivisen maatilateknologian ja kestävänsä metsänhoidon edistäminen	30
5.2.3 Prioriteetti 3. Elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallintaa	31
5.2.4 Prioriteetti 4. Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen	32
5.2.5 Prioriteetti 5. Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen, ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla	33
5.2.6 Prioriteetti 6. Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla	33
5.3 Teemojen vastaaminen kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin	35
5.4 Täydennettävyyden ja yhteen sovitettavuuden yhteisen strategiakehityksen ohjelmien kanssa	36
5.5 Maaseutuvaikutusten arviointi	37
5.6 Horisontaaliset periaatteet: tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja kestävä kehitys	39
5.6.1 Sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus	39
5.6.2 Kestävä kehitys	43
5.7 Ohjelmaa ja sen läpileikkaavia teemoja koskevat suositukset	43



<b>6 OHJELMAN VALMISTELU</b>	<b>45</b>
6.1 Valmistelun läpinäkyvyys	45
6.2 Sidosryhmien sisällyttäminen ohjelman valmisteluun	46
6.3 Ohjelman valmistelua koskevat suositukset	46
<b>7 TOIMEENPANO JA TOIMENPITEET</b>	<b>47</b>
7.1 Toimenpide-ehdotusten ja painotusten johdonmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus nykytila-analyysiin verrattuna	47
7.2 Toimenpide-ehdotusten tarkoituksenmukaisuus ottaen huomioon henkilöstö- ja hallinnollisten resurssien riittävyys	52
7.3 Toimenpiteet yhteiseen strategiakehykseen, positiopaperiin ja kumppanuussopimuksen suositukseen nähden	52
7.4 Toimeenpanoa ja toimenpiteitä koskevat suositukset	53
<b>8 ARVIOINTISUUNNITELMA</b>	<b>54</b>
8.1 Arvio arviointisuunnitelmasta	54
8.2 Arviointisuunnitelmaa koskevat suositukset	54
<b>9 RAHOITUSSUUNNITELMA</b>	<b>55</b>
9.1 Ohjelman rahoituksen jakautuminen prioriteettien ja toimenpiteiden kesken	55
9.2 Tuloskehysten välitavoitteiden soveltuvuus	58
9.3 Rahoitussuunnitelmaa koskevat suositukset	58
<b>10 INDIKAATTORIT JA INTERVENTION LOGIIKKA</b>	<b>59</b>
10.1 Indikaattorien relevanssi ja selkeys	59
10.2 Intervention logiikka	63
10.3 Indikaattoreita ja loogista viitekehystä koskevat suositukset	66
<b>11 ENNAKKOARVIOINNIN SUOSITUKSET</b>	<b>68</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>72</b>
<b>LIITE 1. YMPÄRISTÖSELOSTUS</b>	<b>75</b>
<b>LIITE 2. Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 ennakoarvioinnin kyselyn tulokset</b>	<b>104</b>
<b>LIITE 3. Fokusryhmäkeskustelut, kevät 2013</b>	<b>113</b>



# OSIO I: JOHDANTO

## 1 ALKUSANAT

Kaudella 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelma vastaa uusiin haasteisiin pitkälti vanhoilla, joskin uudistuneilla tavoilla. Haasteet ovat kuitenkin yhä kiperämpiä. Ympäristöön liittyviin ongelmiin on tartuttava yhä hanakammin: kasvihuonekaasujen määrä ilmakehässä lisääntyy, maan kunto huonontuu ja luonnon monimuotoisuus on vaarassa. Samaan aikaan kuluttajat vaativat yhä puhtaampia ja eettisemmin tuotettuja tuotteita sekä tuotantoeläinten hyvinvointia.

Kehittämisohjelman toimenpiteet on luokiteltu ohjelman prioriteettien alle. Rahoitus kuitenkin kohdentuu toimenpiteittäin, minkä takia prioriteettien todellinen painoarvo vaihtelee. Ympäristötoimenpiteet ja luonnonhaitasta kärsivien alueiden tuki saavat määrällisesti suurimmat rahoitusosuudet. Yhteisessä eurooppalaisessa strategiakehyksessä olevien ohjelmien ja kehittämispyrkimysten paineet kohdistuvat yhä enemmän maaseudun kehittämisrahastoon, sillä sekä rakennerahastojen rahoitus että kansalliset kehittämisrahat pienenevät. Myös Suomen saamiin suorien maataloustukien määrä vähenee, mistä aiheutuu paineita maaseutuohjelman luonnonhaittakorvauksen entistä suuremmalle korvausmäärälle. Erityisesti ympäristö- ja ilmastoasiat painottuvat maaseudun kehittämisrahaston vastuulle.

Maaseudun kehittämisrahaston tulee profiloitua ja terävöittää erityisesti toimeenpanon ja viestinnän kautta kärkeään, jolla se aikoo tarttua maaseudun kehittämiseen. Toisaalta ohjelmalla tulee olla mahdollistava henki, jotta sen piirissä on mahdollista tehdä erilaisia strategisia valintoja ohjelmakauden kuluessa. Kehittämisohjelman tulee panostaa toimeenpanon yhteydessä viestintään, jolla maaseudun kehittämistoimijoille, yrittäjille ja hankehakijoille kerrotaan ohjelman keskeisten tavoitteiden eteen tehtävästä työstä.

## 2 ENNAKKOARVIOINNIN TARKOITUS JA TAVOITTEET

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020 (myöhemmin myös ”kehittämissuunnitelma” tai ”ohjelma”) ja sen toimenpiteet perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen. Asetuksessa määritellään maaseudun kehittämiseksi kolme tavoitetta: maatalouden kilpailukyky, luonnonvarojen kestävä käyttö ja ilmasto sekä maaseutualueiden tasapainoinen alueellinen kehitys. Tavoitteita edistetään kuuden unionin prioriteetin avulla, joita ovat 1) tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla; 2) maatilojen elinkelpoisuuden ja kilpailukykyyn parantaminen kaikenlaisessa maataloudessa kaikilla alueilla sekä innovatiivisen maataluteknologian ja kestävänsä metsänhoidon edistäminen; 3) elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallintaa; 4) maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen; 5) voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen, ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla; sekä 6) sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla. Prioriteetteja toteutetaan ohjelmassa 17 toimenpiteen ja paikallisen kehittämisen (Leader) avulla. Pakollisia edellä mainituista ovat maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet sekä Leader-toimintatapa. Maaseudun kehittämissuunnitelmien läpileikkaavina teemoina ovat innovaatiot, ilmasto ja ympäristö.

Ennakoarvioinnin tavoitteena on parantaa Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2020 suunnittelua, sisältöä, toimeenpanon laatua, ohjelman toimivuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. EU:n mukaan uuden ohjelmakauden viitekehystä kuvaa aiempaa korostetumpi tulossuuntautuneisuus aiempiin ohjelmakausiin verrattuna<sup>8</sup>. Ennakoarviointi aloitettiin ennen uuden ohjelmakauden voimaantuloa. Arvioinnin on suorittanut ulkopuolinen, ohjelmaa toimeenpanevasta viranomaisesta riippumaton taho. Ennakoarvioinnin on toteuttanut MDI yhteistyössä Nordregion, Itä-Suomen yliopiston ja Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen kanssa. Arvioinnissa on hyödynnetty myös ProAgrian ja Eläinten hyvinvointikeskuksen (EHK) asiantuntijoita. Arviointi on tehty läheisessä yhteistyössä ohjelmaa hallinnoivan viranomaisen kanssa.

Ennakoarviointi kohdistuu seuraaviin 10 asiakokonaisuuteen: 1) nykytila- ja SWOT-analyysi; 2) ohjelman ja läpileikkaavien teemojen vastaaminen EU:n prioriteetteihin sekä kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin; 3) läpinäkyvyys ja sidosryhmien sisällyttäminen ohjelman valmisteluun; 4) toimenpide-ehdotusten ja painotusten johdonmukaisuus nykytila-analyysejä ajatellen, sekä yhteiseen strategiakehykseen ja kumppanuussopimuksen suositukseen nähden; 5) ohjelman rahoitussuunnitelman jakautuminen toimenpiteiden ja prioriteettien kesken sekä sen kohdentuminen nykytila-analyyseissä esitettyihin tarpeisiin nähden; 6) ohjelman ehdotettujen indikaattorien relevanssi ja selkeys (määrällisten tavoitteiden realistisuus, ohjelman seurantaan ja datan keräämiseen liittyvien menettelyjen toimivuus); 7) toimenpide-ehdotusten tarkoituksenmukaisuus ottaen huomioon nykytila-analyysi ja resurssit; 8) henkilöstö- ja hallinnollisten resurssien riittävyys; 9) täydennettävyyden ja yhteensovitettavuuden yhteisen strategiakehyksen<sup>9</sup> ohjelmien kanssa; sekä 10) ohjelmalle asetettujen välitavoitteiden johdonmukaisuus ja realistisuus.

<sup>8</sup> Vuosien 2014–2020 rahoituskehystä koskevan asetusehdotuksen (COM(2011)615) 48(3) artiklan mukaan ohjelman välitavoitteiden soveltuvuutta tulee arvioida aiempaa tulossuuntautuneemmin nimettyihin tavoitteisiin nähden, ks. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/summaries/general/general\\_summary\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/summaries/general/general_summary_fi.pdf).

<sup>9</sup> Komission 14.2.2012 esittämän yhteisen strategiakehyksen (CSF) tarkoituksena on auttaa määrittämään seuraavan rahoitussuunnitelukauden strateginen suunta vuosiksi 2014–2020 jäsenvaltioissa ja niiden alueilla, ks. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_fi.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_fi.cfm#2).

Ennakoarviointiraportti sisältää ohjelman laadintaan ja sisältöön kohdistuvan ympäristöarvioinnin, jossa tuodaan esiin ohjelman toteuttamisen todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset<sup>10</sup>. Ennakoarvioinnissa käsitellään myös ohjelman horisontaalisia teemoja eli kestävä kehitys<sup>11</sup>, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutuksia<sup>12</sup>, kansallisen maaseutuverkoston toimintaa<sup>13</sup> sekä yhteisöjohtoisia paikallista kehittämistyötä (Leader)<sup>14</sup>. Lisäksi ennakoarviointiin sisällytettiin suosituksia ohjelman arviointisuunnitelmasta ja arviointi- ja seurantajärjestelmän tarkoituksenmukaisesta toteutuksesta.

Ohjelman sparraustilaisuudessa joulukuussa kiteytettiin ohjelmadokumentin rakenne erinomaisen hyvin: ohjelmadokumentin rakenne muistuttaa kissannaamaa, jossa vasemmalla puolella viiksien kärjissä ovat lähtökohdat, jotka tiivistyvät tavoitteiksi ja ydinkohta on strategia, jonka jälkeen ohjelma jakautuu toimenpiteisiin.

- <sup>10</sup> EY:n direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY) säätelee suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia. EU:n ympäristöarviointia koskeva sääntely kokonaisuudessaan, ks. <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.html>. Direktiivi toteutetaan Suomessa lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, joka tuli voimaan 1.6.2005.
- <sup>11</sup> Yksi EU 2020 -strategian tavoitteista on, että ainakin 25 % of EAFRD -rahoituksesta tulee kohdistaa ilmastonmuutokseen liittyviin tavoitteisiin, ks. COM(2011)627 .
- <sup>12</sup> Ohjelman tasa-arvon ja yhdenvertaisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaan ennakoarvioinnissa miesten- ja naisten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 § ja yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 § mukaisesti.
- <sup>13</sup> Maaseutuverkoston toiminnasta säädetään maaseutuasetusehdotuksen 5 artiklassa (ks. COM(2011)627). Jokainen EU:n jäsenmaa päättää itse maaseutuverkoston organisointitavasta. Suomessa maaseutuverkoston perustaminen ja toiminta on tällä hetkellä rahoitettu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman teknisestä avusta.
- <sup>14</sup> Ks. COM(2011)615 -asetusehdotuksen Luku II, "Paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet".

# 3 ENNAKKOARVIOINNIN VAIHEET

Arviointi pohjautuu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 kahteen luonnokseen (23.5.2013 ja 12.12.2013). Nykytilaa ja SWOT:ia on analysoitu joulukuussa 2012 ja 23.5.2013 päivättyjen versioiden pohjalta. Muilta osin ennakoarviointi perustuu 12.12.2013 päivättyyn toiseen ohjelmaluonnokseen ja rahoituksen jakautumiseen. Ennakoarvioinnin aineistona on käytetty Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 luonnosten lisäksi sekä kirjallisia dokumentteja, asiantuntijakommentteja että fokusryhmäkeskusteluja. Ennakoarvioijat ovat myös osallistuneet valmisteluryhmien kokouksiin ohjelman valmistelun aikana.

Ennakoarvioinnin aineiston keräämisessä on käytetty useita eri menetelmiä ja analyttisiä työkaluja monipuolisen arviointiaineiston kokoamiseksi. Arviointityö on jakautunut pitkälti prioriteettien ja toimenpiteiden valmistelua varten asetettujen työryhmien mukaisesti, minkä tähden keskeisenä työkaluna käytettiin teemoittain järjestettäviä fokusryhmäkeskusteluja. Fokusryhmäkeskusteluissa on käsitelty ohjelmaan tulevia toimenpiteitä, indikaattoreita, valmisteluun osallistuneita toimijoita sekä ryhmäkohtaisia kysymyksiä. Keskustelut ovat olleet sparraavia ja arvioinnin tarkoituksena on ollut myös tukea ohjelman valmistelua. Ensimmäinen fokusryhmäkeskustelukierros järjestettiin joulukuun 2012 ja helmikuun 2013 välisenä aikana ohjelman valmisteluryhmissä. Jokaiselle haastatteluryhmälle pidettiin erikseen noin tunnin mittainen keskustelutilaisuus, jossa esitettiin sekä yhteisiä että ryhmälle räätälöityjä kysymyksiä.

Manner-Suomen maaseutuohjelmaa 2014–2020 on valmistellut 11 työryhmää:

- EU:n maatalous- ja maaseutupolitiikan uudistuksen valmistelun koordinaatiotyöryhmä
- Maaseudun kehittämisen strategiaryhmä
- Maaseudun kehittämis- ja maatalouden tukien hallintoa valmisteleva ryhmä (hallintoryhmä)
- Maatalouden rakennetukia valmisteleva työryhmä
- Luonnonhaittakorvauksia valmisteleva työryhmä
- Maatalouden ympäristökijärjestelmää valmisteleva työryhmä
- Eläinten hyvinvointitukijärjestelmää valmisteleva työryhmä
- Maaseudun yritystukia ja alueellisia kehittämistukia valmisteleva työryhmä
- EU:n suoria tukia valmisteleva työryhmä (suorien tukien viherryttämisen osalta)
- Maatalouden riskienhallintatoimenpiteitä valmisteleva työryhmä
- Leader-toimintatapaa valmisteleva työryhmä

Kevään 2013 aikana ennakoarvioinnissa tehtiin kysely tulevan ohjelmakauden valmistelusta, teemoista ja toimenpiteistä, maa-

seutuvaikutusten arviointi sekä fokusryhmäkeskusteluiden toinen kierros prioriteeteittain. Fokusryhmäkeskusteluiden toisella kierroksella maaliskuussa 2013 valmisteluryhmien asiantuntijat kutsuttiin keskustelemaan ohjelman prioriteeteista sekä maaseudun kehittämisestä yleensä. Kehityssessioiden tarkoituksena on tarkastella arvioinnin alustavia tuloksia valmisteluryhmissä. Keskusteluihin osallistui yhteensä 32 asiantuntijaa, jotka olivat pääosin valmisteluryhmien jäseniä.

Sähköinen kysely lähetettiin 92 vastaajalle, joista 44,7 % (n=41) vastasi. Kyselyn avulla kerättiin tietoa niiltä tahoilta, jotka eivät suoraan ole valmistelussa mukana (esim. ELY-keskukset, erilaiset hankerahoituksen saaja kuten paikalliset viljelijäjärjestöt).

Fokusryhmäkeskusteluiden ja kyselyn lisäksi ennakoarviointia varten haastateltiin asiantuntijoita:

- Ari Enroth, ProAgria
- Antti Iho, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- Jyrki Niemi, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- Satu Raussi, Eläinten hyvinvointikeskus
- Maarit Sireni, Itä-Suomen yliopisto
- Perttu Vartiainen, Itä-Suomen yliopisto

Ympäristöselostusta varten haastateltiin seuraavia sidosryhmiä ja asiantuntijoita:

- Tarja Haaranen, ympäristöministeriö
- Tapio Heikkilä, ympäristöministeriö
- Auli Hirvonen, Maa- ja Kotitalousnaisten Keskus ry
- Eini Lemmelä, Suomen yrittäjät ry
- Hanna-Mari Kuhmonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- Mikko Kuussaari, Suomen ympäristökeskus
- Vuokko Mähönen, Pohjois-Savon ELY-keskus
- Liisa Pietola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Harri Väisänen, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus

Muiden arviointivaiheiden jälkeen järjestettiin 11.12.2013 keskeisille ohjelmavalmistelijaille kehityssessio, joissa käsiteltiin ennakoarvioinnin tuloksia sekä ideoitii ja kommentoitiin kehitysehdotuksia tulevalle ohjelmakaudelle.

Merkittävänä ennakoarvioinnin kohteena ovat maaseudun kehittämisohjelman yhteydessä tehtävät toimenpiteet – näiden toimintojen vaikutusten tarkasteluun sovellettiin maaseutuvaikutusten arviointia. Taustalla vaikuttaa ajatus maaseudun monimuotoisuuden hallitsevasta piirteestä. Samalla on laajemmin tunnustettava maatalouden ja muiden alojen yhtenäinen rooli maaseudun elinvoimaisuuden kehittämisessä. Tämä tunnustus on merkitsevä tekijä maaseudun kokonaisvaltaisen kehittämisotteen omaksumisen kannalta ohjelmapolitiikassa, puoltaen siten mainitun arviointimenetelmän sisällyttämistä osaksi ennakoarviointia.

# OSIO II: EX ANTE – ARVIOINTIRAPORTTI

## 4 NYKYTILAN KUVAUS JA SWOT-ANALYYSI

### 4.1 Nykytilan, SWOT:n sekä tarpeiden analyysi

SWOT-analyysin eli vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia tarkastelevan analyysin perusteella voidaan tunnistaa tärkeimmät maaseudun kehittämisen tarpeet ja kehityskohteet. Se muodostaa arvioinnin ja seurannan lähtökohdan. Nykytilan analyysistä nousee tarpeita, joihin ohjelma pyrkii vastaamaan toimenpitein, jotka intervention logiikan mukaisesti vastaavat ohjelman tavoitteisiin ja prioriteetteihin.

Nykytila-analyysi ja SWOT kuvaavat nykytilaa kaiken kaikkiaan kattavasti, mutta kaikkein keskeisimpiä kysymyksiä tulisi edelleenkin korostaa. Kehittämissuunnitelman SWOT on kirjoitettu ennakoarvioinnin suositusten mukaisesti koko ohjelman näkökulmasta. Valmisteluvaiheessa nykytilaa analysoitiin prioriteetteittain, ja lopulliseen ohjelmaversioon prioriteettien perusteella tehty SWOT-analyysi on arviointisuositusten mukaisesti vedetty yhteen. Ohjelma on edelleen käytännönläheinen ja yksityiskohdainen, jolloin strategisuus jää taustalle. Ohjelman strategisuus on vahvistunut valmistelun aikana selvästi arvioinnin suositusten mukaisesti. Myös SWOT:n kohtia tulisi mahdollisuuksien mukaan priorisoida vahvemmin, jotta voitaisiin eritellä mitä asioita pidetään tärkeimpinä. SWOT:n kohdat eivät vielä ole yhteismitallisia.

Tehdyn SWOT-analyysin perusteella on joka tapauksessa mahdollista tunnistaa erilaisia strategiavaihtoehtoja koko ohjelman toteuttamiselle. Keskeisenä kysymyksenä tässä mielessä on muodostaa strategia, joka ei perustu ainoastaan huoleen maatalouden huonosta kannattavuudesta, maaseudun autioitumiskehityksestä tai elinkeinotoiminnan yleisistä vaikeuksista. Ohjelman strategisen otteen ohuus korostaa ohjelman luonnetta ylläpitävänä toimintana. Toimenpiteillä pyritään tervehtyttämään niitä heikkouksia, jotka antavat eniten edellytyksiä vastata ohjelmakauden mahdollisuuksiin. Toisaalta läpileikkaavat tavoitteet korvaavat yksittäisten kohdealueiden, kuten esimerkiksi prioriteetin 1 kohdealue 1A, strategisessa otteessa olevia heikkouksia. Myös EU:n komissiolta tuleva ohjeistus sekä ohjaa että rajoittaa ohjelman sisältöä ja voi heikentää ohjelman strategisuusastetta.

Ohjelman strategisuus jää nyt laajan toimenpidelistauksen varjoon, vaikka SWOT-analyysissä listatut vahvuudet ja osaltaan mahdollisuudet voisivat merkittävästi tukea kilpailukykyisen ja elinvoimaisen maaseudun kehittämistä. Keskeisenä lähtökohdiana kokonaisvaltaiselle strategiselle ajattelutavalle on ajatus maatalouden merkityksestä, ei ainoastaan maataloustuotteiden tuottamisena, vaan maaseudun yhtenä monipuolisena elinkeinohaarana ja elinympäristönä.

Toisessa ohjelmaversiossa on tunnistettu vahvuuksia yhteensä 16, heikkouksia 41, mahdollisuuksia 26 ja uhkia 19 eri kappaleessa. Tosin samassa kappaleessa on voitu yhdistää useampia ominaisuuksia. SWOT ja tarpeet kattavat kohtaavat toisensa (pl. eksplisiittisen yhteyden rakentaminen sosiaalisen pääoman rakentamisen SWOT:sta), eli SWOT-analyysissä identifioituihin vahvuuksiin, heikkouksiin, mahdollisuuksiin ja uhkiin vastataan ohjelman toimenpiteillä. SWOT:n ja tarpeiden linkityksen hahmottaminen on varsin työlästä. Alla olevan taulukon perusteella voi nähdä, että keskeisimmiksi tavoitteiksi nousevat erittäin laajat ja yleiset asiat.

Taulukko 1. Tarpeet 1—24 (SWOT) <sup>15</sup>

		Vahvuudet	Heikkoudet	Mahdollisuudet	Uhat
1	Osaamisen lisääminen	1	1	1, 2, 16	1
2	Epäsuotuisilla alueilla toimivien tilojen toimintakyvyn turvaaminen ja kilpailukyvyn edistäminen		2, 3, 4, 5, 6, 7		6
3	Maataloustuotannon jatkuvuuden turvaaminen edistämällä nuorten yrittäjien aloittamista		7		
4	Maatalouden rakenteen kehittäminen		7, 15, 16, 19, 20, 21, 35, 41	3, 4, 21	4, 13, 17
5	Suomalaisten tuotantoeläinten terveyden ylläpitäminen ja hyvinvoinnin edistäminen	2	8	7	3
6	Maatalouden riskien hallinnan kehittäminen		14, 37		
7	Yhteistyön lisääminen elintarvikeketjussa	4			
8	Elintarvikealan pk-yritysten kasvu		19	8	
9	Elintarvikealan markkina- ja kuluttajalähtöisyyden vahvistaminen	5	10, 11, 20, 38	9	2, 5
10	Uusien elintarvikealan yritysten perustaminen ja toimivien kehittäminen		17, 22		
11	Maataloustuotteita ja elintarvikkeita jalostavien maatilojen kehittäminen		12, 13	11	
12	Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden markkinoinnin kehittäminen		3		
13	Elintarvikealan yrittäjien liiketoimintaosaamisen kehittäminen		18		
14	Energia- ja ympäristöinnovaatioiden lisääminen elintarvikealalla			24	
15	Puun käytön lisääminen energialähteenä	1	23		15, 16
16	Biotalousosaamisen ja palvelumarkkinoiden kehittäminen		24		
17	Biotalousraaka-ainepohjan laajentaminen ja saatavuuden parantaminen		23		
18	Pienten innovatiivisten biotalousyritysten monialainen kehittäminen		20		
19	Vesistöihin kulkeutuvan typpi- ja fosfori kuormituksen vähentäminen maa- ja puutarhataloudessa	9, 13	25, 26	17	7
20	Ravinteiden kierrättämisen ja yhteistyön edistäminen kotieläin- ja kasvinviljelytilojen välillä		27		
21	Huuhtoutuneiden ravinteiden kulkeutumisen ehkäiseminen ja hidastaminen	9			
22	Happamien sulfaattimaiden happamien huuhtoumien vähentäminen		25		
23	Peltomaan vesitalouden, kasvukunnon ja ravinnetaseiden parantaminen	9			
24	Peltomaan eroosion vähentäminen			17	

<sup>15</sup> Numerot taulukossa viittaavat ohjelman SWOT-analyysin kappaleiden numerointiin.



Taulukko 2. Tarpeet 25—24 (SWOT) <sup>16</sup>

		Vahvuudet	Heikkoudet	Mahdollisuudet	Uhat
25	Talviaikaisen kasvipeitteisyyden edistäminen	9			
26	Kemiallisen kasvinsuojelun vähentäminen	7, 11	30		
27	Peltomaan orgaanisen aineksen ylläpitäminen ja lisääminen		31		
28	Maatalousalueiden lajien ja luontotyyppien monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen		28, 33		
29	Maatalousalueiden lajien edistäminen peltoviljelyssä		4		
30	Haitallisten vieraslajien leviämisen ehkäiseminen				9
31	Alkuperäisrotujen geneettisen monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen in situ ja ex situ	10	29	20	11
32	Viljelykasvien geneettisen monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen				12
33	Maaseutumaiseman ylläpitäminen ja edistäminen			19	10, 14
34	Kasvihuonekaasujen vähentäminen maataloudessa lannankäsittelyssä ja orgaanisten maiden viljelyssä	12	31		
35	Ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumisen edistäminen				9
36	Ammoniakkipäästöjen vähentäminen maataloudessa		32		
37	Maaseutualueiden talouden monipuolistaminen			22, 25	
38	Tuotteiden ja palveluiden laadun ja lisäarvon kehittäminen			26	
39	Pienten yritysten kilpailukyvyyn vahvistaminen		20		
40	Monialaisten maatilojen kehittäminen			14, 25	
41	Biotalous ja uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen			6, 12, 14	
42	Uusien innovaatioiden ja liiketoiminta-alueiden kehittäminen	3, 6	36, 38, 40	10	18
43	Ilmastonmuutoksen huomioon ottaminen kilpailutekijänä			18	
44	Maaseutualueiden resurssi-tehokkuuden kehittäminen	15		15	15
45	Paikallisen kehittämisen vahvistaminen	16			
46	Sosiaalisen pääoman vahvistaminen				
47	Paikallisen elinkeinotoiminnan edistäminen		34		

<sup>16</sup> Numerot taulukossa viittaavat ohjelman SWOT-analyysin kappaleiden numerointiin.

Nykytila-analyysi – tai pikemminkin sitä tulisi kutsua nykytilan kuvaukseksi – keskittyy perustellusti huomattavin osin perinteiseen maatalouteen ja ympäristöasioihin, mitä voidaan perustella sillä, että suuri osa toimenpiteistä kohdistuu ympäristökorvauksiin. Ohjelma valmistelun aikana nykytilan kuvaukseen on sisällytetty kuvailevia tekstejä maaseudun talouden uudistamisen tarpeesta. Nykytilan kuvaus ja siitä nousevat tarpeet peräänkuuluttavat uusia avauksia, se pyrkii nostamaan esiin ja kannustamaan talouden uudistumistarpeeseen, yritys rakenteen monipuolistumiseen ja maaseudun uusiin avauksiin liittyviä teemoja. Ohjelman valmistelun aikana teksteihin on tullut (arviointisijan suositusten mukaisesti) kannustavuutta uusien avauksien suuntaan, mutta niihin liittyvien toimenpiteiden abstraktioaste on huomattavasti korkeampi kuin muiden toimenpiteiden. Jos ohjelman avulla on tarve etsiä uudentyyppisiä ratkaisuja ja tehdä asiat paremmin tai tehokkaammin, on toimenpiteiden tuettava ko. kehittämistä ja innovointia.

Nykytilan kuvauksessa ei käsitellä suhdetta muuhun EU:n kautta tapahtuvaan kehittämiseen (meri- ja kalatalousrahasto, rakennerahastot). Kumppanuussopimuksen tulee sovittaa rahastot yhteen, joten suhdetta ei ole tarvetta kuvata syvemmin. Kuitenkin niissä toimenpiteissä, joissa voidaan havaita synergiahyötyjä eri rahastojen välillä, on kuitenkin mahdollisuus ja syytä avata rahastojen yhteistyötä tai työnjakoa. Ohjelmakaudella 2014–2020 kaikkien ERI-rahastojen toteuttamista ohjaa yhteinen strategiakehys, jonka pohjalta eri rahastojen tekemistä on mahdollista yhtenäistää aiempaa paremmin EU:n koheesio politiikan vaikutusten varmistamiseksi. Nykytilan kuvauksessa ei kuitenkaan millään oteta riittävän tarkasti huomioon eri rahastojen välisen täydentävyyden ja yhteistyön merkitystä. ERI-rahastojen toimenpiteitä yhdistämällä voitaisiin ohjelmassa tehokkaammin puuttua yhteisiin kehittämishaasteisiin. Ohjelma-asiakirjassa ei riittävästi kiinnitetä huomiota siihen, mitä toimenpiteitä olisi hyvä tai tarkoituksenmukaista toteuttaa lähemmässä yhteistyössä EAKR:n ja ESR:n toimenpiteiden kanssa.

SWOT-analyysissa on huomattava määrä kohtia, joissa yhdistyy sekä positiivisia että negatiivisia seikkoja. Toimiviin seikkoihin kannattaa jatkossakin kiinnittää huomioita, mutta tämä saattaa jossakin yhteyksissä vaikeuttaa todellisten vahvuuksien ja haasteiden tunnistamista.

Suomen, kuten muunkin Euroopan, maatalouden kannattavuus on heikkoa suhteessa muuhun yritystoimintaan. Erityistä maataloudessa on se, että toimintaa jatketaan huonollakin kannattavuudella. Arvioijat suosittelevat, että SWOT:n kohtia voisi – aina kun mahdollista – tarkastella eurooppalaisessa kehityksessä ja verrata kehitystä muuhun Eurooppaan, jotta toimintaympäristö ja kansalliset erityispiirteet ymmärrettäisiin oikein.

Arvioitsijan näkemyksen mukaan koko ohjelman kattavia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia ovat:

Vahvuudet:

- Sitoutuminen ja yhteys EU:n muuhun kehittämiseen

- Nykyinen kehittämis- ja tukijärjestelmä on tasoltaan ja ehdoiltaan Suomelle suopea. Ylläpitävä ja säilyttävä ote on tällöin hyvin perusteltu

Heikkoudet:

- Toimenpiteet eivät liity suoraviivaisesti prioriteetteihin, vaan toimenpiteillä on useita välillisiä vaikutuksia useisiin prioriteetteihin
- Prioriteettien lisäarvo kansalliselle ja alueelliselle työlle nähdään pieneksi, vaikkakin ne jäsentävät maaseudun kehittämistä Eurooppa 2020-strategian tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi
- Kansallisesta näkökulmasta edellisen ohjelmakauden (2007–2013) toimintalinjat olivat loogisemmat ja ohjasivat toimintalinjan tiettyyn lokeroon

Mahdollisuudet:

- Prioriteettien kautta kehittämistä voidaan jäsentää uudella ilmiöpohjaisella ja kokonaisvaltaisella tavalla
- Kumppanuussopimus voi vahvistaa rahastojen välistä yhteistyötä, ohjelmat täydentävät toisiaan

Uhat:

- Ohjelma lisää byrokratiaa ja tuo lisätyötä valmistelijoille ja hallinnoijille, jos prioriteetit eivät aidosti jäsennä kehittämistyötä
- Kumppanuussopimus jää muodolliseksi – ei saavuteta aitoa rahastojen täydentävyyttä tai työnjakoa

## 4.2 Nykytilan ja SWOT-analyysin suositukset

- Vähennetään tarpeiden määrää esimerkiksi yhdistämällä niitä toisiinsa. Nyt monessa kohdassa yksi SWOT:ssa esille noussut seikka vaatii oman tarpeen. Ohjelman logiikan ymmärtämisen ja seurattavuuden kannalta SWOT:n ja tavoitteiden linkitys tulisi olla suoraviivaisempi. Kissanviiksien SWOT-kärkien tulisi tiivistyä huomattavasti rajallisemmaksi joukoksi tarpeita.
- Nostetaan nykytilan kuvauksesta keskeisimmät seikat esiin (priorisoidaan), jonka kautta saadaan paremmin esiin ne asiat, joihin ohjelmalla pyritään vaikuttamaan.
- Arvioitsijan näkemyksen mukaan keskeisimpiä seikkoja ovat:
  - Maatalouden kilpailukykyyn vahvistaminen
  - Ympäristötoimenpiteet
  - Osaamisen ja innovaatio toiminnan vahvistaminen
  - Maaseudun talouden uudistuminen – rakenteellisten uudistusten tukeminen
- Esitysteknisesti nykytilan kuvauksessa voidaan hyödyntää kuvaajia ja karttoja, nykyisessä muodossa tilastotiedot ovat puuduttavasti esitetty.

- Potentiaalia ja mahdollisuuksia avataan niin paljon kuin mahdollista, maaseudun uusiutuminen vaatii esimerkkejä hajautetuista ja verkostomaisista ratkaisuista niin elinkeino- kuin ympäristötoimenpiteissäkin.
- Kannustetaan eri toimenpiteiden kautta toimijoita etsimään innovatiivisia ja uudentyypisiä ratkaisuja maaseudun haasteisiin sekä tehostamaan ja muuttamaan toimintatapojaan.
- Lisätään rahastojen välistä vuoropuhelua.

# 5 OHJELMAN OSUVUUS JA JOHDONMUKAISUUS

## 5.1 Ohjelman tavoitteet ja läpileikkaavat teemat

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman tavoitteiksi on kaudella 2014–2020 asetettu 1) osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät, 2) ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat, 3) luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat, 4) maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat, 5) maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu ja 6) maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia. Ohjelma on hyvä kokonaisuus ja se huomioi hyvin Suomen kansalliset intressit ja piirteet.

Ohjelmaluonnoksen jäsenitys EU:n prioriteetteihin palvelee maaseudun kehittämistä, mutta ohjelma ei määrittele ohjelman alueellista ja paikallista toteuttamista. Tätä voidaan selittää sillä, että ohjelman näkökulma on valtakunnallinen, kun taas alueelliset strategiat käsittelevät alueellisia erityispiirteitä ja suuntaavat toimenpiteitä niihin. Alueellisia ja paikallisia strategialuonnoksia on käsitelty ohjelman valmistelun ajan.

Ohjelma yhtäältä sekä tukee perinteistä maatalouden kehittämistä että toisaalta pyrkii tukemaan maaseudun elinkeinojen uusiutumista. Kaikissa fokusryhmäkeskusteluissa pohdittiin kysymystä, tuetaanko olemassa olevaa toimintamallia/tuotantoa vai uusien toimintamallien/tuotantomenetelmien kehittämistä. On tärkeää, että ohjelma tarkastelee maaseudun kehittämistä nimenomaan kehittämisen ja kuluttajien, ei vain säilyttämisen näkökulmasta. Periaatteessa tämä tarkoittaa maatalouden kilpailukykyyn säilyttämistä edistämällä maatalojen rakenteellista muutusta sekä tuotanto- ja työskentelyolosuhteiden parantamista. Ympäristönäkökulma painottuu ohjelmassa vahvasti. Ohjelman hallinnoinnin byrokratia oletettavasti lisääntyy nykyisestä, mutta tärkeintä on, että sähköinen asiointi sulavoittaa tuenhakijoiden hakuprosesseja.

Ohjelmalla on kolme läpileikkaavaa teemaa: innovaatiot, ympäristö ja ilmasto. Ohjelmassa kuvataan toimenpiteiden vaikutuksia läpileikkaaviin tavoitteisiin. Läpileikkaavat tavoitteet eivät kuitenkaan tule yhtä selkeästi esiin kaikissa toimenpiteissä. Koulutuksen, neuvonnan, luonnonmukaisen tuotannon, luonnonhaittakorvauksen, eläinten hyvinvoinnin sekä yhteistyön toimenpiteiden vaikutusten kuvaukset ja arvioinnit jäivät ohuiksi, eivätkä oikeastaan anna kuvaa vaikutusten laajuudesta. Investoinnit fyysiseen omaisuuteen -, tila- ja yritystoiminnan kehittä-

täminen- sekä ympäristö- ja ilmastokorvausten toimenpiteiden vaikutukset ohjelman läpileikkaaviin tavoitteisiin on kuvattu seikkaperäisesti eritellen vaikutukset innovaatioihin, ympäristöön sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen.

## 5.2 Teemojen vastaaminen EU:n prioriteetteihin

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalle asetetut kuusi tavoitetta suomentavat ja täsmentävät prioriteettiajattelua Manner-Suomen ohjelmassa. Ohjelma vastaa sisällöllisesti ja kokonaisuudessaan erittäin hyvin EU:n prioriteetteihin ja sen valmistelussa on huomioitu alueelliset ja paikalliset tarpeet. Ohjelmasta on haluttu rakentaa yhtäältä niin hyvin kuin mahdollista eurooppalaisia yhteisiä linjauksia toteuttava ja toisaalta alueellisia ja paikallisia toimenpiteitä mahdollistava. Prioriteetit eivät toimi todellisesti toimintaa jäsentävinä teemoina, vaan pikemminkin teoreettisesti jäsentävänä kehikkona. Ohjelman valmistelun ja arvioinnin aikana tunnistettiin kuitenkin myös prioriteettien lisäarvo tulevaisuudessa myös kehittämistä aidommin jäsentävänä kehikkona, joka ohjaa ohjelmaa vahvemmin ilmiö- ja paikkaperusteiseen kehittämiseen.

Tässä raportissa ohjelman nykytilan kuvausta, SWOT:n vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia arvioidaan prioriteetteittain. Toisessa ohjelmaluonnoksessa (12.12.2013) nykytilaa kuvataan koko ohjelman osalta, jota ennakkoarvioinnissa tehty prioriteettikohtainen tarkastelu selventää.

### 5.2.1 Prioriteetti 1. Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla

Prioriteetti 1:n (Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla) kohdealueet ovat *innovaatioiden ja tietämyspohjan edistäminen maaseutualueilla, yhteyksien vahvistaminen maatalouden, ruoan tuotannon, metsätalouden, tutkimuksen ja innovaatioiden välillä sekä elinikäisen oppimisen ja ammatillisen koulutuksen edistäminen maa- ja metsätaloudessa*. Innovaatioiden edistämistä pidetään olennaisena osana suomalaisen yhteiskunta- ja elinkeinoelämän kehittämistä, mutta niiden yhteys maaseudun elinkeinoihin nähdään heikkona. Muuttuva toimintaympäristö vaatii ihmisiltä ja maaseudun toimijoilta sekä kouluttautumista että valmiutta yhteistyöhön. Ohjelma näkee, että neuvontaa ja koulutusta tulee lisätä erityisesti ympäristöasioissa.

Teknologian hyödyntäminen sekä uusien ideoiden synnyssä että uusien energialähteiden valjastamisessa käyttöön tulee nousemaan merkittäväksi tekijäksi ohjelmakaudella 2014–2020. Ohjelma huomioi maaseudun teknologiset tarpeet. Maa- ja metsätalouden koneiden energiatehokkuutta on viime aikoina alettu

merkittävästi parantaa ja uusilla järjestelmillä on saavutettu huomattavia energiasäästöjä, jotka ovat pääosin kohdistuneet fossiilisiin polttoaineisiin.

Prioriteetti 1 on maaseudun kehittämisen kannalta merkittävin, mutta se saa suhteellisen vähäisen painoarvon ohjelmassa. Toisaalta innovaatiot tulevat melko vahvasti esille myös muiden prioriteettien kautta. Innovaatioiden edistämistä käsitellään lyhyesti. Innovaatioista puhuttaessa olisi hyvä painottaa myös Leader-ryhmien merkitystä. Leader-ryhmillä on sellaisia toiminnallisia pääomia käytettävänä, jota ei tilakohtaisessa kehittämistyössä voida huomioida.

Innovaatiotoiminnan edistämisen taustoituksessa ei ole kovinkaan paljoa kiinnitetty huomiota markkinasuuntautumisen vahvistamiseen innovaatiotoiminnan edistämiseksi. Tämä nousee selvimmin esille vihreää taloutta käsittelevässä nykytilan analysoinnissa. Markkinasuuntautumisen korostaminen ei liity yksistään maatalouden kehittämiseen vaan sillä on keskeinen sisältö maaseudun laajemman elinkeinorakenteen kehittämisen kannalta. Jos maatalous on uusiutumiskykyistä, silloin myös erilaiset maatalouden liitännäiselinkeinot ovat terveemmällä pohjalla.

Suomalainen maatalous on vahvasti polarisoitunut. Ohjelma ei eksplisiittisesti nosta esiin maatalouden kehittämisestä kiinnostuneiden ja muiden maatilayrittäjien eroa. Kehittäjät laajentavat ja erikoistuvat, kun taas muut maatilayrittäjät eivät ole kovin kiinnostuneita kehittämisestä tai koulutuksista. Kehittäjiä on määrällisesti enemmän, mutta tuotannon arvolla mitattuna vähemmän. Maatalouden parissa työskentelee myös monialallisia, joiden puoliso on palkkatöissä muualla.

Monialaisten maatilojen merkitys korostuu innovaatioiden synnyttämisessä. On huomioitava, että monialaisuus ei automaattisesti tarkoita parempaa innovatiivisuutta, vaan se on yksi toimintamalli muiden joukossa. Suuri ja tehokas maatila ei voi välttämättä ajallisesti tai muiden resurssien puitteissa kehittää esimerkiksi uusiutuvaan energiaan perustuvia liiketoimintakonsepteja tai pilottilaitoksia. Arvioijat pitävät monialaisten maatilojen, yhteistoiminnan ja erikoistumisen kehittämistä sekä sosiaalisen pääoman keräämistä tärkeänä keinona edistää liiketoimintakonseptien ja pilottilaitosten syntyä. Myös energiasuunnitelmaa sekä innovaatioiden tukemista mm. koelaitoksia rakentamalla pidetään olennaisena. Yhteistoiminnan tukeminen vaatisi lainsäädännöllisiä muutoksia. Yhteisnavettojen ja yhteistoiminnan uusjakotoimet ovat haasteellisia silloin, kun jokin osakas haluaa purkaa sitoumuksen. Maaomaisuuden korostunut rooli vaikeuttaa rakennepolitiikan ja erityisesti tilusrakenteiden kehittämistä järkevään suuntaan.

Haluttomuus uudistua ja ottaa riskejä on yksi perinteisimmistä syistä maaseutuyritysten haluttomuuteen innovoida. Toisaalta haluttomuus innovoida voi paremminkin liittyä seikkaan, että kasvulle ja uudistumiselle ei periaatteessa nähdä tarvetta esimerkiksi siksi, että yrittämisen taustalla on voimakkaimmin

vaikuttanut tarve itsensä työllistämiseen. Arvioijien suosituksen mukaisesti innovaatiohaluttomuutta on analysoitu ja puutteellinen riskinotto kyky on mainittu heikkoutena SWOT-analysissä toisessa ohjelmaversiossa. Tämän haasteen ratkaiseminen on kaikkein tärkeintä, jos maaseutuyrityksiä todella halutaan tukea kestäväan kasvuun. Maaseudulla tarvitaan erityisesti yrityksiä, joilla on edellytyksiä kasvaa ja työllistää uusia työntekijöitä sekä maaseutualueilta että niiden ulkopuolelta. Neuvonnan ja yrityskohtaisen kehittämistuen lisäksi keskeisessä asemassa ovat yrityksille suunnatut investointituet.

Innovaatioiden edistämiseksi keskeistä on neuvonta, joka on toimintojen jalkauttamista. Viljelijä tarvitsee tietoa oman liiketoimintansa tueksi. Neuvonnalla vastataan viljelijöiden tarpeisiin, mutta sen tulee valmistautua vastaamaan myös siihen, mitä he eivät osaa kysyä. Toiminnassa ei saa unohtaa kehittämistä, se ei voi palvella vain sääntelyä. Resurssien väheneminen tunnustetaan kuitenkin riskiksi tilakohtaisen neuvonnan toteuttamisessa.

Neuvonta ei pyri pääosin erikoistumaan, vaan vastaamaan yrittäjien tiedontarpeeseen. Viljelijä-tutkija-neuvoja-yhteistyön (triplehelix) tukeminen ei nouse erityisellä painoarvolla esiin ohjelmassa, vaikka tutkimusyhteistyö voisi mahdollistaa alueiden, yrittäjien ja neuvojen erikoistumisen. Jos erikoistumiseen olisi tarjolla tukea, neuvojen erikoistuminen voisi monipuolistaa myös viljelyä. Maatalouden arvonlisän synnyttämispaineessa on olennaista korostaa erikoistumista ja mahdollisuutta kehittyä.

Maaseudun innovaatiotoiminnan luonne on ohjelmatekstin mukaisesti käytännönläheistä verrattuna tutkimuslähtöisiin innovaatioihin. Ohjelmassa korostetaan sen vuoksi innovaatiopolitiikkaa, joka lähtee liikkeelle maaseudun omista lähtökohdista ja vahvuuksista. Tämä on toisaalta totta, mutta myös maaseutualueiden kehittämisen keskipisteessä ovat elinkelpoiset yritykset ja innovaatiot. Innovaatiojärjestelmien erilainen luonne korostuu, mutta laajempaan tavoitteena on oltava koko maataloustuotannon, biotalouden ja maaseudun muiden elinkeinojen kannattavuuden kasvu. Innovaatioiden kehittäminen maaseudulla pohjautuu siten myös laajempien tutkimus- ja innovaatiojärjestelmien hyödyntämiseen. Nykytilan analyysissä sekä SWOT:ssa kuvataan kannattavuuden heikkouksia ja kasvun mahdollisuuksia, mutta kannattavuuden ja innovaatioiden välistä yhteyttä ei tuoda eksplisiittisesti esiin.

On erittäin haastavaa pohtia, mitkä voisivat olla maaseudun vientituotteita. Yksi potentiaalisimmista vientituotteista voisi olla esim. keliakikoille sopiva puhdas kaura, sillä kasvuolosuhteet ovat suotuisat pohjoisessa. Muita potentiaalisia tuotteita voivat olla sellaiset, joissa jalostusarvo nousee raaka-aineen kustannuksia korkeammaksi. Kun suoraa vienninedistämistä ei voida harjoittaa, on syytä pohtia miten neuvontajärjestelmä voi tukea potentiaalisia vahvuuksia.

Suomen vahvuutena voidaan pitää luontoa ja hyvinvointiin liittyviä palveluita, jotka on otettu huomioon Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen -toimenpiteessä. Ruuan hyvinvointivaikutuksia

käsitellään tarpeiden kohdalla, mutta eivät tule esiin toimenpiteissä (paitsi marginaalisesti Leader:ssa).

Prioriteetin 1 kohdalla olisi hyvä käsitellä laajemmin maaseudun osaamis- ja innovaatorakenteita, erityisesti ammattikorkeakouluverkoston harvenemista. Ammattikorkeakoulut toimivat pitkälti aluekehittäjien tukena, ja niillä on keskeinen kehittäjän tehtävä ja rooli maaseutumaisilla alueilla. Niissä opiskellaan monin paikoin maaseutuelinkeinojen käytännön tietoja ja taitoja. Ammattikorkeakoulut hakevat 2013 opetus- ja kulttuuriministeriön toimilupaa toiminnalleen. Toimintoja lakkauttavat päätökset saattavat olla joidenkin läänien ja niiden maaseutualueiden kannalta uhka. Tämä tulisi vaikuttamaan negatiivisesti mm. lähiruuan, bioenergian, matkailun ja paikallisen kehittämisen maakunnalliseen edistämiseen. Pelkkä neuvonta ja kurssimuotoinen koulutus ei kaikilla aloilla ole riittävää. Maaseudun alueellinen ja toimialoja tukeva kehittäminen tarvitsee laaja-alaista korkeakouluverkkoa. Ammattikorkeakoulujen opiskelijoista suhteellisen suuri osa päätyy maaseutuyrittäjiksi.

#### Suosituksukset

- Innovaatioiden kehittämisessä kiinnitetään huomiota toimenpiteisiin, joilla voidaan vahvistaa koko maataloustuotannon kannattavuuden kasvua.
- Pohditaan monialaisten maatilojen kehittymismahdollisuuksia tulevalle ohjelmakaudella.

### 5.2.2 Prioriteetti 2. Maatilojen elinkelpoisuuden ja kilpailukyvyyn parantaminen kaikenlaisessa maataloudessa kaikilla alueilla sekä innovatiivisen maatilateknologian ja kestävän metsänhoidon edistäminen

Suomen oloissa on haastavaa harjoittaa kilpailukykyistä maataloutta. Suomen ilmaston ja lainsäädännön vaatimukset ovat korkeita maatalousinvestoinneissa ja rakentamisessa. Sekä kansalliset vaatimukset (eläinsuojien ympäristölupaehdot, kansalliset rakentamisen säädökset) että tukisäädökset (esim. eläintilojen mitoitus ja muut ehdot) ovat huomattavan tiukat verrattuna useimpiin muihin EU-maihin. Koska investointikustannukset harvaan asutuilla alueilla ovat lisäksi korkeat, on tukitaso perusteltua. Myös 141-ratkaisu vaikuttaa tukitasoihin. Investointien ja aloitustuen osalta ohjelmassa mainitut tukitasot ovat enimmäistasoja, joita tuskin otetaan käyttöön kaikissa tuotantosuosunnissa. Tukitasot päätetään edelleen kansallisesti.

Prioriteetti 2:lla (Maatilojen elinkelpoisuuden ja kilpailukyvyyn parantaminen kaikenlaisessa maataloudessa kaikilla alueilla sekä innovatiivisen maatilateknologian ja kestävän metsänhoidon edistäminen) on kaksi kohdealuetta: *tilojen uudistamisen helpottaminen erityisesti tiloilla, jotka eivät ole markkinaorientoituneita ja erityisillä aloilla toimivilla markkinaorientoituneilla tiloilla ja tiloilla, joilla on tarvetta maatalouden monipuolistamiseen, maatalousalalle pääsyn helpottaminen ja erityisesti sukupol-*

*venvaihdojen helpottaminen maataloussektorilla.* Prioriteetti painottaa kilpailukyvyyn säilyttämistä sukupolvenvaihdosten, tuotavuuskehityksen parantamisen, uuden teknologian ja kestävän sekä energiatehokkaan toiminnan avulla. Prioriteetti perustelee välillisesti pohjoisten luonnonolosuhteiden vuoksi epäsuotuisilla alueilla toimivien tilojen korvauksia.

Taustatarkastelussa on suhteellisen hyvin kiinnitetty huomiota maatalouden kilpailukyvyyn keskeisiin tekijöihin. Kvantitatiivista aineistoa on esitetty kattavasti, mutta selkokielineen tulkinta maatalouden kilpailukyvyyn numeroista avaisi ja jäsentäisi kehityksen kuvaa vielä paremmin. Monipuolisen maatalouden lähtökohtana voidaan pitää maatalouden kilpailukyvyyn myönteistä kehittymistä. Ohjelmatekstissäkin todetaan, että yrittäjyys luo maaseudulla työllisyyden perustan vähäisten työllistymismahdollisuuksien vuoksi. Kilpailukykyisten maatilojen merkitys korostuu myös tämän vuoksi merkittäväällä tavalla.

Toinen prioriteetti painottaa luonnollisesti enemmän maatilojen kilpailukykyä kuin muita maaseudun elinkeinoaloja. Kokonaisuudessaan maaseudun muut elinkeinoalat jäävät ohjelmassa maatalouden kilpailukyvyyn edistämisen jalkoihin. Toisen painopisteen kohdalla olisi olennaista luoda enemmän kosketuspintaa koko maaseudun kilpailukyvyyn kehittämiseen. Keskeisessä asemassa tässä mielessä ovat yhdentävät toimenpiteet ERI-rahastojen välillä.

Ohjelmalla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa maaseudun elinkeinojen ja palveluiden keskittymistendenssiin. Keskittyminen voi tuoda synergiaetuja, mutta keskittää myös ympäristöongelmia esimerkiksi suurtilojen ympärille.

Tilakoon kasvaessa ja yhtiöittämisen edetessä tulisi erityistä huomiota kiinnittää tilojen liikkeenjohtotaitojen kehittämiseen. Perinteiseen tilajohtamiseen nähden työnteko ja toiminnot on järjestettävä uudelleen, mikä edellyttää sellaista osaamista, jota viljelijöillä ei tällä hetkellä välttämättä ole. Ohjelman toimenpiteitä on kohdistettava erityisesti maatalousyrittäjien johtamistaitojen vahvistamiseen, vaikka johtamis- ja liiketoimintataitojen kehittämistarve on otettu huomioon jo kaudella 2007–2013. Käytännössä tilakokojen kasvaessa tilojen hoitaminen vastaa aiempaa enemmän yritysten johtamista. Koulutus ja tiedonvälitys –toimenpiteessä johtamistaitojen kehittäminen otetaan huomioon. Maatilojen toiminnan uudelleenorganisointiin liittyy keskeisesti myös mahdollisuus erilaisten toimintojen ulkoistamiseen. Tilakoon kasvaessa tämä ei ole ainoastaan maatilakohtainen asia, vaan liittyy laajemmin koko maaseudun kehittämiseen. Ohjelmassa kiinnitetään tähän seikkaan huomiota esimerkiksi erilaisten urakointipalvelujen käytön lisääntymisenä. Toimenpiteiden kohdalla näkökulma ei kuitenkaan saa riittävää painoarvoa osana maatalouden kilpailukyvyyn kehittämistä.

Sukupolvenvaihdosten odottaisi saavan vielä enemmän huomiota ohjelman nykytilan kuvauksessa. Näyttäisi siltä, että sukupolvenvaihdos olisi ohitettu tausta-analyysissä ja SWOT:ssa suhteellisen kevyesti, vaikka kysymyksessä on varsin merkittävä

asia. Sukupolvenvaihdon lykkäytyminen syystä tai toisesta voi yksinkertaisesti johtaa siihen, että mahdollinen tilanjatkaja ei palaa maatalousammattiin. Maatiloilla ikärakenne on kehittynyt vanhempaan suuntaan, mikä ei ole ollut pitkäaikaisten tavoitteiden mukaista. Sukupolvenvaihdon määrän pysyminen samalla tasolla kuin edellisellä ohjelmakaudella on kestävä tavoite.

SWOT-analyysi paljastaa maatilojen elinkelpoisuuden haavoittuvaisuuden. Maatalouden kilpailukyvyyn ja maatilojen elinkelpoisuuden lisäämistä käsitellään pitkälti ympäristöllisten seikkojen avulla, kun taas esimerkiksi sosiaaliset ja ikärakenteeseen liittyvät asiat jäävät vähemmälle huomiolle. Nykytilan analyysissä olisi hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, mikä on maatiloilla asuvien henkilöiden pääasiallinen ammatti. Ammattirakenteen tunteminen on keskeisessä asemassa kun mietitään esimerkiksi maatilojen elinkelpoisuuden kehittämistä.

Tuotteiden alkuperäisyyttä pidetään yhä tärkeämpänä. Kuluttajat suorastaan janoavat tietoa ruuan alkuperästä. Ruokapolitiikassa keskeistä on sekä omavaraisuus että alkuperäisyyden todentaminen ja korostaminen. Lähiruokaan kiinnitetään ohjelmassa laajalti huomiota, mutta puutteena on ehkä lähiruoan tuottamisen, jalostuksen sekä jakelun olennainen ketjuttaminen ohjelmassa. Huomio kiinnittyy liikaa lähiruoan ketjun osiin, eikä niinkään tuotannolliseen ketjuun. Myös tuottavuus, kannattavuus ja hinnat ovat keskustelun keskiössä. Isoille ja kannattaville tiloille sekä pienille, kannattamattomille tiloille tehdään yhteistä politiikkaa, vaikka erot kokoluokkien sisällä ovat suuremmat kuin niiden välillä. Arvonlisäys ja tuotteiden jalostusasteen nostaminen ovat olennaisia tekijöitä maatalouden kilpailukyvyyn kannalta. Arvonlisä voi pohjautua joko laajennukseen tai jalostukseen. Julkiset hankinnat ja paikallinen tuotanto luovat mahdollisuuksia lyhyempiin ketjuihin.

On olennaista pohtia, miten kilpailukyky saadaan nostettua sille tasolle, jolla Suomi pärjää maataloustuotannossa. Kilpailukyvyyn kannalta on olennaista tietää kilpailun kustannukset. Maaseudun kehittämissuunnitelmalla voi olla vain välillisiä keinoja kustannusten alentamiseen. Tutkimusten mukaan kustannukset laskevat yksikköön kasvaessa. Tällä hetkellä erityisesti peltoviljelyssä peltotala laajennetaan, vaikka viljeltävät alat eivät välttämättä ole lähellä toisiaan. Lähimmän maan viljelyn yleistymisen vaatii uudenlaista ajattelua, jotta pienetkin tilat voivat saada vaadittavia tuloksia aikaan. Ohjelman tulee mahdollistaa pientenkin tilojen mahdollisuus olla olemassa esimerkiksi tukemalla yhteishankkeita. Yhteishankkeet mainitaan ympäristökorvaustoimenpiteiden kohdalla, mutta ei prioriteetin kohdalla. Suomen maataloudelle tärkeät luonnonhaittakorvaukset tukevat samalla tavalla pieniä ja suuria tiloja. Luonnonhaittakorvauksissa tukitarvetta perustellaan tukitasolaskelmilla. Isot keskittymät ovat haasteellisia myös ympäristön ja peltojen kasvukyvyyn takia, vaikka suurilla tiloilla esimerkiksi ympäristöasiat huomioidaan ja hoidetaan hyvin.

#### Suositukses

- Valmistaudutaan kriittisiin kysymyksiin siitä, millaista hyötyä on harjoittaa maataloutta näinkin korkeilla tukitasoilla

(korkea vaatimustaso investointeihin ja rakentamiseen) ja mikä on kotimaisen tuotannon merkitys ja osuus kansallisilla markkinoilla.

- Maatalouden neuvontavoimavaroja suunnataan maatalousyrittäjien johtamistaitojen kehittämiseen.
- Kiinnitetään huomiota maatalouselinkeinojen houkuttelevuuden parantamiseen erityisesti syrjäisillä alueilla. Tämä ei tarkoita korkeampaa tukitasoa, mutta toimenpiteiden sisällössä tulee huomioida syrjäisen maaseudun erityispiirteet ydinmaaseutuun verrattuna. Maatalouselinkeinojen vähentyminen tai loppuminen vaikuttaa kielteisesti muiden elinkeinojen kehittymiseen kyseisillä alueilla. Erityispiirteet huomioidaan SWOT-analyysissä, mutta ei erikseen toimenpiteiden kohdalla.
- Tuetaan pienten tilojen yhteishankkeita.

### 5.2.3 Prioriteetti 3. Elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallinta

Prioriteetti 3:n (Elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallinta) kohdealueita ohjelmassa on kaksi: *alkutuottajien kytkeminen paremmin ruokaketjuun laatu- ja järjestelmien ja paikallisten markkinoiden edistämisen sekä lyhyiden jakeluketjujen avulla, tuottajaryhmät ja toimialaorganisaatiot sekä eläinten hyvinvoinnin edistäminen sekä maatilojen riskienhallinnan tukeminen*. Suomalaisia elintarvikkeita pidetään puhtaina ja vastuullisina. Elintarvikealan ruokaketjujen synnyttäminen ja kehittäminen vaatii kuitenkin markkinointiosaamista ja tietoutta energiatehokkuudesta. Ruokaketjun kohtaamiset tuovat mm. paikallista arvonlisää. Myös eläinten hyvinvointi liittyy elintarvikkeiden laatuun. Maatilojen riskienhallintaan liittyy monia seikkoja aina ammattitaidosta jaksamiseen ja tarkoituksenmukaisiin rakennuksiin.

Nykytila-analyysi ja SWOT eivät ota kaikilta osin huomioon Manner-Suomen alueellisia eroja. Arvioijien huomio alueellisten erityispiirteiden huomioimisesta on otettu mukaan SWOT-analyysiin.

Ohjelmassa korostetaan sitä, että tilakokojen kasvu tuo taloudellista tehokkuutta. Tilakoon kasvuun liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita eritellään ansiokkaasti ohjelmadokumentissa.

Yrittäjien ja tuottajien on haastavaa saada lisäarvoa tuotteista. Toisaalta lähiruoan ja luonnonmukaisten tuotteiden tuotanto ja jalostus voi nostaa tuotteiden lisäarvoa. Elintarvikkeiden laadun nosto kytkeytyy kilpailukykyynkin. Laatupalkinnon tulisi olla lainsäädännöllisten minimivaatimusten yläpuolella, vaikka lainsäädännöllinen taso on jo nykyisellään Suomessa korkea. Tulisi pohtia, onko mahdollista saada brändistä laatuleimaa. Laatupalkintotyötä tehdään jo sikataloudessa, naudanlihan suhteen tulisi harkita työn aloittamista.

Ohjelmassa mainitaan (mm. heikkouksien kohdalla) myös pienet tuotanto- ja jalostusyksiköt. Muun muassa sääntelystä johtuvaa pienteurastamoiden, meijereiden ja juustoloiden kannattavuutta voitaisiin parantaa markkinointia kehittämällä. Vaikka ohjelman kautta ei voida harjoittaa suoranaista mainontaa, markkinointia ja tuotannon kehittämistä voidaan edistää. Tukemalla lähiruokaa tuottavien pienyrittäjien markkinointiviestintää rakennetaan samalla seudun imagoa. Tämä on mahdollisuus myös maaseutumatkailun kannalta. Paikallismarkkinoita voidaan edistää myös Leader-toiminnalla.

Kuluttajaviestinnän ja avoimen tiedonvälityksen rooli ovat merkittäviä elintarvikeketjussa. Media ja kuluttajat ovat nostaneet esiin lähituotannon ja luomuruuan. Vaikka lähi- ja luomutuotanto eivät aina ole sama asia kuin pientuotanto, ne kasvattavat pientuotannon merkitystä. Yhden tilan ei välttämättä tarvitse kasvaa, vaan pienet voivat tehdä yhteistyötä. Varojenkäytön tehokkuuden näkökulmasta saattaisi olla järkevää suunnata resursseja enemmän yhteiseen tekemiseen. Tuottajaorganisaatioiden kautta voitaisiin kerätä isompia eräiä myyntiin, mikä toisi etuja tuottajille.

Maatilojen tulisi saada kannustusta eläinten hyvinvoinnin hyvään tasoon ja ilmastopäästövähennysten saavuttamiseen, mutta samalla lisätä kannattavuutta. Eläinten hyvinvoinnin laatu- ja elintarvikkeiden hintojen nousu vaikuttavat tilojen kannattavuuteen. Muihin EU-maihin verrattuna Suomelle on ominaista käydä keskustelua ruuan turvallisuudesta ja vastuullisuudesta. Samaan aikaan voitaisiin keskustella myös ruuan kalleudesta.

Tukijärjestelmien näkökulmasta ohjelman tulisi kiinnittää huomiota tuottajiin, jotka ovat väliinputoajia suoramarkkinoinnissa ja myynnissä. Osa kuluttajista haluaa hyvinkin tarkkaa tietoa esimerkiksi alkuperämaasta, tuotantotavasta ja tuottamisajan kohdasta, osaa tuotannolliset seikat kiinnostavat vähemmän.

#### Suosituksukset

- Kehitetään alueiden ja niiden yrittäjien markkinointiosaamista, mikä lisää alueen ja maaseudun tuotteiden tunnettuutta.
- Markkinoidaan yhteistoimintamalleja.

### 5.2.4 Prioriteetti 4. Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen

Prioriteetti 4 (Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen) käsittää kohdealueet *Euroopan maisemien tilan ja luonnon monimuotoisuuden (mukaan lukien Natura 2000- ja arvokkaat luontoalueet) ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen, vesien ja maan hoidon edistäminen sekä vesipuidedirektiiviin tavoitteisiin vastaaminen sekä maaperän ja eroosion hoidon sekä lannoitteiden ja torjunta-aineiden käsittelyn parantaminen*. Luonnon monimuotoisuus säilyy hoidon avulla. Monimuotoisuustoimenpiteet

voivat käsittää kosteikkojen perustamisen, perinnebiotooppien hoidon edistämisen sekä geenivarojen ylläpidon. Vesiensuojelun osalta on tukeuduttava useampiin kuin yhteen toimenpiteeseen.

Ensimmäisessä ohjelmaluonnoksessa (23.5.2013) prioriteetin 4 käsittely oli huomattavan laajaa verrattuna muihin prioriteetteihin. Edelleen toisessa ohjelmaluonnoksessa (12.12.2013) nykytilan kuvauksen sisältö painottuu erityisesti ympäristöön liittyviin asioihin. Olosuhteiden ja niiden muutoksen kuvaus hukkuu yksityiskohtaisten faktojen alle. Tätä voidaan selittää sillä, että komission taustaindikaattoreista suurin osa tarkastelee ympäristöön liittyviä asioita.

Ohjelmassa on luonnon monimuotoisuuden sekä yleistoimenpiteitä että kohdennettuja tehoimia. Asioita on purettu ympäristöön, vesistöjen tilaan ja ilmastoon liittyvistä lähtökohdista. Vesiensuojelun suurimpana haasteena nähdään lannoituksen käytön ohjaus ja ravinnevalumiin estäminen. Ohjelma esittelee hallintakeinoja (lannoituksen rajoittamisen käyttöönotto, ympäristöystävällisten lannanlevityssysteemien kehittäminen ja talviaikaisen kasvipeitteisyyden hyödyntäminen) kattavasti. Suojavyöhykkeiden ja kosteikkojen huomioiminen ovat tärkeitä vesiensuojelun toimenpiteitä. Myös happamien sulfaattimaiden kuivatusvesien säätelyn toimenpide sisältyy ohjelmaan. Lannan käsittelyteknologian kehittäminen vastaisi omalta osaltaan karjatalouden lannanjalostushaasteisiin. Vesiensuojelun ja ojituksen haasteena on myös peltojen vuokraaminen, jolloin kukaan ei ota ojitusta vastuulleen. Vuokrapellot ovat tämän vuoksi heikommassa kunnossa kuin ei-vuokrapellot.

Ohjelman uudistumisen yhteydessä tulisi myös pyrkiä uudistamaan maatalouden tehtävien ja ympäristöasioiden hallinnan määrittelyä. Joidenkin vaatimusten mukaan maatalouspolitiikkaa tulisi muuttaa yleisemminkin niin, että tukijärjestelmät eivät perustuisi enää niinkään perinteisiin tuotantohyödykkeisiin, vaan niiden suuntaamista tulisi kokonaisvaltaistaa. Tukijärjestelmien suuntaaminen enemmän ekosysteemipalvelujen tuottamiseen on myös ollut esillä. Tämä viittaa siihen, että enää ei tulisi ajatella tuotanto- vaan palvelulähtöisesti.

Perinnebiotooppien hoito on yksi tärkeimmistä toimenpiteistä luonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta. Luonnon monimuotoisuuden edistämiseen vaaditaan laadukkaiden hoitosopimusten mahdollistamista, sillä tukea voivat hakea myös yhdistykset ja yhteisöt. Maksettavassa tukitasossa tulisi huomioida alueen erityistarpeet (esim. intensiivinen laidunnus, arvokkaat pienalaiset kohteet). Ympäristöjen kunnostustoiminnassa omaehtoisuus nähdään olennaisena voimavarana ja mahdollisuutena. Tärkeänä tekijänä pidetään sitä, että maiseman ja luonnon hoitoon vartaan riittävästi resursseja. Toimijat motivoituvat kun panostuksesta saadaan oikea korvaus.

#### Suosituksukset

- Selkeytetään kuvausta nykytilasta, nostetaan esiin olennaiset asiakohdat.



### 5.2.5 Prioriteetti 5. Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen, ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla

Prioriteetti 5:n (Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen, ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla) kohdealueet ovat *maatalouden vedenkäytön tehostaminen, maatalouden ja elintarviketalouden energiategokkuuden lisääminen, uusiutuvien energialähteiden sekä biotalouden tarkoitettujen sivutuotteiden, jätteiden, jäännösten ja muiden kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen raaka-aineiden hankinnan ja käytön helpottaminen, maatalouden kasvihuonekaasu-, ja ammoniakkipäästöjen vähentäminen sekä ilman laadun parantaminen sekä hiilen sitomisen edistäminen maa- ja metsätaloudessa*. Energiategokkuuteen pyritään vaikuttamaan rakennusten suunnitteluvaiheessa tarjoamalla energianeuvontaa. Hajautettu ja bioenergiaan pohjautuva lähienergia vastaisi EU:n ilmasto- ja energiapolitiisiin tavoitteisiin. Lannankäytön tehostaminen voisi vähentää sekä maahan että ilmaan kohdistuvia vaikutuksia. Turvemaiden viljelyä pyritään vähentämään.

SWOT:ssa ei käsitellä biomassatalouden kestävyttä. Puuntuotannon kestävyys on biomaterian määrän ohella Suomen vahvuus, mutta metsävaroihin perustuvassa voimistuvassa biotaloudessa uhkana voi olla myös metsämaan orgaanisen aineksen köyhtyminen. Toisaalta uhakuva luo mahdollisuuden kehittää luonnon ja aluetalouden kannalta kestävä kehityksen mukaista biomassatuotantoa. Jää epäselväksi, koskevatko kaikki SWOT:n kohdat koko ohjelma-alueella eli Manner-Suomea.

Biotalous kehittyminen tulee läpäisemään ohjelmakaudella 2014–2020 sekä perinteiset biotoimialat (maa- ja metsätalous) että uudet toimialat ja sektorit. Rahoitusta biotalouden kehittämiseen pyritään hakemaan muualtakin kuin ohjelmasta. Biotalous on tärkeä osa ELY-keskusten strategiaa, mutta sitä ei ole vielä paloiteltu konkreettisiin osiin. Biotalous kehittäminen voi vaatia isoja toimitiloja, mutta hajauttaminen tukee *monipaikkaisuutta*. Monissa asioissa paikka menettää merkitystään. Yritykset voivat toimia maaseudulta ja kaupungeista käsin globaaleilla markkinoilla.

Todellisia ilmastovaikutuksia on hyvin vaikea mitata laadullisesti. Määrälliselläkin mittaamisella ei saada laadukasta seurantatietoa. Ilmastovaikutuksissa tulisi hakea optimivaihtoehtoja. Turvepeltojen ilmastovaikutus on jopa puolet maatalouden ilmastovaikutuksista, jolloin ohjelmalla voidaan rajoittaa uusien turvepeltojen tukikelpoisuus pois. Metsähakkeen käyttö on tällä hetkellä sidottu turpeen käyttöön, mikä on lisännyt muun muassa kivihien käyttöä. Vaikka ohjelman vaikutusmahdollisuudet ovat rajatut, sillä on mahdollista vaikuttaa siihen, millaista energiaa käytetään sekä energiasuunnitteluun ja neuvontaan. Tällä kaudella energianeuvontaa on käytetty hyvin vähän. Energiadirektiivin mukainen energiaohjelma voitaisiin toteuttaa maaseudun

kehittämissuunnitelman kautta. On ekologisesti kestävä, että ohjelma kannustaa lähienergian käyttöön mm. energiasuunnittelun kautta. Resurssitehokkuuden ja vähähiilisen talouden edistämisen tärkeimpänä työkaluna pidetään maatalouden energiasuunnittelua, jolla yksittäisille tiloille selvitetään energiankäytön nykytila ja mahdollisuudet tehostaa energian käyttöään. Samalla sen avulla tuotetaan referenssitietoa koko alan kehittämistä.

Yritys- ja elinkeinotoiminnan kehittäminen antaa mahdollisuuksia edellä mainituille toimenpiteille. Suomen mittakaavassa ei tulla kilpailemaan suuruudella, vaan pikemminkin laadulla. Toisaalta suuriin yksikköihin siirtyminen luo mahdollisuuksia yrittämiselle. Se edellyttää pienyrittäjyyttä, jotta syntyy toimivia ketjuja. Maaseutu on pienyritysten aluetta, jossa hyödynnetään kestäväällä tavalla paikallisia resursseja. Monivaikutteinen maatalous tarkoittaa, että maatalous tuottaa peruselintarvikkeita ja sen ohessa toimeentuloa viljelijöille. Se tuottaa myös ulkoisvaikutuksia esimerkiksi maiseman ja luonnon monimuotoisuutta ja aiheuttaa ympäristökuormitusta. Maaseudun työllisyyden kannalta keskeistä on hajautetun ja uusiutuvan energiantuotannon kehittäminen. Maaseudulle on jo syntynyt uudenlaisia yrittämistä ja työpaikkoja sekä osuuskuntia mm. hakepuun korjuu- ja lämpölaitoksia.

Toimivien laajakaistayhteyksien puute sekä harvaan asuttu maaseutu pitkine välimatkoineen ovat nostaneet perustamiskynnystä. Kokonaisuudessaan maaseudulla tapahtuvan energia-alan kehittämistyön ympäristövaikutukset ovat myönteiset, sillä hajautettu tuotanto vähentää kuljetuksista syntyviä päästöjä ja rasituksia, ja uusiutuva energia on lähtökohtaisesti uusiutumaton kestävämpi ja ympäristömyönteisempi vaihtoehto.

Ohjelma kiinnittää ansiokkaasti huomiota eloperäisen lannan hyötykäytön suosimiseen. Teeman edistäminen vaatii kuitenkin uudenlaisia tukielementtejä (levitystapaan liittyvää tukea, investointitukea lantavarastoille myös kasvinviljelytiloilla, investointitukea lantapohjaiseen bioenergiaan ja investointitukea lannan jakeistamislaitteiden hankintaan (separointilaitteet ym.)). Ohjelma kiinnittää huomiota myös lannoitteiden käytön tilakohtaisiin määriin, lannan levitykseen ja ravinnetaseisiin sekä orgaaniseen ainekseen. Näihin toimiin ohjelma tarjoaa ratkaisuja erityistukikäytäntöjä muuttamalla.

#### Suosituksukset

- Toimenpiteissä etsitään rohkeasti uusia tuotanto-, toiminta- ja tukimalleja biotalouden uudistamiseksi

### 5.2.6 Prioriteetti 6. Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla

Prioriteetti 6:n (Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla) kohdealueet ovat *monipuolistamisen, uusien pienyritysten perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen perustamisen edistä-*

*minen, maaseutualueiden paikallisen kehittämisen edistäminen sekä maaseutualueiden tieto- ja viestintäteknologian saavutettavuuden, käytön ja laadun parantaminen.* Kehittämisohjelmalla pyritään helpottamaan yritysten perustamista maaseutumaisille alueille, edistämään paikallista kehittämistä (mm. palveluntuotannon lisäämisellä) ja luomaan kattavat tietoliikenne yhteydet koko maahan.

Prioriteetin teksti on yleistä ja kuvailevaa. Kaupungin läheisen maaseudun kehittyminen on eriyntynyt muusta maaseudusta, ja se on eriteltävä myös tekstissä selvästi. Ohjelmatekstissä on toisaalta päästy hyvinkin irti näkökannasta, että maaseudun kehittämisen kannalta kaupungeilla ei ole ainoastaan kielteistä merkitystä. Kaupungin ja maaseudun välinen vuorovaikutus/vuoropuhelu on ohjelma-asiakirjassa jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle. Toisaalta se on positiivinen seikka, sillä vuorovaikutuksesta puhumisen alle voi kätkeä liikaa yleisiä tavoitteita. On parempi puhua vuorovaikutukseen liittyvistä asioista suoraan kuin kätkeä ne aihepiiriin alle.

Maaseutu on nopeasti muuttamassa ”kulutuksen maaseuduksi”, mikä ei välttämättä täysin istu kaikkien maaseudulla asuvien ajatusmaailmaan. Uusi maaseutu määritellään yhä enemmän kaupungista käsin ja on huomioitava, että kysymyksessä on ainoastaan kaupungin läheisen maaseudun uudelleen määrittäminen. Syrjäisemmät alueet painiskelevat edelleenkin perinteisten kehittämishaasteiden kanssa. Eri alueiden erot tulevat esiin palveluelinkeinojen merkityksessä. Maaseudun luontoarvot, tila ja halvemmat kustannustasot ovat houkuttelevia tekijöitä, jotka soveltuvat virkistäytymiseen ja joihinkin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Toisaalta kulutuksen maaseudun käsitteeseen voi maaseudulla olla vaikea sopeutua varsinkin maataloustuottajien keskuudessa, koska kulutuksen maaseudussa maatalouden tuotannolliset rakenteet ovat monipuolistuneet mutta eivät riittävästi. Varsinkin harvaanasutulla maaseudulla ja yleisesti kauempana suurempien keskusten vaikutuspiiristä maatalouden tuotannolliset rakenteet ovat edelleen suhteellisen perinteisiä eikä alueilla ole tapahtunut kovinkaan paljoa liikkumista taloudellisen monipuolistumisen suuntaan. Keskeinen seikka on joka tapauksessa se, että maataloudella on edelleenkin valtaosasta maaseutualueista merkittävä rooli taloudessa ja työllistämässä.

Mahdollisuutena tai vahvuutena on epäsuoraan viitattakin puhtaaseen ympäristöön jne., mutta kysymys on laajemmin maaseutuarvostuksen kasvusta. Kasvua selittävät kaupungissa asuvien tai maaseudulla osaksi asuvien henkilöiden mielipiteet sekä tavat ja tottumukset. Periaatteessa nämä tavat ja tottumukset eivät täysin kohtaa maaseudun asukkaiden perinteisempiä näkemyksiä maaseudun kehittämisen painopisteistä.

Ohjelmassa nostetaan esille keskeisiä aluekehittämisen ongelmakohtia, joista keskeisin on aluekehittämisen valtavirta-ajattelu kaupunkien asemasta aluekehittämisen moottoreina. Niiden suhteen maaseudun erityiskysymyksiä nostetaan esille korostaen maaseudun keskeisiä ongelmia. Ohjelma-asiakirjassa on kuitenkin

keskeistä strategisesti korostaa maaseudun asemaa, ei ainoastaan passiivisina sopeutujina erilaisiin ulkoihin taloudellisiin ja poliittisiin muutoksiin nähden. Ohjelmallisen kehittämistyön lähestymistavassa on tärkeää korostaa laaja-alaista kaksisuuntaista lähestymistapaa, jossa kohtaavat erilaiset sääntelyyn perustuvat prosessit ja alueiden maantieteelliset erityispiirteet, sosiaaliset ja taloudelliset rakenteet sekä institutionaaliset rakenteet. Tässä yhteydessä kuudennen prioriteetin lähestymistapa on onnistunut suhteellisen hyvin.

Kaupunkien myönteistä vaikutusta olisi tärkeää korostaa maaseudun kehittämisessä. Mainittava olisi myös kaupungin ja maaseudun välisen vuorovaikutuksen merkitys sen erilaisissa muodoissa. Tietenkin osa esille nostetuista kehittämiskokonaisuuksista liittyy sellaisenaan vuorovaikutukseen, mutta tärkeää olisi korostaa sen merkitystä strategisessa mielessä koko ohjelmassa. Ohjelmakaudella 2014–2020 ruoka, sen puhtaus, alkuperä, eettisyys ja tuotanto nousevat keskiöön kaupungin ja maaseudun välisessä vuoropuhelussa.

Leader-toimintatavan laajeneminen muihin ohjelmiin mainitaan mahdollisuudeksi. Ainoastaan toimintatavan filosofian kannalta se on mahdollisuus. Tärkeintä olisi kuitenkin ajatella, että miten maaseudun kehittämisen haasteet saadaan osaksi myös toisten ohjelmien toteuttamista.

Ohjelman nykytilan analyysissä käydään läpi maaseudun työllisyyteen ja työvoiman saatavuuteen liittyviä asioita. Yritystoiminnan kannalta keskeisenä tekijänä on osaavan ja riittävän työvoiman saanti pitkällä aikavälillä. Maaseudulla työvoiman saatavuutta heikentää erityisesti muuttoliike, joka painottuu työikäiseen ja koulutettuun väestöryhmiin. Strategisesti tulisi ottaa huomioon myös niin sanotun ABC-Suomen syntyminen eli palvelukeskusten keskittyminen valtateiden varsille.

Maaseudun yritykset ovat selvästi pienempiä kuin kaupungeissa, ja ne tuovat toimeentulon pääsääntöisesti vain yhdelle henkilölle. Yleisesti ne eivät ole kasvuhakuisia. Jos ne haluaisivatkin kasvaa ja palkata lisää henkilöstöä, niin esteenä ovat yleisesti sivukulut, jotka tekevät palkkauksesta liian kallista. Ohjelmallisin toimenpitein on vaikea vaikuttaa suoraan maaseudun yritysten haluun ja kiinnostukseen palkata lisää henkilöstöä. Keskeisessä asemassa lisähenkilöstön palkkauksessa on riittävän neuvonnan järjestäminen yrityksen kasvumahdollisuuksien tunnistamisessa. Ohjelmatekstissä vaikuttavuusarviointien välityksellä on hyvä mainita vaikutus maaseudun yritysten kasvumahdollisuuksien tunnistamisessa.

Maaseudun sisäisen erilaistumiseen ohjelmassa kiinnitetään nykytilan analyysissä huomiota, mutta se jää kuitenkin varsinaisessa strategisessa toimeenpanossa vähemmälle huomiolle. Maaseudun sisäinen erilaistuminen nähdään ohjelmassa ainoastaan kielteisenä tekijänä, eikä sen myönteisiä merkityksiä tunnisteta. Erilaistuva maaseutu tarkoittaa kuitenkin erilaistuvaa elinkeinorakennetta ja sen myötä erilaistuvia kehittämismahdollisuuksia maaseudulla. Ohjelman yhdeksi tunnistetuksi tarpeeksi

mainitaan maaseutualueiden talouden monipuolistaminen. Kuiden prioriteetin yhteydessä voitaisiin painottaa esimerkiksi Leader-ryhmien toteuttaman kehittämistyön merkitystä kokonaisuudessaan.

Maaseudulta muuttaa edelleenkin painotetusti naisia ja nuoria henkilöitä pois. Kasvavaa on myös ikääntyvän väestön muutto läheisiin suurimpiin palvelukeskuksiin. Ikääntyvän väestön poismuutto kohdistuu yleensä vielä paremmin toimeentulevaan osaan ikääntyvää väestöä, mikä vaikuttaa kielteisesti kuntien verotulokertymään. Kyseinen muuttoliike voi myös kärjistä edelleen olemassa olevia tuloeroja kunnissa, joissa kyseistä muuttoliikettä esiintyy erityisen voimakkaana.

Yhtenä keskeisenä asiakokonaisuutena prioriteetissa mainitaan köyhyyden vähentäminen. Herää kuitenkin kysymys, miksi köyhyyden vähentäminen on nostettu korostetusti esille prioriteetin otsikossa, mutta siihen ei kiinnitetä millään tavalla huomiota koko ohjelmatekstissä. Nykytilan kuvauksessa maaseudun yritysraakenteen kohdalla mainitaan yksinyrittäjyys ja sen kytkeytyminen tuloihin, mutta muuten köyhyyttä ei käsitellä. Jos se nostetaan esille, on siihen myös syytä jollakin tavalla puuttua jossain keskeisessä kohtaa ohjelmaa myös toimenpidetasolla. Toisaalta köyhyyden poistaminen viittaa suoraan mitattavaan köyhyysriskin alapuolella eläviin ihmisiin. Olisi syytä sen vuoksi nostaa esille myös tilastotarkastelussa köyhyysriskin alapuolella elävien henkilöiden määrä. Monessa kohtaa ohjelmassa puhutaan palvelujen saatavuuden vaarantumisesta, mikä yleisesti on suoraan yhteydessä syrjäytymiseen.

Leader-rahoituksella toteutettavien hankkeiden kohdalla listataan määrä toimijoita, mutta siinä ei kuitenkaan mainita yksityisiä toimijoita laisinkaan. Yrittäjien asema on kuitenkin suhteellisen vahva maaseudun erilaisten palveluiden tuottajana. Leader-ryhmät ovat pitäneet yritysrahoitusta tärkeänä ja sen tulisi näkyä analyysissä, jotta rahoitukselle löytyy perusteita.

Ohjelmassa mainitaan kuinka kaupunkien keskusta-alueiden rajaamisesta ulkopuolelle sovitaan erikseen. Monet kaupunkien keskusta-alueet ovat tosiasiallisesti maaseutua sekä toiminnallisesti että rakenteellisesti. Maaseudun kehittämisen kannalta tämä rajaa relevantteja toimijoita ulos, koska ne sijaitsevat kaupunkialueella.

Uhkana voidaan nähdä kuntademokratian heikkeneminen. Hallintoon kohdistuvan luottamuksen rapautuminen on ollut paikoin nähtävissä joidenkin kuntaliitosten yhteydessä. Liitossopimuksia on tulkittu kirjavasti ja usein kylien tappioksi esimerkiksi alakouluja koskevissa päätöksissä. Maaseutualueiden kehittämisessä on tuettava toimintamalleja, jotka vahvistavat kuntahallinnon ja kylien yhteistyötä. Kuntahallinnon tulisi tukea kylien yhteenliittymien omaehtoista päätöstoimintaa mm. palveluiden järjestämisessä. Aluelautakunta voi olla yksi toimintamuoto. Kylien ja keskusten välisen hallinnollisen rapautumisen torjunta avaa mahdollisuuden uusiin malleihin, mutta ne tarvitsevat valtakunnallista näkökulmaa ja resursseja.

#### Suosituks

- Lisätään vahvuudeksi kumppanuuuspohjainen toiminta, erityisesti palvelusektorilla.
- Suunnitellaan koulutusta ja neuvontaa liiketoimintasuunnitelman laadintaan.
- Luodaan ohjelmaan mahdollistava henki, joka sallii kokeilevuuden.
- Ohjelmallisen kehittämistyön toteuttamisessa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota niin sääntelyyn kuin myös aluelähtöisiin perusteisiin. Leader-ryhmien työ on ensisijaisen tärkeässä asemassa ohjelman paikallistamisessa.

### 5.3 Teemojen vastaaminen kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin

Ohjelma ei juuri erittele alueellisia erityispiirteitä, ja silloin kun se niin tekee, tapahtuu erittely lähinnä suuraluetasolla (Itä- ja Pohjois-Suomi sekä Etelä- ja Länsi-Suomi). Kirjauksen voi tulkita toimivan kuten ohjelma saarna: se luottaa alhaalta ylös -kehittämiseen, jolloin paikalliselta tasolta tulevat ideat toimenpiteiksi vastaavat parhaiten paikallisiin tarpeisiin, eikä ohjelma pyri olemaan liian määräävä ylhäältä päin. Yhteisen laajan kehittämisen kuvan ja ymmärryksen kannalta olisi kuitenkin hyvä, että kansallinen ohjelma esittää myös tulkinnan ja kuvan alueellisesta kokonaisuudesta.

Ohjelmassa ei eritellä myöskään paikallisia erityispiirteitä paikallisella tasolla, vaan niitä käsitellään yleisesti esimerkiksi Leader-toimintatavan kohdalla. Alue- ja paikallistason erilaistumiseen on kuitenkin ohjelmassa kiinnitettävä erityistä huomiota. Erityisesti aineettomat voimavarat osoittautuvat ratkaiseviksi onnistuneen ohjelmapolitiikan toteuttamiselle. Tärkeänä kysymyksenä on, miten voimavarat ja kyky omaksua poliittisia toimenpiteitä kyetään saamaan liikekannalle sekä miten alueellinen ja paikallinen kehittäminen onnistutetaan ohjaamaan kasvua vahvistaviin tekijöihin. Toimenpiteiden omaksuminen ja toteuttaminen vaatii toimivia hallinnollisia rakenteita ja tietoisuutta poliitikkojen vaikutuksista ja rakenteista. Tässä yhteydessä Leader-ryhmien työn merkitys on ensisijaisen tärkeää.

Arvioijien suositus huomioida nykyistä vahvemmin alueelliset erot muun muassa maaseudun elinkeinoissa nykytilan kuvauksen vahvistamiseksi on otettu huomioon toisessa ohjelmaversiossa. Alueellisia eroja eritellään sekä nykytilan kuvauksessa että SWOT:ssa.

Kaudella 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmassa kuvattiin liitteessä kunkin alueen (ELY-alue) erityispiirteet, visio, painopisteet ja tavoitteet, alueellisen suunnitelman valmistelu sekä alueellisen suunnitelman yhteensovitus. Tällainen tarkastelu tulee tehdä myös ohjelmakaudelle 2014–2020. Tarkastelua tukemaan on syytä nostaa asiakohtia lausunnoista.

Eurooppa 2020 -strategia eli EU:n kasvustrategia perustuu kolmenlaiselle kasvulle: EU haluaa olla älykäs, kestävä ja osallistava talous. Viisi yleistavoitetta on asetettu työllisyydelle, tutkimukselle ja kehitykselle, ilmastonmuutokselle ja kestäväälle energiapolitiikalle, koulutukselle sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnalle.

#### 5.4 Täydennettävyys ja yhteen sovitettavuus yhteisen strategiakehyksen ohjelmien kanssa

Yleistavoitteista Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma voi vastata erityisesti ilmastonmuutoksen ja kestäväan energiapolitiikan tavoitteeseen (kasvihuonekaasupäästöt 20 % pienemmät kuin vuonna 1990, 20 % energiasta peräisin uusiutuvista energialähteistä ja 20 % parannus energiatehokkuuteen) sekä tutkimuksen ja kehityksen tavoitteeseen (3 % EU:n BKT:sta investoidaan T&K-toimintaan).

Komission maakohtaiset suositukset eivät pääosin kosketa maaseudun kehittämisohjelmaa. Ohjelman toimeenpanoon vaikuttavat kuitenkin suositukset markkinoiden tiukan sääntelyn löysentämisestä sekä innovatiivisuuden lisäämisestä. Tavara- ja palvelumarkkinoiden tiukka sääntely rajoittaa kilpailua joillakin sektoreilla ja pitää hinnat korkeina. Ongelmia on myös siinä, että tutkimus- ja kehittämisrahoituksen korkea osuus bruttokansantuotteesta ei ole johtanut riittävässä määrin uusien innovatiivisten tuotteiden syntymiseen.

Kehittämisohjelma on merkittävän yhtenäinen EU2020-strategian temaattisten tavoitteiden kanssa, sillä sen kuusi prioriteettia nousevat temaattisista tavoitteista. Kumppanuussopimuksessa maaseudun kehittämisohjelmalla vastataan seuraaviin tavoitteisiin:

##### **INNOVATIIVINEN JA KILPAILUKYKYINEN YRITYS- JA TUTKIMUSYMPÄRISTÖ**

- Pk-yritysten, maatalousalan sekä kalastus- ja vesiviljelyalan kilpailukykyyn parantaminen
- Tutkimuksen teknologian kehittämisen ja innovoinnin tukeminen
- Tieto- ja viestintäteknikan käyttömahdollisuuksien, käytön ja laadun parantaminen

##### **TYÖVOIMAOSUUDEN LISÄÄMINEN PARANTAMALLA TYÖLLISYYTTÄ, SOSIAALISTA OSALLISUUTTA JA KOULUTUSPOLIITIKKAA**

- Työllisyyden edistäminen ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen
- Investoiminen koulutukseen, ammattitaitoon ja elinikäiseen oppimiseen
- Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjuminen

##### **RESURSSIEN KESTÄVÄMPÄÄN JA TEHOKKAAMPAAN KÄYTTÖÖN PERUSTUVA YMPÄRISTÖYSTÄVÄLLINEN KASVU**

- Vähähiiliseen talouteen siirtymisen tukeminen kaikilla aloilla
- Ilmastonmuutokseen sopeutuminen, riskien ehkäiseminen ja riskien hallinnan edistäminen
- Ympäristön suojeleminen ja luonnonvarojen käytön tehokkuuden parantaminen

EU 2020-strategiatyön tarkoituksena on vahvistaa maaseudun kehittämisen strategista suunnittelua. On olennaista tuoda toimenpiteitä lähemmäs toisiaan, erityisesti hakijan näkökulmasta ja helpottaa maanviljelijöiden ja maaseutuyrittäjien välistä yhteistyötä. Strategisuuden lisääminen tuo kehittämiseen jatkuvuutta, vaikuttavuutta ja ennustettavuutta.

EU:n yhteisen strategiakehyksen temaattisista tavoitteista kymmeneen vastataan maaseudun kehittämisohjelmalla. Tutkimukseen, teknologiseen kehitykseen ja innovaatioihin (1) sekä koulutukseen, taitoihin ja oppimisen tavoitteeseen (10) vaikutetaan ensimmäisellä prioriteetilla. Sekä toinen että kolmas prioriteetti vastaavat kilpailukykytavoitteeseen (3). Neljäs prioriteetti vastaa sekä ilmastonmuutoksen tavoitteeseen (5) että ympäristö- ja resurssitehokkuuden tavoitteisiin (6). Viides prioriteetti vastaa kolmeen tavoitteeseen: vähähiilinen talous (4), ilmastonmuutos (5) sekä ympäristö- ja resurssitehokkuus (6). Kuudennella prioriteetilla on vastaavasti kolme tavoitealuetta: informaatio- ja viestintäteknologia (2), työvoiman liikkuvuus (8) ja sosiaalinen mukaan ottaminen (9).

Kehittämisohjelmalla ei vastata kestäväan kuljetuksen ja infrastruktuurin tavoitteeseen (7). Liikenne- ja infrastruktuuripäätöksillä on merkittäviä vaikutuksia maaseudun elinvoimaisuuteen ja kehittymiseen. Niiden toimenpiteiden, joiden vaikutukset kohdentuvat neljänteen prioriteettiin rahoitusosuus tulee olemaan noin puolet koko ohjelman rahoituksesta. Toiseksi eniten vaikutuksia pyritään kohdentamaan viidenteen prioriteettiin. Kehittämisohjelma vaikuttaa siis eniten ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja riskienhallinnan sekä ympäristö- ja resurssitehokkuuden tavoitteeseen. Nämä ovat temaattisesti linjassa ohjelman tavoitteiden kanssa.

ERI-rahastojen tavoitteet ja toiminnot kaipaavat keskinäistä yhteensovittamista. Tähän mennessä koordinaatio eri rahastojen välillä on ollut vähäistä. Tästä huolimatta kaikki rahastot ja niiden tavoitteet ovat johdonmukaisia ja tukevat kansallisia aluekehittämisen välineitä Suomessa. Joissakin tapauksissa rajanveto täysin kansallisesti rahoitetun toiminnan ja EU-varoin tuetun toiminnan ero ei ole täysin selkeä, mikä johtuu ministeriöiden vahvasta roolista ohjelman toteutuksessa. Manner-Suomen maaseutuohjelmassa rahoitusvalinnat liittyvät kansallisesti kokonaistaloudellisesti ja strategisesti toimivimpaan ratkaisuun.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ERI-rahastoihin valitut temaattiset tavoitteet Suomelle ovat johdonmukaiset suhteessa asetusehdotuksiin. Komission maakohtaiset suositukset on huomioitu ohjelmien valmistelussa. Ohjelmien sisältö on varsin

suoraviivaisesti poimittu Eurooppa 2020 -strategian temaattisista tavoitteista, ja näin ollen ohjelmat myötävaikuttavat strategian mukaisten tavoitteiden toteutumiseen Suomessa. Tavoitteiden jakamisessa eri ohjelmille on kuitenkin eroavaisuuksia. Maaseudun kehittämisohjelmalla ei esimerkiksi yhteisessä strategiakehyksessä pyritä suoraan vastaamaan sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja köyhyyden torjumiseen, vaikka tavoite on sama kuin kehittämisohjelman prioriteetti 6.

## 5.5 Maaseutuvaikutusten arviointi

Maaseutuvaikutusten arvioinnissa lähtökohtana on nykytila, jonka pohjalta maaseutuun kohdistuvat vaikutukset voidaan arvioida. Maaseutuvaikutusten arviointi koostuu Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän laatiman tarkistuslistan<sup>17</sup> mukaan kuudesta asiakokonaisuudesta, jotka tulee ottaa huomioon maaseudun näkökulmasta. Nämä ovat 1) maaseudun elinkeinot, yrittäjyys ja työ, 2) maaseudun osaaminen, 3) maaseutuasuminen ja palvelujen järjestäminen, 4) maaseudun saavutettavuus, yhteydet ja infrastruktuurin toimivuus, 5) maaseudun vetovoimatekijät ja vahvuudet sekä 6) yhteisöllisyys, sosiaalinen pääoma ja kansalaisten osallistuminen.

Maaseudun kehittämisohjelman strategialla on kolme painopistettä:

1. Biotalous edistäminen harjoittamalla maa- ja metsätaloutta taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla
2. Yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yrittäjien verkostoitumista suosiva ja kehittävä toiminta maaseudun elinkeinon monipuolistamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi
3. Paikallisen omaehtoisen toiminnan vahvistaminen maaseudun elinvoiman ja elämänlaadun lisäämiseksi

### 1) Maaseudun elinkeinot, yrittäjyys ja työ

Ohjelmalla on paljon suoria vaikutuksia maaseudun elinkeinoihin, yrittäjyyteen ja työhön. Ohjelmalla on myönteisiä vaikutuksia yritystoiminnan edellytysten luomiseen ja parantamiseen maaseudulla sekä yritystoiminnan kehittämiseen mm. uuden teknologian käyttöönoton avulla. Ohjelma luo edellytyksiä maaseutuyrittäjyydelle mm. luonnonhaittakorvauksen kautta. Luonnonhaittakorvaukset ovat olennainen tukimuoto työllisyyden ja yrittäjyyden mahdollistamiseksi vaikeista luonnonolosuhteista huolimatta.

Erityisesti Leader-toimintatavalla on runsaasti myönteisiä vaikutuksia maaseudun elinkeinoille, yrittäjyydelle ja työlle. Sen avulla alueelle syntyy työpaikkoja, toimijat ovat paikallisia ja

vaikutukset jäävät alueelle. Leader myös sitouttaa yksityistä työtä ja työvoimaa maaseudun kehittämiseen, mikä on olennaista julkisen rahan vähentyessä.

Yritysten yhteistyö ja eri toimijaryhmien törmäyttäminen on elinvoimaa maaseudun innovatiivisuuden, toimivuuden ja kehittämisen kannalta. Viljelijät voivat toimia joko palveluiden tuottajina tai ostajina. Yrittämisen tukeminen kytkeytyy yrittämisen laatuun erityisesti alueilla, joissa on runsasta poismuuttoa. Nuorisoon panostaminen ja muun muassa sukupolvenvaihdosten tukeminen ohjelman kautta on tärkeää.

Ohjelmalla on välillisiä positiivisia vaikutuksia elinkeinotoiminnan erikoistumiseen, mm. luonnonmukaisen viljelyn tukemisen kautta. Ohjelmärahoituksessa etu annetaan pienille ja paikallisille maaseutuyrityksille. Huomiota tulee kiinnittää siihen, miltä osin ohjelman rahoitus kohdentuu paikallisiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin ja miltä osin se tukee maatalouden rakennemuutosta ja siirtymistä suurempiin yksiköihin. Maatalouden rakennekehitystä ja polarisoitumista on seurattava ja mietittävä keinoja, millä tavalla siihen reagoidaan.

Ohjelmassa on innovaatioiden merkitys nostettu yhdeksi yritysten kilpailukykyä merkittävästi tukeväksi toiminnaksi. Suomen maatalouden ongelma innovaatioiden suhteen ei välttämättä ole tietämyksen siirron puute tai ohjaavien mekanismien vähäinen määrä. Yhtenä keskeisenä ongelmana voidaan pitää suurempien ja tuotannoltaan monipuolistuvien maatilojen pientä määrää. Periaatteessa suurempien ja tuotannoltaan monipuolisten sekä kasvuhakuisten maatilojen merkitys korostuu maataloudessa. Ne voivat onnistuneesti tuottaa tuotannollisia ideoita ja samalla toimia esimerkkeinä muille myös pienemmille maataloille.

### 2) Maaseudun osaaminen

Toimenpiteiden tasolla yksi ohjelman suurista kokonaisuuksista on maaseudun yrittäjien osaamisen parantaminen. Osaamisen vahvistaminen vaikuttaa sekä virheiden vähentymiseen, elinkeinon vahvistumiseen että maaseudun yrittäjien tiedon lisääntymiseen ja siirtymiseen. Osa osaamisen kehittämistoimista vaikuttaa epäsuorasti.

Osaava työvoima ja osaamisen lisääminen liittyy sekä viljelijöiden että neuvonantajien tieto- ja taitotason parantamiseen. Neuvonta ja koulutus voisi olla laajempaa kuin pelkästään alueen sisällä. AMK-aloituspaikkojen leikkaaminen vie pohjaa maaseutuelinkeinoista ja vaikuttaa nuorten kiinnostukseen maaseutuun. Neuvonnalla ei voida paikata systemaattisia ongelmia.

Maaseudun osaamisen kehittäminen liittyy myös olennaisesti maatalayrittäjien liiketoimintaosaamiseen ja ympäristötietouteen. Varsinkin maatilojen koon kasvaessa on hyvin tarpeellista

<sup>17</sup> Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Maaseutuvaikutusten arviointi 2009.

kiinnittää aiempaa enemmän huomiota maanviljelijöiden yritys-johdollisiin taitoihin sekä liiketaloudelliseen osaamiseen. Tällä ohjelmakaudella on huomiota kiinnitetty maatilayrittämisen toimintaympäristössä tapahtuneisiin nopeisiin muutoksiin, ja on odotettavissa tulevalla ohjelmakaudella, että muutosnopeudet eivät sanottavasti tule hidastumaan. Tilojen koko on edelleenkin kasvamaan päin ja tuotannollinen monipuolistuminen lisääntyy. Ympäristöasiat ovat politiikkatasolla aiempaa enemmän esillä, mutta varsinainen ympäristöosaaminen ei kokonaisuudessaan täysin vahvistu maatilayrittäjien keskuudessa.

### **3) Maaseutuasuminen ja palvelujen järjestäminen**

Koulutustoimenpiteellä pyritään vaikuttamaan siihen, että maaseudulle syntyisi uusia palveluiden järjestämisen muotoja. Maaseudun palvelujen ja kylien kehittämisen toimenpiteellä tuetaan pieniä, paikallisia palveluyrityksiä, jotka synnyttävät työpaikkoja ja palveluiden saatavuus paranee harvaan asutuilla seuduilla. Olennainen kysymys on, mistä syntyy virtoja, joista ja joissa maaseutu elää. Hoivapalveluiden mahdollisuudet herättävät keskustelua, sillä vaikka palveluille on kysyntää, tulee miettiä, miten paljon tulevaisuudessa voidaan maksaa omasta hoivasta.

Maaseutualueiden palvelujen kehittäminen on tärkeää kyläyhteisöjen elinvoimaisuuden ja maaseudun yleisen vetovoimaisuuden lisäämisen kannalta. Uusien palvelujen järjestämistapoja ja -muotoja kehitettäessä on syytä kiinnittää huomio kunnan vastaavaan palveluun. Jo kuluvalle ohjelmakaudella on keskusteltu uusien palvelujen tarkoituksenmukaisesta sisällöstä ja ohjelmallisten tavoitteiden yhdenmukaisuudesta yleisen käytännön kanssa. Ohjelmatekstin mukaisesti tukitoimenpiteet eivät sisällä kuntien lakisääteisten peruspalvelujen tuottamista. Tavoitteena on tukea toimenpiteitä, jotka tähtäävät uusien toimintamallien pohjalta palvelujen turvaamiseen ja täydentämiseen. Tavoitteiden mukaisen toimenpiteiden toteuttamisessa pitää kuitenkin kiinnittää huomiota häilyvään rajaan julkisten ja muiden palvelutuottajien välillä. Kehittämishojelman strategian yksi painopisteistä on biotalouden tukeminen, joka konkretisoituu yhteistyö-toimenpiteessä erilaisten toimijoiden verkostoitumiseen.

Osassa Suomea asuminen maaseudulla on vahvasti sesonkiluonteista. Maaseutu tarvitsee kuitenkin kaikki asukkaat, sekä osaikaiset että vakituiset, myös laskennallisesti. Liikkuvia palveluita ja muita palveluiden organisointimuotoja voidaan kokeilla.

### **4) Maaseudun saavutettavuus, yhteydet ja infrastruktuurin toimivuus**

Koulutustoimenpiteellä, tila- ja yritystoiminnan sekä maaseudun palvelujen ja kylien kehittämisen toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan maaseudun saavutettavuuteen. Tila- ja yritystoiminnan kehittämisen toimenpiteen kohdalla mainitaan syrjäseutujen yrittäjien saavutettavuuden haasteet taajamissa tai kaupungeissa toimiviin yritysyrityksiin nähden. Jotta ohjelman tavoite tukea yritysten kilpailukykyä toteutuisi, on ohjelman ohjattava resurssit yritysten saavutettavuuden parantamiseen. Jos yritysten kilpailukykyä

tuetaan, ohjelmalla voidaan vaikuttaa myös palveluiden tuottamiseen ja työllisyyteen. Syrjäseutujen yritysten saavutettavuuteen liittyy olennaisesti paikallinen tietoliikenneinfrastruktuuri, erityisesti laajakaistan toimivuus maaseudulla. Maaseudulla tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntävä liiketoiminta on mahdollinen vain toimivan laajakaistayhteyden avulla.

Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen on keskeisin toimenpide toimivan infrastruktuurin kehittämisen kannalta. Toisaalta tässä yhteydessä on myös kiinnitettävä huomiota riittävän yritysraakenteen olemassaoloon ja yritysmyönteisen ilmapiirin luomiseen. Laajemmaksi tavoitteeksi tulisikin ottaa, ei ainoastaan kylien palvelutarjonnan kehittäminen, vaan myös yritys ympäristön kehittäminen. Kylien elinvoimaisuus todentuu parhaiten niiden taloudellisen pohjan vahvistumisen kautta. Tätä yhteyttä pitäisi korostaa nykyistä enemmän kylien kehittämiseen liittyvän toimenpiteen kohdalla.

Ohjelman toimenpiteistä neuvonnan yhteydessä mainitaan etäneuvonnan mahdollisuus. Kun neuvonta on tila- ja tilannekohtaista, on pidettävä huoli, että etäneuvonta täyttää neuvonnan kriteerit. Sen sijaan koulutustoimenpiteen kohdalla etäkoulutus (esimerkiksi videokoulutus) toimii kustannuksia vähentäen ja koulutuspalvelun saavutettavuutta parantaen.

Tavoitteiden onnistumisen ja maaseudun elinvoimaisuuden vuoksi on olennaista rahoittaa infrastruktuuria muistakin rahoituslähteistä kuin maaseudun kehittämisohjelmasta.

### **5) Maaseudun vetovoimatekijät ja vahvuudet**

Maaseudun vetovoimatekijät pyritään nostamaan liiketoiminnaksi. Maaseudun kannalta on olennaista osata markkinoida ja tuotteistaa vetovoimatekijöitä siten, että ne ovat kilpailukykyisiä. Paikallisia markkinoita voidaan vahvistaa Leader-toiminnan avulla. Ohjelman toimenpiteillä ei voi mainostaa, mutta se voi edistää markkinointia ja tuotannon kehittämistä.

Maaseudun vetovoimatekijät liittyvät liiketoiminnan lisäksi asumiseen ja työntekoon. Ohjelman toimenpiteillä pyritään edistämään yritysten syntyä maaseudulle sekä houkuttelemaan työntekijöitä.

Osa toimenpiteistä vaikuttaa ympäristön tilaan läpileikkaavasti. Ympäristöinvestoinneilla pyritään säilyttämään ja lisäämään perinnebiotooppeja ja luonnonlaitumia, jotka vahvistavat kulttuuriperintöä ja maisema-arvoja.

### **6) Yhteisöllisyys, sosiaalinen pääoma ja kansalaisten osallistuminen**

Ohjelman strategiassa mainittu ”paikallisen omaehtoisen toiminnan vahvistaminen maaseudun elinvoiman ja elämänlaadun lisäämiseksi” toteutuu pitkälti Leader-toimintatavan kautta. Ohjelman toimenpiteistä Leader:illa on eniten vaikutusten maaseudun yhteisöllisyyden ja kansalaisten osallisuuden lisäämiseen.

Maaseudun palvelujen ja kylien kehittämisen toimenpiteen yhteydessä on lueteltu kattavasti yhteisöllisyyttä parantavia hankeaihioita.

Leader-toimintatapa vahvistaa paikallista osallistumista ja pyrkii kannustamaan rohkeisiin aloitteisiin. Ota kantaa -kyselyn mukaan paikallisen kehittämisen tärkeimpinä työkaluina pidettiin ihmisten aktiivointia, neuvontaa ja verkostoitumista.

## 5.6 Horisontaaliset periaatteet: tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja kestävä kehitys

### 5.6.1 Sukupuolten tasa-arvo, yhdenvertaisuus

Sukupuolten välinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ovat ohjelman horisontaalisia periaatteita, jotka tulee huomioida kehittämissuunnitelmassa yhteisen strategiakehyksen ja yleisasetuksen artiklan 48(l-m) mukaisesti. Suomen lainsäädännössä laki miesten- ja naisten välisestä tasa-arvosta (609/1986) 4 § ja Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) 4 § sisältävät säännökset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä syrjinnän kiellosta.

Arviointi on suoritettu komission ohjeistuksen mukaisesti tarkastelemalla valmisteluprosessia, ohjelma-asiakirjaa sekä ohjelman odotettuja vaikutuksia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi sekä syrjinnän ehkäisemiseksi.

#### ***Sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteiden huomioiminen valmisteluprosessissa ja ohjelma-asiakirjassa***

Ohjelmavalmistelun käynnistyessä ja läpi valmisteluprosessin ei ole aktiivisesti kiinnitetty huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin, eikä erityisiä toimenpiteitä järjestöjen tai muiden keskeisten sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemiseksi ole määrätietoisesti tehty. Ohjelma tuo kuitenkin esille, että tasa-arvon edistämiseksi toimivat järjestöt ovat olleet edustettuina ohjelman valmisteluryhmissä ja tulleet kuulluiksi. Näkemyksensä sukupuolten välisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden asioissa on ollut mahdollisuus tuoda esille sidosryhmiä osallistavien yleisten menettelyjen<sup>18</sup> kautta. Sidosryhmiä ei kuitenkaan ole erityisesti kannustettu huomioimaan periaatteita esimerkiksi asettamalla aiheita käsitteleviä kysymyksiä. Virallisella lausuntokierroksella 23.5.–25.6.2013 ainoastaan Maa- ja kotitalousnaisten Keskus<sup>19</sup> viittaa lausun-

nossaan maaseudun naisiin<sup>20</sup>. Lausunto tuo esiin näkökulman, joka asettaa (nuoret) naiset keskeiseen asemaan kehittyvän ja hyvinvoivan maaseudun sekä terveen väestörakenteen mahdollistajana. Naisten työllisyysmahdollisuuksien osalta Maa- ja kotitalousnaisten Keskus kohdistaa huomionsa naisyrityksyyden mahdollisuuksiin, jota tukee nuorten naisten monipuolinen ja hyvä koulutus, tietoverkot ja etätö, lähiruoan merkityksen kasvu ja ns. green care -toiminnan yleistymisen. Lausunto mainitsee kuitenkin myös sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta olennaisen työn ja perheen yhteensovittamisen haasteen, jolla on vaikutuksia erityisesti naisyrityksyyteen. Lausunto ei ole aiheuttanut muutoksia uuteen ohjelmaluonnokseen.

Ohjelman erityisryhminä kiinnitetään huomioita naisiin, miehiin sekä nuoriin, joiden asemaa maaseudulla pyritään toimenpitein tukemaan. Ohjelman nykytila-analyyseissä lähtökohta eri väestöryhmien tarkasteluun on maaseudun väestörakenteen kehityksessä. Keskeiseksi haasteeksi nähdään se, miten luoda maaseudusta viihtyisä asuinympäristö, jossa on työllistymis- ja ansaintamahdollisuuksia maaseudun voimavarana koetuille naisille sekä nuorille. Eri väestöryhmiä ei eritellä eikä sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiä haasteita analysoida horisontaalisesti toimintaympäristön kuvauksessa. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi asetetaan painoarvoa paikallislähtöisen toiminnan tarpeelle, jota Leader-toimintatapa tukee. Nuorten osallistuminen Leader-rahoituksella tuettuun toimintaan huomioidaan erityisesti, mutta ei muodosteta linkkiä eri väestöryhmiin (mukaan lukien syrjäytymis- ja syrjintävaarassa oleviin kohderyhmiin).

Tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta huomataan, että toimintaympäristön kuvauksen puutteet sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden huomioimiseksi toistuvat tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta. Prioriteetin 6. *Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla* tavoitteet ja sen kohdealueet 6A: *Monipuolistamisen, uusien pienyritysten perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen perustamisen edistäminen*, 6B: *Maaseutualueiden paikallisen kehittämisen edistäminen* ja 6C: *Maaseutualueiden tieto- ja viestintäteknologian saavutettavuuden, käytön ja laadun parantaminen* kohdistavat toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan toimintaympäristön kuvauksessa määriteltyihin väestörakenteen ja syrjäytymisen haasteisiin sekä erityisesti naisten kokemiin haasteisiin maaseudulla (palvelualan työpaikkojen ja korkeaa koulutusta vaativien työpaikkojen puute sekä korkeammat vaatimukset työ- ja asuinympäristöltä). Toimenpiteiden kuvaukset eivät kuitenkaan huomioi eri kohderyhmiä (mukaan lukien naisia ja nuoria) lukuun ottamatta toimenpiteitä maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen, Leader-toimintatapa sekä tila- ja yritystoiminnan kehittäminen.

<sup>18</sup> Ks. luku 6. mm. 1. gallup, keskustelu ja kysely otakantaa.fi -sivustolla 14.2.–20.3.2013, 2. ohjelmaluonnoksen ja sen ympäristöselostuksen virallinen lausuntokierros 23.5.–25.6.2013, 3. tiedotus maaseutu.fi -sivustolla teemoittaisin yhteystietoineen.

<sup>19</sup> Maa- ja kotitalousnaisten Keskus on edustettuna myös paikallisen kehittämisen (Leader) valmisteluryhmässä.

<sup>20</sup> Lausunnot on poimittu [www.hare.vn.fi](http://www.hare.vn.fi) -sivustolta hankenumerailla MMM030:00/2013.

Seurannan osalta ohjelmaluonnoksessa todetaan, että yleisase-  
tuksen 41 artiklassa ja maaseutuasetuksen 73 artiklassa tarkoite-  
tun seurantakomitean jäseneksi kutsutaan edustajat maaseudun  
nuoris- ja naisjärjestöistä ja paikallisista Leader-ryhmistä sekä  
muista ohjelman toteuttamisen kannalta keskeisistä sidosryh-  
mistä. Arviointisuunnitelmassa ei oteta kantaa sukupuolten  
tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Maaseudun asukkaiden  
vaikuttamis- ja kehittämismahdollisuuksien osalta tarkastellaan  
nuorten osallistumisaktiivisuutta. Ohjelmassa määritellään, että  
ELY-keskukset laativat alueelliset valintakriteerit yleisellä tasolla  
sekä erikseen yritysrahoitukselle ja kehittämishankerahoitukselle.  
Alueelliset valintakriteerit käsitellään ohjelman seurantako-  
miteassa. ELY-keskusten tulisi ottaa huomioon horisontaaliset  
periaatteet valintakriteerejä laadittaessa.

Ohjelma-asiakirjan sijaan sukupuolten välinen tasa-arvon ja  
yhdenvertaisuuden periaatteiden huomioiminen ohjelmakaudella  
pyritään takaamaan kirjaamalla periaatteet uudistuvaan Manner-  
Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014–2020 ohjaavaan  
maaseudun kehittämistukilainsäädäntöön. Esitys maaseudun  
kehittämistukilainsäädännöksi on kuitenkin selkeästi keskeneräi-  
nen ennakoarviointia tehtäessä, eikä lakiehdotuksessa käsitellä  
tasapainoisesti sekä sukupuolten välisen tasa-arvon että yhden-  
vertaisuuden periaatteita. Lainsäädäntöesitys käsittelee tasa-  
arvoaikutusten seurantaa, Leader-toimintaa, nuorten asemaa  
sekä alueellista tasa-arvoa myös harhaanjohtavasti ”Tasa-arvo- ja  
yhdenvertaisuusvaikutukset”-otsikon alla, mikä kuvastaa aiheen  
haastavuutta valmistelijoille.<sup>21</sup> Leader-toiminnan osalta lainsä-  
däntöesitys viittaa sukupuolten väliseen tasa-arvoon määrittäen,  
että tavoitteet asetetaan sukupuolittain ja että Leader-ryhminä  
toimivien yhdistysten jäsenmäärien ja hallituksien kokoonpanoja  
seurataan myös sukupuolittain. Monimuotoisesti paikallista  
toimintaa, elämänlaatua ja hyvinvointia lisääviä ja työn ja yrit-  
täjyyden kehittämistä edistäviä hankkeita valittaessa pyritään  
vaikuttamaan tasa-arvon lisääntymiseen. Huomioidaan myös, että  
eri ikäryhmien asemaan voidaan vaikuttaa kiinnittämällä tähän  
huomioita etenkin Leader-ryhmien hankkeiden valinnassa. Tässä  
yhteydessä viitataan hanketoiminnan suuntaamiseen aktiivisesti  
nuorille siten, että he joko osallistuisivat itse hankkeeseen tai  
heidän harrastus- ja elinkeinomahdollisuuksien parantamiseen  
kohdennettaisiin toimenpiteitä. Eri ikäryhmien asemaan vaikut-  
tamisella tarkoitetaan lähinnä siis maaseutualueiden houkutte-  
vuuden lisäämistä nuorten keskuudessa vastaamalla toimenpitein  
korkean työttömyyden ja palveluiden heikkenemisen haasteeseen.  
Tapa, jolla Leader-toiminta ja alueellisen tasa-arvo kirjataan  
lakiehdotukseen, vahvistaa jo ohjelmaluonnoksen analyysin  
aikana esiin tulleen ohjelman näkemyksen sukupuolten välisen  
tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteista. Eri kohderyhmien  
asemaa pyritään vahvistamaan alueellisen tasa-arvon toteutumise-  
ksi. Tämä käsitys ei kuitenkaan vastaa tasa-arvolain ja yhden-

vertaisuuslain vaatimuksia. Tasa-arvo-ohjelma 2012–2015 ja muu  
lainsäädäntö vaatii kaksoisstrategian toteuttamista tarkoittaen  
sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toimia sekä erityis-  
toimia tasa-arvon edistämiseksi. Sukupuolivaikutusten arviointi  
on valtavirtaistamisen menetelmä, jolla pyritään selvittämään  
tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikutuksia eri sukupuolten ja  
sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta. Asioita tarkastellaan siis  
nais- ja miesnäkökulmasta. Toisaalta yhdenvertaisuusvaikutusten  
arviointi on toiminnan vaikutusten tarkastelua syrjinnän vaarassa  
olevien ryhmien näkökulmasta. Lakiesityksen esittämä tasa-arvo-  
ja yhdenvertaisuusvaikutusten seuranta ei ole riittävä määritte-  
lemään sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia ja  
seurantaa vaan käytännön toteutus viittaa yhdenvertaisuuden  
osalta muodolliseen, ei tosiasialliseen, yhdenvertaisuuteen.  
Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on juurikin analysoida, onko  
samoilla toimenpiteillä samat vaikutukset eri kohderyhmiin vai  
tarvitaanko samaan tavoitteeseen pääsyyn eri toimenpiteet eri  
kohderyhmille.

Maaseudun kehittämistukilainsäädännön lisäksi ELY-keskusten  
alueelliset maaseutustrategiat ja Leader-ryhmien paikallisen  
maaseudun kehittämisstrategiat ohjaavat sukupuolten välisen  
tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteiden toteutumista  
ohjelmakaudella. Kyseisten strategioiden arviointi ei kuulu  
ennakoarvioinnin alaisuuteen. Ohjelma-asiakirjan osalta voi-  
daan kuitenkin todeta, että asiakirjaan on kirjattu paikallisen  
maaseudun kehittämisstrategian kriteerit, jotka määrittävät että  
strategiassa on eritelty tavoitteet naisten, miesten ja nuorten toi-  
menpiteille sekä mahdollisesti eri väestöryhmille kohdennettuja  
toimia. Lisäksi ryhmän kriteerit määrittävät, että kaikilla alueen  
toimijoilla tulee olla mahdollisuus liittyä ryhmän jäseneksi.<sup>22</sup>

Ohjelmaluonnoksen lisäksi on tarpeellista tarkastella myös  
strategioiden valmistelijoille toimitettua ohjeistusta. Ohjeistus  
paikallisen maaseudun kehittämisstrategian valmistelemiseksi<sup>23</sup>  
ei tarjoa ohjelmaluonnokseen verrattuna tarkempaa tietoa suku-  
puolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden huomioimiseksi.  
ELY-keskuksille on lähetetty kaksi ohjeistusta, joista ensimmäinen  
11.5.2012 ja toinen 13.3.2013. Toisessa ohjeistuksessa<sup>24</sup> on  
pyritty ottamaan huomioon myös ohjelman läpileikkaavat tee-  
mat. Huomataan kuitenkin, että läpileikkaavien teemojen osalta  
tuodaan esiin innovaatioiden, ilmastonmuutoksen ja ympäristön  
lisäksi muina läpileikkaavina kysymyksiä ainoastaan kestävä  
kehitys, alueen tasapainoinen kehitys, nuorten ja naisten huo-  
mioon ottaminen ohjelmassa ja sen toteutuksessa, maaseudun  
ja kaupungin vuorovaikutus. Ohjeistus ELY-keskusten alueellisten  
maaseutustrategioiden laatimiseksi ohjaa siis ottamaan huomi-  
oon ainoastaan toimenpiteiden suhde nuoriin ja naisiin, mutta  
ei muihin kohderyhmiin. Ohjeistus Leader-ryhmien paikallisen  
maaseudun kehittämisstrategian laatimiseksi vaatii asettamaan

<sup>21</sup> Esim. tasa-arvoaikutusten sijaan tulisi käyttää sukupuolivaikutukset.

<sup>22</sup> Asiaa on käsitelty laajemmin jäljempänä Leader-toimenpiteen kohdalla.

<sup>23</sup> Hakuohje Manner-Suomessa ohjelmakaudella 2014-2020 toimivaksi paikalliseksi Leader-ryhmäksi maaseutu- ja kalatalousalueella. MMM

<sup>24</sup> Maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 alueellisten kehittämissuunnitelmien ohjeistus (vaihe II). MMM



eriteltyt tavoitteet naisten, miesten ja nuorten toimenpiteille sekä mahdollisesti eri väestöryhmille kohdennettuja toimia. Näiden strategioiden ohjeistukset eivät siis ohjaa sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin ja seurantaan toimenpidetasolla. Sen sijaan Leader-toiminnalla voidaan odottaa vaikuttavan positiivisesti sukupuolten välistä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi, mikäli hankkeita suunniteltaessa kyetään analyysoimaan eri väestöryhmien osalta tilanne asianmukaisesti.

### **Ohjelman mahdollisuudet edistää sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta**

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma pyrkii vaikuttamaan maaseudun elinvoimaisuuteen maaseudun asukkaiden toimeentulo- ja työllistymismahdollisuuksia sekä osallisuutta edistämällä. Ohjelman toimenpiteiden kohdistuessa ihmisiin on sillä myös vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Näitä vaikutuksia on keskeistä seurata toimeenpano-, seuranta- ja arviointivaiheessa.

Seuraavia ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin välittömästi kohdistuvia toimenpiteitä voidaan pitää sukupuolen ja yhdenvertaisuuden kannalta neutraaleina toimenpiteinä (kuitenkin huomioiden, että niin toimenpiteiden velvoitteet ja byrokraatia kuin myös tulovaikutus kohdistuvat useammin miehiin kuin naisiin maatalouden sukupuolirakenteesta johtuen):

- ympäristökorvaukset
- luonnonmukainen tuotanto
- luonnonhaittakorvaukset
- eläinten hyvinvointi sekä
- investoinnit fyysiseen omaisuuteen (C. investointitoimenpiteen sopimus ei-tuotannollisesta investoinnista ympäristön hoidon edistämiseksi).

Täten vain neljäsosa ohjelman rahoituksesta kohdistuu toimintaan, joka kohdistuu välittömästi ihmisiin ja jolla on täten selkeä yhteys sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden periaatteiden toteutumisen kannalta.

Vaikutusten kohdentumisen kannalta ohjelman toimeenpanoa ohjaavat maaseudun kehittämiskilainsäädäntö, Leader-ryhmien paikallisen maaseudun kehittämisstrategiat ja ELY-keskusten alueelliset maaseutustrategiat ovat keskeisessä asemassa. Ohjelma-asiakirja ei maaseudun palveluiden ja kylien kehittämisen, Leader ja tila- ja yritystoiminnan kehittämisen ohella tuo esiin toimenpiteisiin sidoksissa olevia kohderyhmiä, eikä ohjelmaan ole varattu periaatteiden edistämiseen kohdennettuja resursseja. Toisaalta ohjelma ei sisällä myöskään sukupuolten välisen tasa-

arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta ristiriidassa olevia toimenpiteitä ja tavoitteita.

Arvioitaessa ohjelman vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon ja ikärakenteen kannalta on huomionarvoista tarkastella maatala- ja yritystoimintaan kohdistuvien kehittämistoimenpiteiden kohdentumista erityisesti naisten ja nuorten tulonhankintaa ja työllisyyttä lisääville aloille. Toimenpiteistä investoinnit fyysiseen omaisuuteen sekä tila- ja yritystoimintaan tuetaan maataloustuotteiden ja palveluiden (mm. lähi- ja luomuruoka ja muut erikoistuotteet, matkailu ja hyvinvointi) ja näillä aloilla toimivien mikroyritysten sekä yhteistyö- tai osuuskuntamuotoisen yritystoiminnan kehittämistä. Monialaisen maatalouden tukeminen lisää osa-aikayrittäjyyden mahdollisuuksia sekä naisten työllistymistä maatilalle. Tila- ja yritystoiminnan erityisenä painopisteenä on nuorten yrittäjyyden edistäminen. Toisaalta biotalouteen perustuvan energiatalouden kehittäminen ja teknologisten innovaatioiden tukeminen tukee miesvaltaisia aloja.

Kauden 2007–2013 arviointitulokset osoittavat yritystukien osalta, että harvaan asutulle maaseudulle on syntynyt keskimääräistä enemmän miestyöpaikkoja, kaupunkiin ja kaupunkien läheiselle maaseudulle naistyöpaikkoja sekä nuorten työpaikkojen syntymistä yritystuet ovat edistäneet erityisesti kaupungeissa<sup>25</sup>. Yritystuista laajimmin käytetty ja kustannustehokkain uusien työpaikkojen luomisessa nuorille ja naisille oli mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen<sup>26</sup>.

Toimenpiteistä maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen sekä Leader vaikuttavat eri kohderyhmiin maaseudun viihtyvyyden, palveluiden, yhteisöllisyyden ja osallisuuden sekä elinkeinotoiminnan kehittämisen kautta. Toteutettavien hankkeiden toimitatavalla ja sisällöllä on vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta ja tämän vuoksi olisikin ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että sukupuolinäkökulma ja syrjinnän ehkäiseminen kyetään ottamaan huomioon toimeenpanossa lisäten ohjelman vaikuttavuutta ja vähentäen riskiä heikommassa asemassa olevien kohderyhmien aseman heikentämisestä. Keskeistä on hanketoimijoiden osaaminen periaatteiden osalta siten, että hankkeisiin kyetään valtavirtaistamaan sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat ja etteivät hankkeet myöskään vahvista stereotyyppioita. Toimenpiteiden kuvausten perusteella voidaan arvioida, että hankkeilla on merkittävä potentiaali vahvistaa niin naisten ja nuorten tulonhankinta- ja työllistymismahdollisuuksia sekä viihtyvyyttä kuin myös estää heikossa asemassa olevien nuorten miesten syrjäytymistä. Miesten syrjäytymisriskiin ei kiinnitetä ohjelmassa riittävästi huomioita. Lisäksi hankkeita on

<sup>25</sup> Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 arviointiraportti vuodelta 2010, s. 82. FAR

<sup>26</sup> Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi 2007–2013. FAR

mahdollista kohdistaa myös muihin kohderyhmiin osallisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi. Tukemalla paikallislähtöistä Leader-toimintatapaa, yhdistyksiä ja muuta kolmatta sektoria saavutetaan parhaiten erityisesti maaseudun naisten innovaatiopotentiaali.

Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen toimenpiteen kuvauksessa eri kohderyhmät tuodaan esiin seuraavasti:

*Toimenpiteessä toteutetaan hankkeita, joilla aktivoidaan, suunnitellaan, selvitetään tai kehitetään maaseudun palveluita huomioiden eri väestö- ja toimijaryhmät: esimerkiksi yritykset, järjestöt, kylät asukkaineen sekä eri ikäryhmät.*<sup>27</sup>

Leader-toimenpiteen kuvauksessa määritellään seuraavasti:

*Leader-toiminnalla vahvistetaan ja kehitetään paikallisia yhteisöjä, yrityksiä ja alueen elinvoimaa. Sen avulla saadaan erilaisia ja eri-ikäisiä ihmisiä ja yhteisöjä mukaan paikalliseen kehittämistyöhön. Näin heidät saadaan toimimaan ja ottamaan vastuuta kehittämistyöstä aktiivisesti ja aloitteellisesti. Erityisesti Leader-toiminnassa panostetaan nuoriin.*<sup>28</sup>

*Erialaisten ryhmien kuten nuorten, vanhusten, maahanmuuttajien, työttömien osallistuminen alueen kehittämiseen lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja ehkäisee syrjäytymistä.*<sup>29</sup>

*Kaikilla alueen toimijoilla tulee olla mahdollisuus liittyä toimintaryhmän jäseneksi (ts. säännöt eivät saa rajata toimijoita pois.)*<sup>30</sup>

Lisäksi paikallisen maaseudun kehittämisstrategian kriteeriksi on määritelty, että sen pitää eritellä *tavoitteet naisten, miesten ja nuorten toimenpiteille sekä mahdollisesti eri väestöryhmille kohdennettuja toimia.*<sup>31</sup>

Kauden 2007–2013 arviointitulokset osoittavat, että sukupuolten ja ikäryhmien tasa-arvon edistämistä ei ole koettu Leader-ryhmien ydinalueeksi niin ryhmien vastuuhenkilöiden kuin myös asukkaiden näkökulmasta. Leader-ryhmien itsensä arvioimana kuitenkin todetaan, että erilaiset toimijat ja väestöryhmät ovat melko kattavasti mukana toiminnassa.<sup>32</sup> Leader-ryhmille suunnattu Leader-ryhmien toiminnan kohdentumista ja vaikutuksia syrjäytymisen ehkäisyyn ja tasa-arvoon selvittävä Sosiaalinen pääoma -kysely<sup>33</sup> edelleen osoittaa, että vanhusten aseman parantamiseen tai sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen Leader-ryhmät ovat käyttäneet selvästi vähiten rahoitusta. Sen

sijaan Leader-rahoitusta on kohdistettu eniten nuorten aseman parantamiseen. ELY-keskukset arvioivatkin samansuuntaisesti, että ryhmien työ vanhusten aseman ja sukupuolten välisen tasa-arvon parantamiseksi on keskimäärin onnistunut vain kohtalaisesti. Arvioinnin tuloksissa vuodelta 2011 kuitenkin todetaan, että: *”Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa toimintaryhmät ovat merkittäviä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjiä, sillä uusissa työpaikoissa, säilytetyissä työpaikoissa ja koulutuksen suorittaneissa henkilöissä naisten osuustavoitteet ovat toteutuneet parhaiten.”*<sup>34</sup>

Esitelyjen tulosten pohjalta nähdään, että vaikka Leader-toiminta pyrkii asettamaan eriteltäviä tavoitteita miehille, naisille ja nuorille, Leader-ryhmät eivät luultavimmin aseta vähäisiä resurssijaan sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen ja vaikutukset jäävät näin ollen pieniksi. Ilman ohjelman tiukempaa ohjaavuutta tai erityisiä toimenpiteitä suuria muutoksia tuskin tulee tapahtumaan verrattuna kuluvaan kauteen. Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että sukupuolinäkökulman ja yhdenvertaisuuden periaatteet kyettäisiin valtavirtaistamaan Leader-toimintaan ja vaikutusten arviointi saataisiin osaksi hankesuunnittelua ja seurantaa.

Tulevan kauden ohjelmassa syrjäytymisen ehkäisy on keskeinen teema. Kuten kuluva kauden arvioinnissa tuodaan esille, maaseudun miesten asemaan syrjäytymisvaarassa olevana kohderyhmänä tulisi kiinnittää huomiota ohjelmassa. Näin ei kuitenkaan tehdä, mikä heikentää ohjelman vaikuttavuutta. Samoin tulisi kiinnittää nuorten lisäksi myös huomiota maaseudun kasvavaan vanhusväestöön, joka määritellään toimintaympäristön kuvauksessa. Tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta vanhukset huomioidaan kuitenkin vain yhdellä sanalla Leader-toimenpiteen osalta. Kuitenkin kauden 2007–2013 arviointi osoittaa, että vanhusten aseman parantamiseen Leader-toimenpitein asetetaan vain vähän resurssija ja tulosten nähdään tällöin myös olevan heikot.

Toimenpiteet yhteistyö sekä koulutus ja tiedonvälitys tukevat kehittämisohjelman tavoitteita. Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen riippuvat siitä, miten toiminnan organisoinnista ja sisällöstä. Keskeistä on, että toteutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa otetaan kyseiset periaatteet huomioon.

<sup>27</sup> Ohjelmaluonnos s. 149

<sup>28</sup> Ohjelmaluonnos s. 266

<sup>29</sup> Ohjelmaluonnos s. 266

<sup>30</sup> Ohjelmaluonnos s. 268

<sup>31</sup> Ohjelmaluonnos s. 270

<sup>32</sup> Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi 2007–2013, s. 117–118. FAR

<sup>33</sup> Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 arviointiraportti vuodelta 2011, 47–48, 63–65. FAR

<sup>34</sup> Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 arviointiraportti vuodelta 2011, s. 28–29. FAR

Kaikkiaan ohjelma ei läpileikkaavasti tunnista sukupuoltenvälistä tasa-arvoa, eikä lainkaan syrjintää ilmiönä. Täten toimenpiteiden osalta ei myöskään oteta huomioon näiden periaatteiden kannalta keskeisiä kysymyksiä valtavirtaistamisen periaattein. Seurantaindikaattorit olisivat hyvä lähtökohta kohderyhmien tarkastelulle. Ainoastaan Leader-toimenpiteen osalta miehet, naiset sekä alle 35-vuotiaat eritellään. Nuorten ja naisten ollessa ohjelman erityisinä kohderyhminä olisi keskeistä ottaa huomioon myös näiden ryhmien kirjo. Ymmärtämällä toimenpiteiden vaikutuksia eri kohderyhmiin voidaan parantaa ohjelman vaikuttavuutta. Ohjelma-asiakirjaan kirjatut toimet osaamisen lisäämiseksi sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden osalta ovat keskeisiä ohjelman toimeenpanon kannalta. Mm. todetaan, että sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja valtavirtaistaminen (Valtava) -kehittämishjelma ja hallintoviranomainen järjestävät välittävälle toimielimille tukitoimina koulutusta ja ohjausta sukupuolten tasa-arvosta ja valtavirtaistamisesta.<sup>35</sup>

### 5.6.2 Kestävä kehitys

Eurooppa 2020 -strategian mukaisen kestävän kehityksen periaatteen toteutumista käsitellään yksityiskohtaisesti SOVA-prosessin myötä. Kestävän kehityksen periaatteen toteutumisen kannalta keskeinen arviointikysymys on, kuinka prioriteetit 4 ja 5 istuvat interventiologiikkaan ja kuinka osuvia indikaattorit ovat. Interventiologiikka ja indikaattorit ja niiden lähtötasot on arvioitu luvussa 10. Toisaalta kestävän kehityksen toteutuminen linkittyy ohjelman strategian, osuvuuden ja johdonmukaisuuden tarkasteluun, joka on toteutettu luvussa 5.

Kestävä kehitys huomioidaan läpi koko ohjelmaluonnoksen toimintaympäristön kuvauksen, strategian, painopisteiden ja toimenpiteiden osalta. Muun muassa ohjelman strategiassa määritellään tavoitteeksi biotalouden edistäminen harjoittamalla maa- ja metsätaloutta taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla. Myös esitys maaseudun kehittämistukilainsäädännöksi käsittelee kestävä kehitystä. Tosin harhaanjohtavasti Sukupolvivaikutukset-otsikon alla. Otsikko kannattaisikin vaihtaa esimerkiksi Kestäväksi kehitykseksi. Myös ohjeistus ELY-keskusten alueellisten maaseutustrategioiden laadintaan tuo esiin kyseiset horisontaaliset periaatteet. Lisäksi Leader-ryhmien paikallisen maaseudun kehittämishjelman kriteeristöä määritellään, että:

*”Strategian tavoitteiden ja toimenpiteiden tulee olla kestävän kehityksen periaatteiden mukaisia. Paikallisen strategian tulee edistää myös horisontaalisia tavoitteita, joita ovat innovaatiot, ilmastonmuutokseen varautuminen ja ympäristö.”*

Kestävän kehityksen huomioimista tukeekin voimakkaasti ohjelman sitoutuminen horisontaalisiin teemoihin ympäristö, ilmasto ja innovaatiot. Ohjausvaikutuksen saamiseksi onkin ansiokasta, kuinka nämä horisontaaliset teemat tuodaan esiin läpi ohjelman.

Ohjelmassa tuodaan ansiokkaasti esiin ohjelman tavoitteiden toteutumista sekä kestävä kehitystä edistävä neuvonta erillisenä toimenpiteenään sekä myös toimintaympäristön, valitun strategian ja tavoitteiden osalta. Neuvonnan lisäämisen taustalla on ohjelmakaudella 2007–2013 identifioitu tarve kehittää tilakohtaisen neuvonnan lisäämiselle ympäristötoimenpiteiden kohdentamisen avuksi ja tuotantoeläinten hyvinvoinnin edistämiseksi koko maassa sekä kauden 2014–2020 maatalouden ympäristöasioiden kokonaisuuden hyvin laaja määritelmä. Neuvonnalla pyritään vahvistamaan yhteistyötä ja osaamista. Tavoitteeksi asetetaan viljelijän ympäristötietoisuuden ja -osaamisen kasvattaminen ja neuvonnan avulla ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisen tehostaminen.

### 5.7 Ohjelmaa ja sen läpileikkaavia teemoja koskevat suositukset

Suomen kannattaisi ohjelmaversiossa tuoda esille vielä vahvemmin Suomen erityispiirteet Euroopan unionissa. Tämän tiedon valossa nähtäisiin selkeämmin, mitkä ovat Suomen kansalliset erityispiirteet. Isot kysymykset on ohjelmassa nostettava vahvemmin esiin. Arvioijien näkökulmasta näitä kysymyksiä ovat ympäristön haasteellisuus maataloudelle, harva asutus (pitkät etäisyydet) ja väestön demografia. Toisaalta kuvauksessa voisi tuoda vieläkin selkeämmin esiin Suomen sisäiset alueelliset erot (hyödyntäen tuoretta paikkatietoperusteista aluetytologiaa). Tämä perustelisi myös ohjelman alueellista ja paikallista soveltamista ja eriyttämistä. Juuri suuret haasteet perustelevat ohjelman välttämättömyyttä: sen avulla löydetään ratkaisuja, jotka vielä alueellisesti räätälöidään.

Ohjelma ei nykyisessä muodossaan ole vahvasti strateginen. Rahoitus on kytketty toimenpiteisiin – se, mihin prioriteetteihin ne vaikuttavat, jää tulkinnanvaraiseksi, sillä toimenpiteet vaikuttavat moniin prioriteetteihin. Ohjelman ohjausvaikutus on toisaalta erittäin vahva: yksityiskohtaiset kuvailut ja toimenpiteisiin korvamerkitty rahoitus selkeästi indikoi mihin toimenpiteisiin ja millä kriteerillä löytyy rahoitusta. Useassa kohdassa voisi pohtia, tulisiko ohjelmatekstiä abstrahoida yleisemmälle tasolle. Tämä mahdollistaisi kansallisen, alueellisen ja paikallisen räätälöinnin tehden ohjelmasta vielä mahdollistavamman.

Ohjelman muutokset nykyiseen kauteen ovat vähäisiä. Ohjelma on perusluonteeltaan säilyttävä, pohjavireeltään protektionisti-

<sup>35</sup> Ohjelmaluonnos, Yleiset ehdot s. 71–76

nen. Potentiaalisia uusia mahdollisuuksia ja kasvualoja tuodaan esiin maltillisesti. On oletettavissa, että maaseudun kehityksessä ja kehittämisessä tulee tapahtumaan edelleen muutoksia lähivuosina ja – vuosikymmeninä. Ohjelman luonnetta tämän muutoksen mahdollistajana ja jopa ajurina voisi nostaa esiin. Vaikkakaan ohjelmakaudella 2014–2020 ei tapahdu radikaaleja sisällöllisiä muutoksia, on huomioitava, että ohjelma myös alustaa 2020+-kautta. Kehittämistä on vaihdettava säilyttävästä uutta luovaan. Ohjelmatekstiin voisi lisätä kohdan, jossa ohjelman roolia muutoksen tekijänä kuvataan ja ohjelman loppukautta kohti kuljettaessa rooli tulevaisuuden tekijänä kasvaa. Tämä liittyy erityisesti osaamis- ja innovaatorakenteisiin sekä paikalliseen kehittämiseen.

Strategiaryhmän ohjaavaa roolia valmistelussa tulisi vahvistaa. Ryhmän tulisi esim. ottaa kantaa, millainen nykytila on ja millaisia muutoksia siihen halutaan ja toisaalta myös määrittellä strategiset tavoitteet. Strategian tulee ohjata ohjelmatyötä.

#### Suosituksia

- Maatalouden rakennekehitystä ja polarisoitumista seurataan ja mietitään keinoja, millä tavalla siihen reagoidaan. Maaseutu tarvitsee eriytettyä kehittämistä alueellisen ja tilojen erilaisuuden takia.
- Kuvataan eri alueiden erityispiirteet, visio, painopisteet ja tavoitteet, alueellisten suunnitelmien valmistelu sekä alueellisten suunnitelmien yhteensovitus.
- Maksimoidaan mahdollistavuus: niissä kohdissa missä tekstiä voidaan yleistää, on se tehtävä, jotta paikalliselle räätälöinnille jää tilaa.
- Hyödynnetään aluetypologiaa kehitysdynamiikan tarkastelussa (ja tilastot saatetaan samalle vuodelle (2011), osittain edellisten vuosien tietoja).
- Tekstiin on valmistelun aikana tullut paljon maaseudun talouden uudistumista korostavia tekstejä, tämä henki tulee näkyä myös toimenpiteissä. Ohjelman loppukautta kohti tulee näiden toimenpiteiden osuus kasvaa.
- Vahvistetaan strategiaryhmän ohjaavaa roolia valmistelussa. Ryhmän tulisi esim. ottaa kantaa, millainen nykytila on ja millaisia muutoksia siihen halutaan ja toisaalta myös määrittellä strategiset tavoitteet.
- Vaikuttavuuden lisäämiseksi sukupuolten välinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kirjataan ohjelmaluonnokseen ilmiönä ja tuodaan ohjelman kannalta keskeiset haasteet ja tavoitteet, joihin ohjelmalla voidaan vastata.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014–2020 ohjaavaa maaseudun kehittämiskilaisääädäntöä laadittaessa kirjataan periaatteet tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain (21/2004) vaatimuksien ja muiden keskeisten aineistojen mukaisesti. Keskeiset lähteet on listattu ohjelma-asiakirjan kohdassa yleiset ennakoehdot.
- Vaikutuksia eri kohderyhmiin seurataan toimeenpano-, seuranta- ja arviointivaiheessa.
- Toimenpiteistä koulutus- ja tiedonvälitys, investoinnit fyysiseen omaisuuteen tila- ja yritystoimintaan, maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen, yhteistyö ja Leader koh-

distuvat ihmisiin, joten niiden osalta on keskeistä ottaa huomioon toimenpiteiden vaikutukset eri kohderyhmiin ja muodostaa linkki erityisesti syrjintä- ja syrjäytymisvaarassa oleviin kohderyhmiin. Nuorten ja naisten ollessa ohjelman erityisinä kohderyhminä olisi keskeistä ottaa huomioon näiden ja muiden ihmisryhmien kirjo.

- Miesten syrjäytymisriskiin eikä maaseutualueiden kasvavaan vanhusväestöön kiinnitetä ohjelmassa riittävästi huomioita. Ohjelman toteutuksessa paikallisten Leader-ryhmien tulee kohdistaa hankkeita myös muihin kohderyhmiin osallisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi.
- Seurantaindikaattorit olisivat hyvä lähtökohta kohderyhmien tarkastelulle. Toimeenpanoa osalta ELY-keskusten tulee ottaa huomioon horisontaaliset periaatteet valintakriteerejä laadittaessa.
- Keskeistä on toimijoiden osaaminen siten, että hankkeisiin kyetään valtavirtaistamaan sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat. Osaaminen ei ole vielä riittävällä tasolla, joten koulutukseen ja ohjaukseen on tärkeää ohjata resursseja.

# 6 OHJELMAN VALMISTELU

Ohjelman valmistelu on ollut hyvin avointa ja läpinäkyvää ja se on huomionnut eri osapuolten näkemykset. Tiedotus ohjelman valmistelusta ja tiedon saatavuus on ollut viidesosan kyselyn vastaajista mukaan heikkoa. Ohjelman tiedottaminen laajalle yleisölle voi olla haastavaa sen laajuudesta johtuen. Ohjelman valmistelusta on tiedotettu maa- ja metsätalousministeriön maaseutu.fi -sivustolla. Sivustolla on esitelty muun muassa valmisteluryhmien tehtävät ja sisällöt sekä sähköpostiosoitteet, joihin voi lähettää kysymyksiä, kehittämisajatuksia ja ideoita. Ohjelmatekstien luonnokset ovat olleet esillä valmistelusuviilla useassa vaiheessa. 15 ELY-keskusalueen alueelliset maaseutusuunnitelmat ja paikalliset kehittämisstrategiat ovat olleet keskeisesti mukana ohjelman valmistelussa. Myös ohjelman toinen luonnosversio joulukuussa 2013 on ollut kaikkien nähtävillä ja kommentoitavissa. Tämä läpinäkyvyys valmistelussa on esimerkillistä.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valmisteluun on voinut vaikuttaa monella tavalla. Ohjelmaa on valmisteltu pääosin työryhmissä ja niiden alatyöryhmissä. Ensimmäinen ohjelmaluonnos ja sen ympäristöselostus olivat lausuntokierroksella 23.5.–25.6.2013. Ennakoarvioijien väliraportit ovat olleet kommentoitavina työryhmillä. Työryhmien ja virallisen lausuntokierroksen lisäksi järjestettiin gallup, keskustelu ja kysely Ota kantaa -sivustolla 14.2.–20.3.2013.

Kaiken kaikkiaan toimenpiteitä on valmisteltu laajasti. Toisaalta monta intressiryhmää voi aiheuttaa haasteita valmistelun toimivuudelle. Ohjelman valmistelu pyrkii pohjautumaan tutkimukseen, mutta eri tutkimustulosten välillä voi olla eroja ja osa tutkimustiedosta on vanhaa. Suomessa tehdään verrattain paljon tutkimusta ja tutkimustietoa myös hyödynnetään, mutta uudelle tutkimukselle olisi aina tarvetta.

Kehittämisohjelman ensimmäisessä luonnoksessa (23.5.2013) kuvattiin kattavasti ohjelman valmistelua: *”Arviointityö tehtiin pitkälti prioriteettien ja toimenpiteiden valmistelua varten asetettujen maa- ja metsätalousministeriön työryhmien mukaisesti. Keskeisenä työkaluna käytettiin teemoittain järjestettäviä fokusryhmähaastatteluja. Haastattelujen ensimmäinen kierros, joka käytiin työryhmittäin, järjestettiin joulutammikuussa 2012–2013. Yleisten kysymysten lisäksi jokaisessa ryhmässä käsiteltiin erityisesti ryhmän toimenpiteisiin liittyviä seikkoja ja tulevan ohjelmakauden muutoksia verrattuna tähänhetkiseen ohjelmakautteen. Fokusryhmäkeskusteluiden toinen kierros järjestettiin huhtikuussa 2013, mikä toteutettiin ohjelman prioriteettien näkökulmasta keskittyen erityisesti ohjelmassa analysoitujen tarpeiden ja vastaavien toimenpiteiden analysointiin.*

*Tämän lisäksi laadittiin erikseen sähköinen kysely, joka lähetettiin ohjelman valmisteluryhmille, ministeriön ja Mavin johdolle sekä ELY-keskusten ME-päälliköille 29.4.2013 ja se kesti 13.5.2013 asti. Lisäksi arvioija järjesti erilliset kehityssessiot hallinnolle, joissa käsiteltiin ennakoarvioinnin tuloksia sekä ideoitiin kehitysehdotuksia tulevalle ohjelmakaudelle. Kehityssessio pidettiin 11.12.2013 keskeisille ohjelmavalmistelijoille. Ohjelman toimenpiteiden vaikutusten tarkasteluun sovellettiin maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää.*

*Osana ennakoarviointia tehtiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) mukainen ympäristöarviointi, jossa selvitettiin ja arvioitiin ohjelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset sekä laaditaan ympäristöselostus. Valmistelun aloittamisesta tiedotetaan Virallisessa lehdessä 7.9.2012 sekä Helsingin Sanomissa 4.9.2012 ja samanaikaisesti ministeriön verkkosivuilla. Maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausuntoja ympäristöselostuksen laajuudesta 17.9.2012 (Dnro 1682/12/2012) ELY-keskuksilta ja ympäristöministeriöltä. Lausuntoja saatiin kuusi kappaletta. Ympäristöselostus julkaistiin toukokuussa 2013.”*

## 6.1 Valmistelun läpinäkyvyys

Valmisteluryhmien työhön on osallistunut laaja joukko ihmisiä valtionhallinnosta ja sidosryhmistä. Ohjelmaa on valmisteltu toimenpiteittäin kootuissa työryhmissä. Valmistelun laatu on pyritty varmistamaan viestimällä ryhmien työskentelystä ja kommentoimalla töitä ristiin ryhmien välillä. Ohjelman laajuuden vuoksi valmisteluryhmiä on ollut monta ja ohjelman osioita on luonnosteltu pitkälti ryhmissä ja niiden alaryhmissä. Vaikka valmistelu on ollut osallistavaa, se on ollut myös hyvin silppuuntunutta. Alatyöryhmät ovat olleet aktiivisia, mutta itse työryhmät eivät ole keskustelleet keskenään laajamittaisesti ja yhteisesti (yksittäiset virkamiehet tosin istuvat useammassa valmisteluryhmissä). Toinen huolenaihe on se, missä määrin valmisteluryhmien työ on linjassa strategisten linjausten ja esimerkiksi rahoituspäätösten kanssa.

Valmisteluryhmien työ painottuu pitkälti toimenpiteiden valmisteluun, strategisuus jää taka-alalle. Ohjelmaa on valmisteltu pitkälti ministeriölähtöisesti, tosin työryhmissä on ollut edustettuina laajasti erilaisia sidosryhmiä. Kyselyn vastauksissa kritisoitiin sitä, ettei tieto ole välittynyt valmisteluryhmien jäseniltä muille sidosryhmille. Arvioijien mukaan ohjelman valmistelun konsensus-hakuisuus on vienyt siltä terää. Toisaalta ohjelman teroittaminen poliittisesti voi saada aikaan tilanteen, jossa ohjelmalla tehdään valintoja laajan osallistumiskentän ohitse.

## 6.2 Sidosryhmien sisällyttäminen ohjelman valmisteluun

Ohjelmaan tuli 120 lausuntoa laajalta joukolta sidosryhmiä. Ohjelman lausuntokierroksen aikaan siitä puuttui osa toimenpiteiden yksityiskohdista sekä tieto rahoituksen jakautumisesta, joten lausunnot jäivät niiltä osin puutteellisiksi. Osa lausunnon jättäjistä pyysi mahdollisuutta uuteen lausuntokierrokseen muun muassa rahoituksen ja kohdentamisen tarkennuttua.

Ohjelmatyötä ei ole alueellistettu, mutta sen sanotaan perustuvan hyvin vahvasti alueellisille ja paikallisille strategioille. Ohjelman valmistelun rinnalla on jo alusta asti tarkasteltu kyseisiä alueellisia ja paikallisia strategioita. Alueellisuutta tullaan tuomaan esiin ohjelman jalkauttamisvaiheessa.

Lausuntojen mukaan ohjelma on pääosin selkeä, joskin varsin monipolvinen. Analyysista esiin nousevat tarpeet ovat olennaisia. Tavoitteet ovat realistisia ja heijastelevat ohjelman keskeisiä painopisteitä. Rahoitus on mahdollistava, mutta kohdentuu lausuntojen mukaan pääosin maatalouteen. Maaseudun kehittämiselle on kuitenkin nähty lankeavan yhä suurempi rooli rakennerahastojen rahoitusosuuden laskiessa kaudella 2014–2020. Ennakoarviointihavaintojen kanssa linjassa olevat kommentit ohjelman mahdollistavasta ja kattavasta, mutta melko konservatiivisesta otteesta haastettiin lausunnoissa innovatiivisuuden syntymisellä muun muassa toimirajat ylittämällä. Maaseudun ja maatalouden kehittämisen välisistä painotuksista on käyty keskustelua lausunnoissa. Byrokratian vähentämisen tavoitetta on tapailtu monessa lausunnossa, mutta lähes yhtä moni on ollut epäilevä sen toteutumisesta. Sähköistä hakua on kiitelty ja vaadittu sen näkymistä ohjelman kaikissa toimenpiteissä.

## 6.3 Ohjelman valmistelua koskevat suositukset

- Jatketaan läpinäkyvää valmistelua.

# 7 TOIMEENPANO JA TOIMENPITEET

## 7.1 Toimenpide-ehdotusten ja painotusten johdonmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus nykytila-analyyysiin verrattuna

### Koulutus ja tiedonvälitys

Koulutuksen ja tiedonvälityksen toimenpide on läpileikkaava ja sillä on ensi- ja toissijaisia vaikutuksia lähes kaikkiin kohdealoihin, mutta pääosin prioriteettiin 1. Toimenpiteen kohdalla luetaan kattavasti esimerkkejä teemoista. Toimenpidettä voidaan toteuttaa kehittämishankkeina ja tukea voidaan myöntää flat rate -periaatteella. Hyödynsaajissa on lueteltu vain yrittäjät, viljelijät ja maaseudun asukkaat. Leader-ryhmien yhteydessä myös muut toimijaryhmät on nostettu hyvin esiin. Eri rahoituskanavien välinen työnjako on kuvattu selkeästi. Toisen asteen koulutusyhitymät ja ammattikorkeakoulut ovat monella maaseutumaisella alueella olennaisessa roolissa koulussa ja tiedonvälityksessä. Myöskään seudulliset kehittämissihtit tai yliopistot eivät löydä vielä toimenpiteestä paikkaansa.

Toimialoista energia on nostettu esiin ponnekkaasti. Ala on merkittävä, ja syytä olla mainittuna, mutta maaseudulla on myös muita toimialoja tai toimintamekanismeja, joita on syytä nostaa esiin (esim. matkailu, hoivapalveluliiketoiminta, julkiset hankinnat ja yhteistoiminta ja osuus kuntamalli). Tuotekehitys ja kehittäminen jäävät toimenpiteessä taustalle. Koulutus ja tiedonvälitys ymmärretään tällöin vain tiedon mekaanisen välittämisenä, kun siinä olisi syytä olla mukana myös kehittämisnäkökulma, eli tiedonvälityksen ja koulutuksen laadun parantaminen.

Elintarviketuotanto ja maaseutu käsitellään toimenpiteessä samana asiana. Ketju ei ole kuitenkaan aina niin vahva tai se on katkennut: on olemassa maaseutua, jolla ei ole elintarviketuotantoa ja kaupungin läheistä maaseutua, jossa se on suhteellisen vähäistä.

Koulutus- ja kehittämishankkeilla on tulevalta ohjelmakaudella tärkeä tehtävä. Tietoa uusista maatalousteknologisista innovaatioista ja kehittämistarpeista tarvitaan. Tässä yhteydessä on huomioitava vuorovaikutuksellisen toiminnan merkitys. Viljelijöillä on paljon hiljaista tietoa, jota voitaisiin hyödyntää ympäristöongelmien ratkaisuisissa. Samalla toteutuisi osallistumisen periaate, jonka myötä kestävämmät ratkaisut olisivat mahdollisia.

Innovatiivisia mahdollisuuksia on myös lannan jakeistamisessa ja ravinteiden kierrätyksessä lähitalojen välillä. Koulutukseen tulisi sisällyttää maaperän hoito- ja lannoitustietoutta siten, että ravinteita opitaan hyödyntämään tehokkaasti peltolannoituksessa (ravintetase ja satotason määritykset). Koulutukseen voitaisiin sisällyttää myös tilojen lähialueilla olevien uhanalaisten lajien ja luonnonarvoltaan merkittävien kohteiden sekä lähivesistöjen tilaa ja suojelua edistäviä hankkeita. Tärkeänä koulutussisältönä pidetään myös sekä maatalouden vesiensuojeluun että maatalousluonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja hoitoon liittyviä tavoitteita. Koulutuksella halutaan edistää myös karjanlannan hyödyntämistä biokaasuksi tilakohtaisena prosessina.

### Suosituksukset

- Nostetaan esiin keskeisiä toimialoja (energia, matkailu, hoivapalvelut, julkiset hankinnat ja yhteistoiminta).

### Neuvonta

Neuvonta on uusi toimenpide ohjelmassa. Kyseessä voi olla esimerkiksi tilaneuvonta yhdelle tai ryhmäneuvonta. Vaikka neuvonta on tilakohtaista, sitä voisi tuoda videon avulla muiden tuottajien hyödynnettäväksi. Tällä hetkellä neuvonta on arviointiasiantuntijoiden mukaan laadukasta paikoitellen ja erityisesti siellä, missä sitä järjestetään. Neuvonnan laatu kytkeytyy usein neuvojan ammattitaitoon ja viljelijät hakevat neuvontaa, vaikka eivät ole saaneet siihen tukea. Neuvonnan tarkoituksena on sparrata viljelijöitä ja rohkaista näitä verkostoitumaan. Neuvojen ja kouluttajien osaamisen parantaminen, neuvonnan laatutason varmistaminen ovat olennaisia kehityskohteita tulevalta ohjelmakaudella.

Toimenpiteen tavoitteena parantaa viljelijän osaamista ja kasvattaa tietoutta. Neuvoille järjestetään koulutuksia ympäri Suomea. Neuvontatoimenpidettä pidetään tärkeänä, sillä se palvelee montaa muuta ohjelman toimenpidettä. Esimerkiksi ympäristötoimenpiteen kohdalla kohdentamista voidaan parantaa neuvonnalla. Neuvonta-aika on mahdollista tilata sähköisesti, mikä helpottaa palvelun saatavuutta. Neuvojen osaamista voisi myös erikoistaa esimerkiksi luomu- tai lähituotannon osalta.

Lainsäädännön ja neuvontatyön tulee pysyä ajan tasalla. Toimenpide lähtee oletuksesta, että viljelijä päättää itse neuvonnan tarpeestaan ja valitsee haluamansa neuvojan. Muuttuva toimintaympäristö asettanee tulevalta ohjelmakaudella suuria paineita uudentyypiselle neuvonnalle.

Ilmaston kannalta ohjelma voi tarjota mahdollisuuksia ja mitatakaavaetuja. Suurtiloille voi sisältyä erilaisia energiantuotantomahdollisuuksia. Toisaalta hajautetun energiatuotannon mallit voivat mullistaa toimintakenttää. Tämä asettaa omat vaatimuksensa neuvojen profiloitumiselle ja erikoitumiselle, joka vaatii myös laajempaa alueellista kattavuutta, ei vain omassa paikallisessa ympäristössä neuvomista.

Toimenpiteen sisältö on teemallisesti painottunut energiankulutukseen, kasvihuonekaasuista puhutaan vähemmän. Eläinten hyvinvointi kiinnostaa kansalaisia ja erityisesti tilaneuvonta on jatkossa hyvin tärkeää eläinten hyvinvoinnin ja ympäristöasioiden takia. Kysyntä eläinten hyvinvoinnin neuvonnalle kasvaa kaudella 2014–2020.

#### Suosituksukset

- Toimenpiteessä otetaan erikseen huomioon myös yhtiömuotoiset maatilat.
- Varmistetaan neuvojen koulutuksen laatu.

### Investoinnit fyysiseen omaisuuteen

Toimenpiteen tavoitteena on maatilojen kokonaistehokkuuden parantaminen. Tukitason osalta toimenpiteellä pyritään vaikuttamaan viljelijöiden ikärakenteeseen: nuorilla viljelijöillä tukitaso on korkeampi (60 %) kuin muilla viljelijöillä (50 %). Voi olla, että tukitason eriyttämisellä on vaikutusta siihen, että nuoret viljelijät investoivat herkemmin kuin vanhemmat viljelijät.

Ilmastonmuutoksen hillintää ja ympäristön tilaan myönteisesti vaikuttavia ratkaisuja on kirjoitettu ansiokkaasti auki ohjelmatekstiin. Tekstissä mainitaan muun muassa, kuinka toimenpiteellä edistetään energiatehokkaita ja uusiutuvaa energiaa käyttäviä ratkaisuja ja edistetään kierrätystä.

Maataloustuotteiden jalostuksen, markkinoille saattamisen ja kehittämisen tavoitteena nostaa alkutuotannon jalostusastetta ja parantaa kehittämisaktiivisuutta. Toimenpiteen pääpaino on kasvavissa ja kehittyvissä yrityksissä, mikä korostaa suuria yksiköitä. Myös investointitukia perustellaan tilakoon suurentamisella. Yksi syy tilakoon kasvattamiseen on eläinten hyvinvointia koskevan ja muun sääntelyn kasvu ja siihen vastaaminen. Sääntelyn painolasti yhtä maatilaa kohden kasvaa jatkuvasti. Ohjelman valmistelussa pyritään huomioimaan pienet tuottajat ja kasvavat mikroyritykset.

Toimenpiteen kohdalla mainitaan investoinnit energiatehokkaisiin prosesseihin paikallisesti tuotettujen alkutuotannon tuotteiden jalostamiseksi. Ympäristöinvestointien tavoitteena on maatalousympäristön luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja lisääminen. Täydentävät ehdot tarkentuvat myöhemmin.

Maininnan arvoista on, että ohjelmassa on kuvattu investointien suhdetta muihin kehittämisohjelman toimenpiteisiin. Tällainen kuvailu olisi hedelmällinen ja toisi esiin toimenpiteiden yhteisvaikutuksia myös muiden toimenpiteiden kohdalla. Intervention logiikka tarkastelee eri toimenpiteiden (ensi- ja toissijaisia) vaikutusalueita eri kohdealueisiin. Ohjelman koherenssin kannalta olisi hyvä tarkastella valittujen toimenpiteiden vaikutusta myös toisiinsa (esimerkiksi asteikolla pieni - suuri vaikutus, myönteinen - kielteinen vaikutus). Toimenpiteen osiossa on myös kuvailtu,

millä tavalla se on yhteydessä kansallisiin ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoista tuettaviin toimenpiteisiin.

Toimenpiteen yhteydessä ei puhuta tilusjärjestelyistä, jotka lyhentäisivät lannan kuljetusmatkoja. Ohjelman olisi mahdollista kannustaa viljelijöitä uudelleen tilusjärjestelyihin, vaikka järjestelyjä leimaa historialliset ongelman maanomistuksesta.

Siirtymävaiheet ovat perinteisesti myöhästyttäneet investointitukia. Erittäin tärkeä kysymys tuensaajan kannalta on siirtymä tukijärjestelyissä, ettei synny kohtuuttoman pitkiä taukoja investointien myöntämisessä. Jos ohjelma astuu voimaan vuonna 2015, on olennaista tietää, milloin voidaan myöntää ensimmäiset investointituet vuoden 2015 osalta.

#### Suosituksukset

- Määritellään siirtymävaiheen menettelytavat tukijärjestelmässä.

### Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen

Toimenpide jakautuu kahteen osioon: nuorten viljelijöiden aloitustukeen ja tila- ja yritystoiminnan kehittämiseen. Nuorten viljelijöiden aloitustuen tavoitteena on parantaa maa- ja porotalousyrittäjien ikärakennetta. Tila- ja yritystoiminnan kehittämisen tavoitteet liittyvät maaseudun liiketoiminnan kehittämiseen. Näistä tärkeämpänä pidetään tila- ja yritystoiminnan kehittämisen otsikon alla olevia investointitukia.

Toimenpiteellä on epäsuoraa ympäristöohjausta. Ohjelmatekstissä kuvaillaan, kuinka se vastaa ilmastonmuutoksen haasteisiin, tukee EU:n ilmasto- ja energiatavoitteita sekä toteuttaa kansallisia rakentamiseen kohdistuvia strategioita. Indikaattoreita on listattu kattavasti. Ympäristölliset paineet tuovat uudistuksia bioenergiapuolelle.

Aloitustukea saavien tilojen ylä- ja alarajat tullaan määrittelemään mitä todennäköisimmin yrittäjätulon avulla. Suomessa on kuitenkin elinkelpoisia maatiloja, jotka eivät täytä investointituen alarajaa em. yritystulon osalta. Aloitus- ja ehtojen tulee olla riittävän selkeät ja ennustettavat, jotta voidaan sanoa mikä on suppeampaa kuin toimenpiteessä kuvailtu toiminta.

Liiketoimintasuunnitelman rooli on tärkeää kuvata tarkemmin ohjelman ohjeistuksessa. Se, mitä liiketoimintasuunnitelmassa esitetään, on toteutettava, mutta keinot vaihtelevat.

Tila- ja yritystoiminnan kehittämisen toimenpiteellä on elintarviketuotannon lisäksi hyvin laajoja ympäristöllisiä, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Näitä olivat esimerkiksi elinvoimainen maaseutu, virkistyskäyttövaikutukset, vaikutukset luonnonvarojen kestäväan käyttöön sekä työllisyysvaikutukset. Esiin voidaan nostaa myös yksityiskohtaisempia vaikutuksia, kuten monenlaiset



matkailutuotteet, koulutustoiminta, bioenergian pientuotanto, kulttuuriperinnön säilyttäminen, kasvihuonekaasu- ja vesistö-päästöt ja muut vaikutukset ekosysteemiin. Maatalouden vaikutukset voidaan kytkeä laajasti maaseudun asuttuna pitämiseen ja elinvoimaiseen maaseutuun.

#### Suosituksset

- Huomioidaan tila- ja yritystoiminnan kehittämisessä myös laajat ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset.

### Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen

Ohjelmateksti kuvaa ansiokkaasti ja laajasti olennaisia maaseudun palveluihin liittyviä kehittämistarpeita. Esimerkiksi tietoliikenneyhteydet eivät toimi niin kuin niiden pitäisi toimia. Tietoliikenteen kehittämisessä on mainittava myös julkinen sektori (sekä valtio että kunta). Myös palveluiden järjestämistä pohditaan, mutta ohjelma ei esitä uusia vaihtoehtoja palveluiden järjestämiseksi. Esimerkiksi liikkuvat palvelut voisivat haastaa paikkasidonnaiset palvelut.

Maaseudun ilmastovastuuta käsitellään realistisesti, kuten myös tietoliikenneyhteyksien kehittämistä ja paikallisia energiaratkaisuja. Joukkoliikennettä ei ole maalla, eivätkä syrjäiset kunnat eivät voi ylläpitää sellaista. Paikallisen energian korostaminen on hyvä asia ilmaston kannalta. On olennaista pohtia, mitä maaseudulla *oikeasti* voidaan tehdä. Tällä hetkellä pienimuotoisten hajautettujen energiaratkaisujen hyödyntäminen, markkinointi ja tiedottaminen ovat hyvin pienimuotoista toimintaa. Paikallisesti tuotettuun energiaan viitataan Yhteistyö-toimenpiteen kohdalla.

Vapaa-ajan asukkaat asettavat maaseudun väkiluvun uuteen valoon. Suomesta löytyy kuntia, joissa väkiluku kaksinkertaistuu vapaa-ajan asukkaiden myötä. Erityisesti näissä kunnissa ja alueilla herää kysymys, tulisiko vapaa-ajan asukkaiden osallistua palveluiden kehittämiseen. Maaseudun palveluiden järjestämisen, rahoittamisen sekä kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen vuoksi tulisi miettiä, miten vapaa-ajan asukkaita voitaisiin hyödyntää palveluiden tuotannossa. Asukkaat ovat samalla kehittäjiä, kuluttajia, innovaattoreita että myös palveluiden käyttäjiä ja kustannusten aiheuttajia.

Maaseudun palveluiden, palvelumallien ja palveluyrittäjyyden kehittäminen nähtiin lausunnoissa keskeisenä tekijänä sekä maaseudun elinvoimaisuuden että työllistävyyden näkökulmasta. Elävä asutusrakenne tukee kestävästä kehitystä maaseudulla. Hyvät palvelut, kuten toimiva tietoliikenne, riittävä vesi- ja jätehuolto palvelevat sekä kylien asukkaita että yrittäjiä. Kyläyhdistysten toiminnan edistäminen taloudellisesti ja hallinnollisesti siten, että niille annetaan päättävästuuva kuntien aiemmin hoitamissa asioissa, nähdään kestäväksi (sosiaalisesti ja taloudellisesti) ratkaisuksi. Sekä sosiaalisten että toiminnallisten näkökohtien huomiointi, kestävä kehityksen elementtien ottaminen huo-

mioon erityyppisessä asumisessa että tasapainoinen ikä- ja sukupuolirakenne tukevat kestävästä kehitystä.

Maaseudun kehittämisessä on huomioitava maaseudun moninaisuus. Alueiden käytön näkökulmasta intensiivinen tuotanto on johtanut joillakin kaupunkien läheisen maaseudun alueilla maankäyttöliisiin ja toiminnallisiin vastakkainasetteluihin. Ei pelkästään tuotannon intensiivisyys, vaan myös tuotantosuunta (esim. sikalat ja broileriyrityköt) saatetaan nähdä muita suuntia huonommin asutuksen yhteyteen sopiviksi. Kasvavilla kaupunkiseuduilla on alueiden käytössä otettava huomioon suurten tuotantoyksiköiden ja asutuksen sijoittaminen siten, etteivät ne häiritse toisiaan. Sama koskee merkittävien luonto- ja maisema-kohteiden sijaintia ja tuotantolaitosten sijoittelua.

#### Suosituksset

- Toimenpiteessä haetaan vahvemmin ratkaisuhenkisyyttä, nostetaan esiin esimerkkejä ratkaisuista.
- Vapaa-ajan asukkaiden potentiaali kehittämisessä tunnustetaan paremmin.

### Ympäristökorvaukset

Ympäristökorvausten toimenpiteellä vastataan maatalouden ja maaseudun rakennemuutoksesta ja tuotannon keskittymisestä nouseviin ympäristöhaasteisiin. Ympäristökijärjestelmän muutos on tervetullut, sillä se selkeyttää rakennetta ja lisää mahdollisesti viljelijöiden kiinnostusta tukea kohtaan. Maatalousluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen, puhumattakaan parantamisen toimenpiteet ovat olleet tehottomia.

Ympäristö- ja ilmastokorvausten toimenpide on monipolvinen ja mahdollistaa erilaiset ympäristön tilan parantamiseen liittyvät toimet. Maaseutuasetuksessa korostetaan ympäristön ja ilmaston merkitystä. Hallitusohjelmassa linjataan selkeästi, että ympäristötukea tulee tehostaa ja sen toimenpiteitä kohdentaa alueellisesti ja tilatasolla. Osa tiloista ei näe kuitenkaan ympäristötukea kannustavaksi. Maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän tehostaminen nykyisestä on tärkeää, mikäli halutaan säilyttää vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän edellytykset. Voi olla, että suuret kotieläintilat jättäytyvät ympäristökorvausjärjestelmän ulkopuolelle, sillä ne eivät välttämättä hyödy järjestelmästä taloudellisesti, vaan se jopa rajoittaa taloudellista toimintaa. Tällöin ohjelman on otettava huomioon, että näitä tiloja ohjaa ja sitoo ainoastaan ympäristölaki.

Arvioinnin kannalta on hankalaa, että ympäristö ja ilmasto ovat sekä prioriteeteissa että läpileikkaavina teemoina. Toisaalta tämä palvelee ohjelman vaikuttavuutta. On strategisesti tehokasta ja ympäristön kannalta vaikuttavampaa pyrkiä kattamaan ympäristötoimenpiteillä useampi kuin yksi tavoite, sillä erityiset ja rajatut toimenpiteet ovat helpommin poistettavissa. Kokonaisvaltainen ja

monitasoinen näkökulma edellyttää, ettei voida olla tiukkoja josakin ehdossa, jotta voidaan olla mahdollisimman tavoitteellisia.

Sopimus- ja sitoumusmuotojen yhdistäminen on järkevöittänyt toimenpiteen sisältöä. Järjestelmän perusrakenteet ovatkin kunnossa, mutta vaikuttavuuden kannalta merkittävintä on yksittäisten toimenpiteiden sisältö. Esimerkiksi kosteikkotoimenpide on haastava, vaikkakin hyödyllinen. Joissakin kuivatukseen liittyvissä asioissa olisi hyvä saada investointitukea, kun ympäristötukea saa vain huoltotoimiin.

Sitoutumisella ja vapaaehtoisuudella on korvaamaton yhteys. Tukea tulee voida kohdentaa aktiivisille kehittäjille. Mikäli toiminta koetaan vain pakolliseksi, välttämättömäksi pahaksi, ei uusia innovaatioita synny eikä pysyvää halukkuutta (ympäristö-) asioiden hoitamiseen muodostu. Kestävien ratkaisujen taustalla on aina toimijoiden sitoutuminen. Vain siten saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset. Jopa ympäristötoimenpiteiden vaikuttavuuden mittausta voitaisiin paikallistaa ottamalla viljelijä mukaan esim. vesistöjen tilan seurantaan. Kaikki tämäntyyppiset toimenpiteet lisäävät kiinnostusta ja halukkuutta osallistua, mikä taas merkitsee ympäristöasioiden entistä parempaa hoitoa. Lisäksi paikalliset, muutoin piiloon jäävät, jo tehdyt tai syntyneet ovat innovaatiot voidaan saada yhteiseen käyttöön. Todellinen osallistaminen merkitsee käytettävien resurssien kasvua ja siten entistä parempia mahdollisuuksia ympäristöasioiden hoidolle.

Sopimuksessa sovittavien toimien tulee olla selkeitä ja vuositasolla aikataulutettuja, jotta ne olisivat helposti toteutettavissa ja läpinäkyvästi valvottavissa. Keveämmät hakuprosessit lisäävät uudestaan toimenpiteiden kiinnostavuutta ja alueellista kattavuutta. Poliittisen ohjauksen näkökulmasta ravinteiden käyttöä säätelevillä toimenpiteillä katsottiin olevan keskeinen merkitys, koska ne sisältävät kannusteita lannoitteiden säästeliääseen ja ympäristöystävälliseen käyttöön. Myös investoinneilla, neuvonnalla, koulutuksella, hanketuilla ja lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa ympäristön tilan parantamiseen.

#### Suosituksukset

- Ohjelman toimeenpanossa aktivoidaan ja kannustetaan toimijoita vahvempaan sitoutumiseen vapaaehtoisuuden pohjalta ympäristötoimenpiteisiin.

### **Luonnonmukainen tuotanto**

Toimenpiteen tavoitteena on lisätä lannoitusaineiden kierrätystä sekä lajien monimuotoisuutta sekä tukea eläinten lajinmukaisempaa hoitoa. Sen tavoitteena on, että 20 % maatalousmaasta on luonnonmukaisesti viljeltyä vuonna 2020. Ohjelman tavoitteessa luonnonmukaisen tuotannon kasvun vaikutukset näkyvät turvallisten orgaanisten lannoitusaineiden kierrätyksen edistymisenä. Luonnonmukainen tuotanto myös lisää kasvi- ja eläinlajien monimuotoisuutta.

Luomueläimillä voi olla jopa negatiivisia ympäristövaikutuksia (esimerkiksi kun kanat päästetään pihalle), mutta pääsääntöisesti se on paikallisesti ympäristön sekä laiduntamisen ja vapaan liikkumisen kautta hyvä asia. Sikojen jaloittelua tuetaan myös eläinten hyvinvointituessa, joka täydentää tuen piiriin muitakin kuin luomutiloja. On jo mahdollisuus ns. sertifioida ilman sertifiointia, kun otetaan huomioon eläinten hyvinvointi.

Arvioijien mukaan luonnonmukaisen tuotannon edistäminen vaatii aktiivisuutta myös muissa toimenpiteissä, kuten koulutuksessa, neuvonnassa ja tila- ja yritystoiminnan kehittämisessä.

#### Suosituksukset

- Varmistetaan yhteys kansalliseen luomualan kehittämisohjelmaan sekä lähiruokaohjelmaan.

### **Luonnonhaittakorvaukset**

Toimenpiteen tavoitteena on turvata maataloustuotannon jatkuminen epäsuotuisista ilmasto-oloista huolimatta. Komissio on ollut varovainen, sillä maatalouden kilpailukyyn parantamista ei haluta markkinoida, vaan antaa eri alueille mahdollisuudet harjoittaa maataloutta.

Nykytilan analyysistä esiin nousevissa tarpeissa korostetaan luonnonhaittakorvauksen tärkeyttä ja Suomen haasteellista ilmasto- ja maaperää, joiden lisäksi tulisi eritellä myös haasteista nousevia tarpeita (ja mahdollisia ratkaisuehdotuksia niihin). Luonnonhaittakorvaukset ovat ensisijaisen tärkeitä maataloustuotannon turvaamiseksi, mutta se ei kuitenkaan estä maataloustuotannosta luopumista kannattamattomilla tiloilla. Toimenpiteellä onkin ohjelmatekstin mukaisesti merkittävä asema elinvoimaisten maatilojen säilyttämisen kannalta. Vaikka luonnonhaitta-alueiden määrittely perustuu ensisijaisesti ilmastoon ja maaperään, ei sen sosioekonomisia vaikutuksia voida vähätellä. Alueittain luonnonhaittakorvauksilla on tärkeä vaikutus elinvoimaisten maatilojen säilyttämiseen ja siten koko maaseudun taloudellisen elinvoimaisuuden kehittämiseen.

Kun otetaan huomioon kansallinen lisäosa, Suomen tukitaso on korkea ja se pyritään pitämään. Jos tukitaso kaiken kaikkiaan laskee, joudutaan tekemään sekä tasaisia että kohdennettuja leikkauksia. Kansallisen lisäosan osalta pyritään luomaan yhtenäisyyttä muihin tukiin nähden, mihin liittyviä indikaattoreita on listattu ohjelmaluonnoksessa.

#### Suosituksukset

- Luonnonhaittakorvauksen rinnalla tuodaan esiin maatalouden uudistamisen toimenpiteitä.

## Eläinten hyvinvointi

Toimenpiteen tavoitteena on eläinten hyvinvoinnin ja terveyden parantaminen. Toimenpiteet on määritelty erikseen nautoille, sioille, lampaille ja vuohille sekä siipikarjalle. Näistä nautojen ja sikojen toimenpiteille on selkeät perusteet ja ne pohjautuvat vanhoille malleille. Siipikarjan ja lampaiden toimenpiteet ovat uusia. Siipikarjan puolella työ on pitkälti lainsäädännön ohjaamaa.

Toimenpidettä on valmisteltu laajasti. Valmistelun taustalla ja seurannassa käytetään eläintietorekistereitä, osallistuvia tiloja sekä arviointia. Virallisen työryhmän lisäksi asiantuntijat saavat osallistua työryhmätyöhön. Perusryhmän lisäksi eläinryhmissä on mukana asiantuntijoita ja teollisuuden edustajia. Työryhmä on kuullut rakennetukien ja paikallisen kehittämisen ryhmiä.

### Suosituks

- Arvioitsijat eivät esitä suosituksia. Toimenpide on kattava ja tarkoituksenmukainen.

## Yhteistyö

Toimenpiteen otsikko johtaa harhaan, sillä toimenpide käsittelee käytännössä biotalouden kehittämistä. Tekstissä korostetaan innovaatioiden merkitystä ja klustereiden luomista. T&K-toiminta ja yritysten yhteistyö nähdään menestyksen avaimena. Ohjelma ei ota kantaa siihen, tulisiko yhteistyötä tehdä suurten vai pk-yritysten kesken. Biotaloudesta puhutaan kuitenkin suurellisesti ja sen tavoitteena on mittakaavaetujen saavuttaminen. Biotalous on kuitenkin erittäin monisyinen ja monimittakaavainen käsite.

Ohjelmatekstissä korostuu teollisen tuotannon ajattelu, vaikka siinä voisi korostaa myös biotalouspalveluita, jotka ovat tärkeitä esim. maaseudun naisyrityksille. Ohjelman muotoilut saattavat rajoittaa rahoituspäätösten tekijää. Jos biotalouden ymmärtää laajasti, palvelukonseptien mahdollisuuksia on valtavasti. Esimerkiksi kuluttajaa kiinnostaa aitous, alkuperäisyys, luonnollisuus ja kauneus. Palvelumuotoilumahdollisuuksia ei oteta tekstissä huomioon. Tuotteiden ja palveluiden ostajat ja käyttäjät voivat olla myös kansainvälisiä. Toimenpiteen tekstit eivät saa rajoittaa näkemyksiä kansallisiksi ja perinteisen lineaarisen innovaatiojärjestelmän mukaisiksi.

Hallinnolliset rakenteet vaikuttavat luonnollisesti yhteistyökuvioihin ja -verkostoihin. Verkostoissa voitaisiin siirtyä kokonaisvaltaisempaan suuntaan ja harkita uudenlaisten yhteistyövälineiden käyttöä. Aluetasolle tulee osoittaa resursseja, jotta ne voivat omaehtoisesti luoda erilaisia ja oikeita yhteistyötapoja. Näistä voi sitten kehittyä uusia ja innovatiivisia toimintamalleja valtakunnallisestikin sovellettavaksi.

Vapaaehtoisuus ja kehittämishankkeiden ylimaakunnallisuuden edistäminen voisi tuoda parempia tuloksia. Lisäksi toisten

kehittämissuunnitelmien toimintaan ja hankkeisiin tutustuminen olisi hyödyksi ja poistaisi eri organisaatioiden ja toimijoiden tekemää päällekkäistä työtä.

Resursseja, pääasiassa rahoitusta, pitäisi suunnata niille alueille, joilla on jo kysyntää ja aktiivista, innostunutta toimintaa. Esimerkiksi kosteikkojen hoito ja riistanhoito voitaisiin yhdistää. Yhteistyötä hidastaa ja hankaloittaa töiden päällekkäisyys, irrallisuus ja epäjatkuvuus. Päällekkäisyyttä voisi karsia toisten toimintaan tutustumalla.

Kehittämishankkeiden toimintakulttuuri on irrallista. Hankkeita suunnitellaan ja toteutetaan hyvin samankaltaisilla tavoite- ja toimintalinjauksilla eri puolilla maata. Päällekkäisyydet johtuvat hyvin pitkälti siitä, että hankkeiden suunnittelijoilla ei ole riittävästi tietoa muista, jo toiminnassa olevista hankkeista.

### Suosituks

- Toimenpiteen, erityisesti biotalouden toimenpiteiden muotoilussa huomioidaan myös palveluiden muotoilu ja kehittäminen.
- Pohditaan, voiko toimenpiteen nimetä suomeksi jotenkin muuten kuin maaseutuasetuksessa.

## Leader

Toimenpiteen kuvaus on kirjoitettu selkeästi ja kattavasti sekä tarkoituksellisesti laajasti (kuten maaseudun palvelujen ja kylien kehittämisen toimenpide). Leader-toiminta on joustavampi kuin muut, sillä siinä voidaan käyttää kaikkia ohjelman toimenpiteitä sekä ylimääräisiä toimenpiteitä. Joustavien käytäntöjen mallia katsotaan muista maista. Leader-toimintatavalle on keskeistä paikallisuuteen perustuva, läsnä oleva perustyö sekä yhteistyö rakennerahastojen kanssa.

Leader-toimintatavan on uudistuttava sekä toimintaympäristön muuttuessa että maaseudun kehittämisen muutoksessa. Toiminnallisesti ja strategisesti ryhmien tulee olla maantieteellisesti riittävän kattavia, kadottamatta kuitenkaan kosketusta todelliseen tekemiseen. Pienellä ryhmällä hallinnollinen taakka on suhteellisesti suurempi kuin isommalla Leader-ryhmällä. Pienen ryhmän strateginen kyvykyys saattaa olla heikompi. Toisaalta liian iso Leader-ryhmä kadottaa kosketuksen paikalliseen toimintaan. Leader-ryhmien määrää ei ole tarvetta muuttaa, mutta toiminta-alueita voidaan tarkistaa.

Arvioijien mukaan Leader-toimintatapa voisi profiloitua ajassa (vuosittain painottaa tiettyjä teemoja, kannustaen ryhmiä tuomaan kyseisen teeman kokemuksia esiin) tai paikassa (tietyllä alueella tietty teema) esimerkiksi edistämällä kokeilukulttuuria ja nojaamalla paikallisiin vahvuuksiin. Toiminnan teemoiksi voisi nostaa esimerkiksi nuoret ja kansainvälistymisen.

## Suosituks

- Tarkistetaan Leader-toiminta-alueiden tarkoituksenmukaisuus toiminnallis-strategisesti.
- Kannustetaan Leader-toimijoita tuomaan tiettyjä teemoja esiin vuosittain.

## 7.2 Toimenpide-ehdotusten tarkoituksenmukaisuus ottaen huomioon henkilöstö- ja hallinnollisten resurssien riittävyys

Byrokratiaa on tarve vähentää asiakkaan näkökulmasta, mikä saattaa tosin lisätä hallintoviranomaisten byrokratiaa. Hallintotyön (hetkellistä) lisääntymistä voidaan rahoittaa teknisen avun kasvavalla rahoitusosuudella. Koko ohjelman tasolla, erityisesti ohjelman toimeenpanijoiden (ELY:t) työtaakka voi kasvaa sivuvaikutusten kirjaamisen myötä. Sähköisen haun kehittäminen voi tulevaisuudessa jopa vähentää byrokraattista työtä. Sähköisen asioinnin kehittäminen sekä yksinkertaistetut kustannusmenettelyt helpottavat tuen hakemista. Hallinnollisten resurssien hienoinen kasvu helpottaa ohjelman toteutuspainetta alueilla. Vaikka teknisen tuen osuus kasvaa hieman, ohjelman toimeenpanon tavoitteena tulee olla yksinkertaistaminen.

Ennakoarvioinnin kyselyssä vastaajat arvioivat sekä toimenpiteiden merkittävyyden että rahoitusosuuden muutosta. Kyselyn tekohehkellä olevassa ohjelmaluonnoksessa ei ollut tietoa rahoituksesta tai sen jakautumisesta. Vastaajista noin kahden kolmanneksen mukaan valmistelu- ja toimeenpano-organisaatiossa ei ole riittävästi henkilöstöä toimenpiteiden hallinnoimiseen. Sen sijaan suurimman osan mukaan hallinnolla on osaamista ja kompetenssia maaseudun kehittämisen kysymyksissä. Sähköisten järjestelmien nähtiin myös tukevan ohjelman hallinnointia ja toteutusta.

Ohjelman yksinkertaistaminen vähentäisi byrokratiaa, kun taas laajan ja tarkkaan kohdennetun ohjelman toimeenpano lisää byrokratiaa. Byrokratian vähentämistä tavoitellaan erityisesti asiakkaan näkökulmasta. Toimeenpano pyrkii tekemään asiat mahdollisimman helpoksi ja valmiiksi asiakkaalle. Ohjelmassa tulee olemaan elementtejä, jotka yksinkertaistavat toimeenpanoa viljelijän näkökulmasta. Asiakkaan täytyy toisaalta valita, käyttääkö tämä yksinkertaistettuja menetelmiä vai pidättäytykö vanhassa.

Ohjelman hallinnoijat olettavat kuitenkin byrokratian lisääntyvän tai pysyvän ennallaan. Lisääntyvä byrokratia johtaa myös sirpaloitumiseen. Ympäristöasioissa on pelkona, että ympäristön kokonaistila hämärtyy eriytyessä ja yksityiskohtaisessa tarkastelussa. Erityisesti hankkeiden kohdalla tulisi pohtia, onko hankehallintoon tai maksatukseen mahdollista lisätä joustavuutta esimerkiksi optioin tai vähentämällä valvontaa. Hallintoa on mahdollista keventää myönnön ja maksatuksen sekä valvonnan puolella, mutta esimerkiksi ELY-keskusten uudelleenorganisointi

voi haastaa byrokratian vähenemistä maaseudun kehittämishastan hallinnoinnissa.

Maaseutuverkoston toiminnan tavoitteena on ohjelman mukaan parantaa eri sidosryhmien osallistumista maaseudun kehittämiseen. Ohjelmakauden 2007–2013 ennakoarvioinnissa arviointikonsortio totesi muiden kuin julkisen sektorin hallintoelinten kytkennän maaseutuverkostoon olevan tärkeää. Kaudella 2014–2020 maaseutuverkoston toiminnan tavoitteena on myös parantaa toimeenpanon laatua, levittää tietoa maaseudun kehittämisestä sekä lisätä innovointi maaseutualueilla. Ohjelman toimeenpanon laatua parannetaan kouluttamalla, tukemalla ja luomalla verkostoja sekä keräämällä hyviä hanke-esimerkkejä. Innovaation lisääminen maataloudessa ja maaseutualueilla on olennainen tehtävä erityisesti maaseutuverkostolle. Innovaatiot ovat yksi ohjelman läpileikkaavista teemoista ja niiden syntymistä pyritään edistämään monin eri toimenpitein (mm. koulutus-, yhteistyö- ja Leader-toimin). Maaseutuverkostoyksikkö toimii eri sidosryhmiä kokoavana ja verkottavana voimana.

Ohjelmasta viestiminen on olennaista sekä toimenpiteistä tiedottamisen että ohjelman tavoitteiden ja lopulta vaikuttavuuden saavuttamisen näkökulmasta. Maaseudun kehittämisrahaston on profiloitettava ja terävöitettävä kärkeään erityisesti toimeenpanon ja viestinnän kautta, jolla se aikoo tarttua maaseudun kehittämiseen. Kehittämisohjelman tulee panostaa muun toimeenpanon yhteydessä viestintään, jolla maaseudun kehittämistoimijoille, yrittäjille ja hankehakijoille kerrotaan ohjelman keskeisten tavoitteiden eteen tehtävästä työstä.

Ohjelman valmistelu on ollut aliresursoitua, erityisesti sen osallistavuuteen nähden. Tulevilla ohjelmakausilla on valmisteluun kohdistettava enemmän henkilöresursseja.

## 7.3 Toimenpiteet yhteiseen strategiakehykseen, positiopaperiin ja kumppanuussopimuksen suosituksiin nähden

Ohjelman toimenpiteet ovat linjassa yhteisen strategiakehyksen, positiopaperin ja kumppanuussopimuksen suosituksiin nähden. Kumppanuussopimus hyväksyttiin valtioneuvostossa 23.1.2014. Maaseutuohjelma on kumppanuussopimuksen merkittävin rahoitusinstrumentti.

Kumppanuussopimusneuvottelut etenivät Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vastuulla, jolloin maa- ja metsätalousministeriö (MMM) tuli käytännössä jatkuvasti hieman jälkijunassa. Tulevalla ohjelmakaudella MMM:n rahoitusosuus on erittäin merkittävä, joten intressien näkyminen on perusteltua. Valmistelun aikana MMM sai kumppanuussopimukseen myös omat näkemyksensä paremmin mukaan. Tässä on kumppanuussopimuksen suurin haaste: se rakentuu yhä edelleen eri toimijoiden erillisten intressien mukaan, pikemminkin kuin yhteiseksi

miellettyihin kehittämistoimenpiteisiin. Toisaalta erittäin suuria haasteita liittyy esimerkiksi ilmasto- ja ympäristötoimenpiteisiin on haluttu säilyttää jopa liian vahvasti maaseutupuolelle. Kumppanuussopimukseen ollaan yleisellä tasolla varsin tyytyväisiä, vaikka yhteensovitus kansallisella tasolla on varsin paperinmakuista ja heikkoa. Pieniä edistysaskelia on saatu esimerkiksi tietoliikenneinfrastruktuurin rakentamisessa.

Kumppanuussopimuksessa voisi vielä vahvemmin näkyä myös maaseudun potentiaali, sekä toteuttamisessa erilainen alueellisuus ja paikallisuus. Tulevalla kaudella tulisi olla vahva kansallinen visio kehittämisestä, joka yhdistää kaikkien kumppanuussopimuksessa mukana olevien tahojen intressit. Maaseutuohjelman lisäksi tarvitaan yhteensovitettua kansallista alue-, maaseutu- maatalous-, metsä- ja ympäristöpolitiikkaa.

#### 7.4 Toimeenpanoa ja toimenpiteitä koskevat suositukset

- Panostetaan tiedottamisen avulla ohjelman todellisiin vaikutusmahdollisuuksiin.
- Edistetään sähköistä hakua kaikissa toimenpiteissä. Kevennetään ja selkeytetään tuen hakemiseen liittyviä seikkoja hakijan näkökulmasta.
- Tarkennetaan maaseutuverkoston roolia yhteisen strategia-kehityksen (CSF) tavoitteiden saavuttamisessa ja yhteistyön tekemisessä rakennerahastojen kanssa.
- Ohjelmaan kirjoitetaan auki byrokratian keventämisen tavoite.
- Tulevalla kaudella ohjelman valmisteluun sidotaan enemmän henkilöresursseja.
- Maaseudun kehittämisrahasto profiloituu ja terävöittää erityisesti toimeenpanon ja viestinnän kautta kärkeään, jolla se aikoo tarttua maaseudun kehittämiseen.
- Kehittämisohjelman tulee panostaa toimeenpanon yhteydessä viestintään, jolla maaseudun kehittämistoimijoille, yrittäjille ja hankehakijoille kerrotaan ohjelman keskeisten tavoitteiden eteen tehtävästä työstä.

# 8 ARVIOINTI-SUUNNITELMA

## 8.1 Arvio arviointisuunnitelmasta

Ohjelmakauden aikana tehdään kolme ulkopuolista arviointia ja jokaisen toimenpiteen alla tehdään tarkempaa vaikuttavuuden arviointia. Arviointisuunnitelma on kattava ja pyrkii eksplisiittisesti tähtäämään siihen, että arvioinneilla tuotetaan aineistoa ohjelman vuosiraportteihin.

Vaikuttavuutta tullaan arvioimaan sekä arvioinnein että tutkimuksin. Tilastolliset seuraintaindikaattorit tukevat vaikuttavuuden arviointeja. Ohjelman vaikuttavuusarvioinnit tehdään suunnitelman mukaan teemoittain. Koulutus- ja neuvontatoimenpidettä arvioidaan kerran muun muassa tarkastelemalla maaseudun asukkaiden tietotekniikkavalmiuksia ja vertaamalla koulutukseen osallistuneiden ja muiden osaamisen kehittymistä.

Ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista arvioidaan ilman käytön tutkimuksilla (parhaat käytännöt ja innovaatiot) sekä ohjelmakauden lopulla tehtävällä ilmastomuutokseen vaikuttavuuden arvioinnilla. Energiatehokkuuden parantumista verrataan ohjelman vaikutusalueella ja sen ulkopuolella olevilla tiloilla ja yrityksissä, mikä tuottaa arvokasta vertailutietoa muun muassa energiasuunnitelmasta. Erityistä myönteistä huomiota arviointikonsortio kiinnittää siihen, että ilmastomuutokseen vaikuttamista tarkastellaan sekä kokonaisvaltaisesti että eri toimenpiteiden osalta.

Luonnon monimuotoisuuden sekä vesien ja maaperän tilan tavoitetta arvioidaan tarkastelemalla lintu- ja perhospopulaatioiden kehitystä, HNV-alueiden kehitystä ja alkuperäisrotujen- ja maataiskasvilajien sekä lajikkeiden määrän kehitystä. Olennaista on, että ohjelman arvioinnissa tarkastellaan juuri maataloudesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia. Samoin kuin ilmastomuutoksen kohdalla, myös ympäristötoimenpiteiden kohdalla mainitaan, että toimenpiteiden yhteisvaikutus on olennainen arvioinnin lähtökohta, jonka lisäksi arvioidaan yksittäisten toimenpiteiden tehokkuutta tavoitteen saavuttamisessa.

Yritystoiminnan monipuolistumisen tavoitetta arvioidaan hankkeiden työllisyysvaikutuksia tarkastelemalla pysyvien työpaikkojen syntyä. Työpaikkojen synnyn lisäksi arvioidaan palveluiden ja työpaikkojen keskittymistä, mitä arvioijat pitävät erittäin olennaisena maaseudun kehityksen, saavutettavuuden ja elinvoimaisuuden mittarina. On taloudellisesti synergistä, että osallistumista ja vaikuttamista käsittelevää tietoa saadaan maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) maaseutubarometrin avulla. Arviointikonsortio pitää riittävänä, että sosiaalisen pääoman ja

Leader-työn vaikuttavuutta arvioidaan kerran ohjelmakauden aikana. Paikallisia strategioita arvioidaan Leader-ryhmälähtöisesti maa- ja metsätalousministeriön avulla ja tuella, mikä varmistaa sekä paikallistuntemuksen että valtakunnallisen arviointiviitekehityksen hyödyntämisen.

Maatalouden kilpailukykyä arvioidaan sekä kokonaisuutena että vertaamalla Suomea muihin EU-maihin. Muita arviointikohteita ovat luonnonhaittakorvauksen, neuvonnan ja innovaatiotoiminnan vaikutukset kilpailukykyyn. Eläinten hyvinvoinnin ja laadukkaan ruuan tavoitetta tullaan arvioimaan mm. eläinsuojelutarkastusten seuraamusten kehittymisellä sekä elintarvikkeiden laadun analyyseilla.

Ohjelman tuloksia arvioidaan vuoden 2017 vuosiraportissa, kun taas vaikuttavuutta arvioidaan kauden loppupuolella, eli vuonna 2019. Ohjelmakauden aikana tullaan tekemään myös selvityksiä ja tutkimuksia, joita varten kerätään sekä laadullista (esim. käyttäjäpalaute, nuorten mielipiteet) että määrällistä (esim. kenttäkokeet, yksikkökustannusten kehitys) tietoa. Suurten väliarviointien sijaan on tehokasta ja vaikuttavaa, että ohjelman tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan muutaman vuoden välein. Tällöin arviointituloksia voidaan hyödyntää paremmin ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa.

Arviointisuunnitelmassa ei eritellä, millä tavalla ohjelman läpileikkaavia tavoitteiden (ympäristö, ilmasto ja innovaatiot) toteutumista tullaan arvioimaan. Läpileikkaavat tavoitteet ovat kuitenkin olennaisia ohjelman tavoitteiden ja yhteisen strategiakehityksen kannalta, minkä vuoksi niiden toteutumista tulisi arvioida ohjelmakauden aikana.

## 8.2 Arviointisuunnitelmaa koskevat suositukset

- Kirjataan arviointisuunnitelmaan, millä tavalla läpileikkaavien teemojen toteutumista arvioidaan.

# 9 RAHOITUS-SUUNNITELMA

## 9.1 Ohjelman rahoituksen jakautuminen prioriteettien ja toimenpiteiden kesken

Jos rahoitusta tarkastellaan prioriteeteittain (Kuva 1), huomataan, että prioriteetti 4:n osuus koko rahoituksesta on noin puolet. Kaiken kaikkiaan julkisen rahoituksen muutos tulee muuttamaan maaseudun kehittämisen painopisteistä. Luonnonmukainen maatalous siirtyy ympäristö- ja ilmastokorvausten toimenpiteestä omaksi toimenpiteekseen, mikä nostaa sen painoarvoa ohjelmakehikossa. Koulutuksen ja tiedonvälityksen toimenpiteen rahoitus laskee hieman, mikä haastaa maaseudun innovaatiokeskitymien syntymisen ja toisaalta vähentää maaseututiedottamisen määrärahoja.

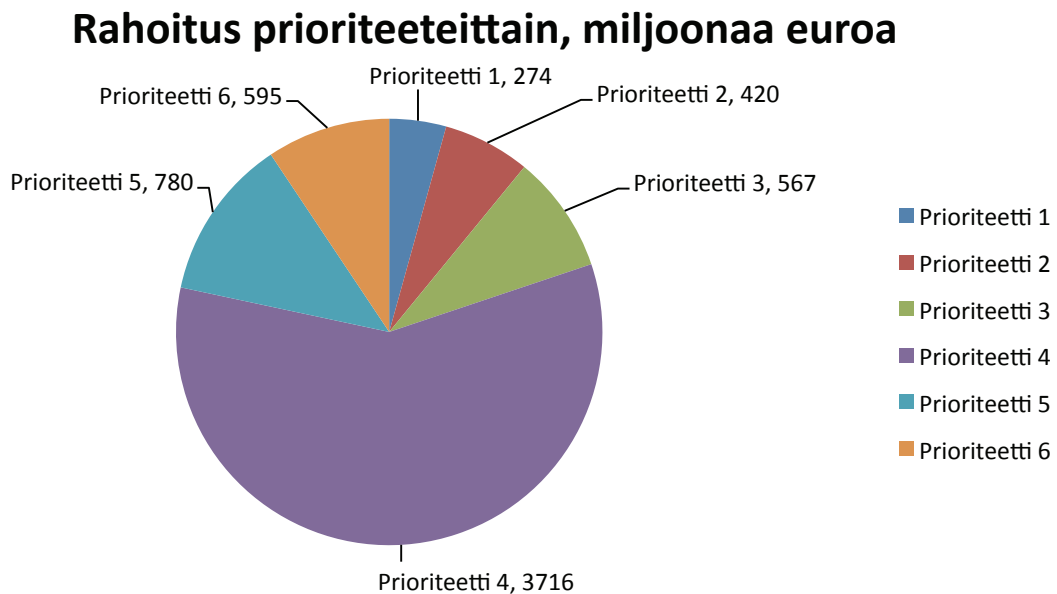
Neuvonnan rahoituksen viisinkertaistuminen helpottaa uuden kauden muutoksiin sopeutumista. Neuvonnan merkitys on jo

käynnissä olevalla kaudella koettu tärkeäksi ja muutokset esimerkiksi ympäristökorvausjärjestelmässä tulevat vaatimaan yhä enemmän sekä koulutusta että tilakohtaista neuvontaa. Neuvonnan rahoituksen kasvulla on vaikutuksia hyvin monien toimenpiteiden toimeenpanon onnistumiseen.

Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen -toimenpiteen, peruspalvelut ja kylien kunnostus maaseutualueilla -toimenpiteen sekä yhteistyötoimenpiteen rahoitusosuudet eivät muutu kovinkaan paljon. Yritysrahoituksen tarve on suuri, ja yrittämisen aloittamisen helpottamista erityisesti maaseutualueilla tulisi tukea tulevalla kaudella vähintään yhtä vahvasti kuin käynnissä olevalla kaudella. Samaan aikaan yrityksiä tulisi tukea verkottumaan keskenään ja täten kasvattamaan arvonlisäänsä. Paikallisen kehittämisen rahoituksen kasvulla voidaan toisaalta tukea yhä paremmin paikallislähtöisiä innovaatioita ja aktiviteetteja.

Ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden rahoitus laskee yli kolmanneksen, josta vähän alle puolet syntyy luonnonmukaisen tuotannon siirtämisestä omaksi toimenpiteekseen.

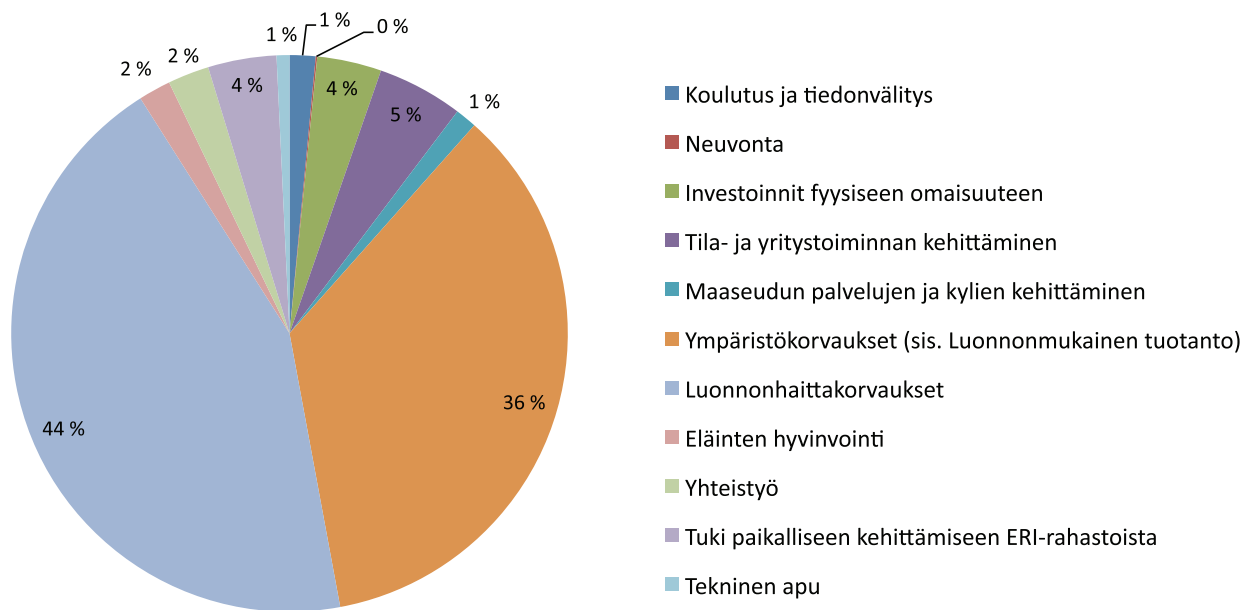
Eläinten hyvinvointitoimenpiteen rahoitus viisinkertaistuu, mutta suurin osa kasvusta on tapahtunut jo kaudella 2007–2013. Toimenpiteen piiriin tulee sian ja naudan toimenpiteiden lisäksi lampaat ja vuohet sekä siipikarja. Toimenpiteen rahoituksen kas-



Kuva 1 Rahoituksen jakautuminen prioriteeteittain<sup>36</sup>

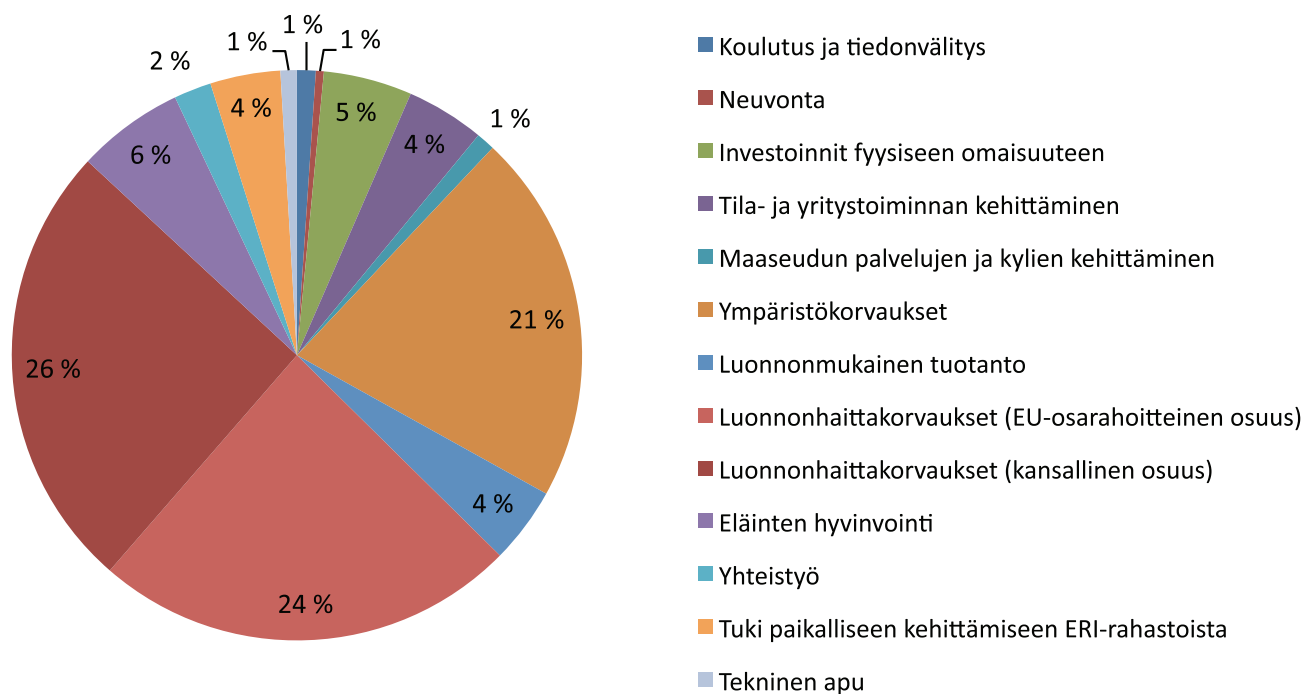
<sup>36</sup> Suuntaa-antava kuva on muodostettu siten, että toimenpiteiden ensisijaiset vaikutusalueet on tunnistettu prioriteeteittain ja rahoitus on kohdennettu ensisijaisen vaikutusalueen mukaan. Kuvassa on kuitenkin huomattava, että ympäristö- ja ilmastotoimenpiteillä on useampia vaikutusalueita (sekä prioriteeteissa 4 että 5), jolloin kyseisen toimenpiteen rahoitusosuus on jaettu kuviossa prioriteettien 4 ja 5 kesken.

## Rahoituksen jakautuminen toimenpiteittäin 2007-2013



Kuva 2 Rahoituksen jakautuminen toimenpiteittäin kaudella 2007–2013

## Rahoituksen jakautuminen toimenpiteittäin 2014-2020



Kuva 3 Rahoituksen jakautuminen toimenpiteittäin kaudella 2014–2020



vua voidaan selittää myös kuluttajien kasvaneella tietämyksellä ja halulla tuntea ruuan alkuperä.

Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomen EU-kehityksen rahoitus on noin 5 618 miljoonaa euroa ja kansallinen lisärahoitus on 1 474 miljoonaa euroa eli yhteensä 7 092 miljoonaa euroa. Suoritusvaraus tulee olemaan 6 % ohjelman EU-osarahoitetusta kehiksestä. EU-osarahoitteinen osuus kasvaa noin 5 % eli noin 326 miljoonaa euroa kausien 2007–2013 ja 2014–2020 välillä.

Rahoitus kohdistuu toimenpiteittäin. Toimenpiteistä luonnonhaittakorvaukset ja ympäristökorvaukset saavat suurimman osuuden rahoituksesta. Niiden yhteenlaskettu osuus on yli kaksi kolmannesta koko EU-rahoituskehiksestä. Seuraavassa tarkastellaan rahoituksen muutosta toimenpidekohtaisesti.

### **Koulutus ja tiedonvälitys**

Rahoitus tulee pieneneään 101 miljoonasta eurosta 80 miljoonaan euroon eli noin 20 %.

### **Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut**

Neuvonnan rahoitusosuus tulee kasvamaan 6 miljoonasta eurosta 34 miljoonaan euroon eli yli viisinkertaistumaan.

### **Investoinnit fyysiseen omaisuuteen**

Investoinnit fyysiseen omaisuuteen -toimenpiteen rahoitus tulee kasvamaan kolmanneksen 251 miljoonasta eurosta 379 miljoonaan euroon. Maatilojen investointien tuki kasvaa eniten, kun taas maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan tuki pienenee hieman.

### **Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen**

Toimenpiteen rahoitus kasvane 334 miljoonasta eurosta 335 miljoonaan euroon. Peruspalvelut ja kylien kunnostus maaseutualueilla Toimenpiteen rahoitus pienenee viitisen prosenttia 84 miljoonasta eurosta 80 miljoonaan euroon.

### **Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet**

Ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden rahoitus pienenee yli kolmanneksen, 2384 miljoonasta eurosta 1586 miljoonasta euroon. Toimenpiteen rahoitusosuus pysyy euromääräisesti toiseksi suurimpana. Toisaalta **luonnonmukainen maatalous**, joka kuului ympäristö- ja ilmastotoimenpiteeseen kaudella 2007–2013, nostetaan omaksi toimenpiteekseen kaudella 2014–2020. Luonnonmukaisen maatalouden rahoitus tulee olemaan 326 miljoonaa

euroa, josta korvataan luonnonmukaisen tuotantotavan kustannuksia, ei siirtymistä luonnonmukaiseen tuotantoon. Lisäksi suorien tukien viherryttämisen takia osa ympäristökorvauksen rahoja supistetaan ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna.

### **Luonnonhaittakorvaukset**

Toimenpiteen rahoitus koostuu EU-osarahoitteisesta osuudesta, joka on 1810 miljoonaa euroa ja kansallisesta osasta, joka on 1474 miljoonaa euroa. Lisäksi kansalliseen osuuteen tullaan lisäämään noin 450 miljoonaa euroa. Lopullinen toimenpiteen rahoitusosuus on siis 3734 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa 27 % kasvua ohjelmakauteen 2007–2013 nähden. Toimenpiteistä luonnonhaittakorvauksia rahoitetaan euromääräisesti eniten.

### **Eläinten hyvinvointi**

Eläinten hyvinvoinnin rahoitus tulee kasvamaan kaksi- ja puolikertaiseksi, 126 miljoonasta eurosta 458 miljoonaan euroon. Käytännössä rahoituksen taso kuitenkin pysyy samana kuin viime vuosina, sillä toimenpiteen rahoitusosuus kasvoi jo kauden 2007–2013 aikana lähelle 458 miljoonaa euroa, koska toteutus tehostui vasta ohjelmakauden viimeisinä vuosina.

### **Yhteistyö**

Yhteistyötoimenpiteen rahoitus pysyy lähes samana kuin edeltävällä kaudella (161 miljoonasta eurosta 160 miljoonaan euroon).

### **Tuki paikalliseen kehittämiseen ERI-rahastoista**

Toimenpiteen rahoitus kasvaa 267 miljoonasta eurosta 300 miljoonaan euroon.

### **Tekninen apu**

Teknisen avun rahoitusosuus tulee olemaan 70 miljoonaa euroa eli 20 miljoonaa euroa suurempi kuin kaudella 2007–2013. Vielä ei ole päätetty, millainen tulee olemaan esimerkiksi maaseutuverkoston perustamisen tuki.

## 9.2 Tuloskehysten välitavoitteiden soveltuvuus

Ohjelman tuloskehysten välitavoitteita ei ole ennakkoarviointiin mennessä julkaistu. Maaseudun kehittämisohjelmalle on asetettu kuusi tavoitetta kaudelle 2014–2020:

1. Osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät
2. Ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat
3. Luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat
4. Maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat
5. Maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu
6. Maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia

Kuuden päätavoitteen osalta voidaan kuitenkin osoittaa halutun muutoksen suunta, vaikka määriä, välitavoitteita tai lopputavoitteita ei voida analysoida. Tavoitteet on määriteltävä asiaankuululla yleisyystasolla, mutta ne ovat kuitenkin selkeän tavoitteellisia.

Ohjelman tuloskehysten välitavoitteet on asetettu vuodelle 2018. Tavoitteet ovat pitkälti samansuuntaisia ja -suuruisia kuin kaudella 2007–2013. Viidennen prioriteetin välitavoitteita ei voida verrata kauden 2007–2013 arvoihin, sillä kyseisiä tavoitteita ei ole ollut edeltävässä ohjelmassa. Tavoitteet nähdään kuitenkin saavutettavina ja realistisina, sillä energiatehokkuuteen ja uudistuvaan energiaan liittyvät teemat ovat valtakunnallisen huomion keskipisteenä kaudella 2014–2020. Kaiken kaikkiaan uhkana voidaan nähdä ohjelmakauden alkamisen viivästyminen, jolloin vuodelle 2018 asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu.

## 9.3 Rahoitussuunnitelmaa koskevat suositukset

- Rahoituskehys on ohjelman sisällön suhteen tarkoituksenmukaisesti jaettu. Rahoituksen pääpaino on säilyttävissä toimenpiteissä, mutta on tärkeää että ohjelmakauden aikana laadullisesti panostetaan maaseudun uudistumiseen.

# 10 INDIKAATTORIT JA INTERVENTION LOGIIKKA

## 10.1 Indikaattorien relevanssi ja selkeys

Ohjelmaan valitut vaikuttavuusindikaattorit on valittu siten, että niitä on mahdollista saada kerättyä ja että ne kuvaavat yhteiskunnan tilaa. Indikaattorien hyödyntäminen vaikuttavuuden mittaamisessa vaatii kuitenkin myös lisätutkimusta valituissa teemoissa. Indikaattoreille ei välttämättä aseteta tavoitearvoja, mikä toisaalta hämärtää mittaamista, mutta on myös valvonnan ja oikean vaikuttavuuden mittaamisen kannalta järkevää.

Vertaisarviointi ja asiantuntijapaneeli ovat parhaita keinoja arvioida prioriteettien ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tällaisia mittareita ei ole mainittu ohjelmassa. Myös itsearviointi ja toimenpiteisiin osallistuvien esittämät arviot tuottavat hyviä näkemyksiä. Loogisten ketjujen tunnistaminen on erittäin haasteellista. Monen toimenpiteen kohdalla toimivana indikaattorina pidetään tukea saaneiden muutosta tuotannossa/toiminnassa verrattuna kaikkien muutokseen tuotannossa/toiminnassa.

Vaikeasti valvottavat toimenpiteen alatoimenpiteet tai toimet ovat vaarassa jäädä ohjelman ulkopuolelle. Samoin toissijaisten ja sivuvaikutusten seuraaminen tai arviointi voi olla hankalaa.

Yhteisen maatalouspolitiikan 16 vaikuttavuusindikaattoria (ks. Taulukko 3) muodostavat ohjelman arvioinnin perustan. Komission yhteiset indikaattorit ohjaavat ohjelman toimia kuitenkin väljästi. Indikaattorien mitattavuus ja merkitys seurannan kannalta on olennaista indikaattoreita valittaessa. Ohjelman potentiaalisen vaikuttavuuden tulee näkyä indikaattoreiden ja niiden tavoitetasojen valinnassa.

Taulukko 3 Vaikuttavuusindikaattorit<sup>37</sup>

INDIKAATTORI	EU/KANSALLINEN	TAVOITE	LÄHDE
Osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät			
Uudet patenttihakemukset maaseutualueilla	Kansallinen	+	Tilastokeskus ja PRH
Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat.			
Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt	CAP vaikuttavuusindikaattori 7	-/0	Tilastokeskus
Maatalouden ammoniakkipäästöt	CAP vaikuttavuusindikaattori 7	-/0	Tilastokeskus?
Hiilen määrä peltomaassa	CAP vaikuttavuusindikaattori 12	0	Uusi, Luonnonvarakeskus
Energian määrä ja laatu yrityksissä - Maatalouden energian käyttö - Energian käytön muutos yrityksissä ja maatiloilla energialähteittäin	Kansallinen		Tike, rakennetutkimus
Luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat			
Maatalousalueiden lintupopulaatioindeksi	CAP vaikuttavuusindikaattori 8	+/0	Luonnontieteellinen keskus-museo
HNV-alueiden osuus maatalousmaasta	CAP vaikuttavuusindikaattori 9	+/0	Tike
Alkuperäiseläinrotupopulaatioiden kehitys Maatiaiskasvilajien ja -lajikekantojen kehitys	Kansallinen	+	Tike, eläinrekisteri, mistä kasvit?
Typpi- ja fosforitase ravinteiden käyttö alueellisesti	CAP vaikuttavuusindikaattori 11	-	Luonnonvarakeskus
Nitraattipitoisuudet pinta- ja pohjavesissä	CAP vaikuttavuusindikaattori 11	-	Syke
Peltojen vesieroosio	CAP vaikuttavuusindikaattori 13		Luonnonvarakeskus, Tike?/ Uusi
Kasvinsuojeluaineiden käyttömäärät tiloilla	Kansallinen	0	Tike
Luonnonvesivarannot joita voidaan käyttää kasteluun (m <sup>3</sup> )	CAP vaikuttavuusindikaattori 10		? Tike
Karjanlannan käsittely- ja levitystavat	Kansallinen		Tike?
Maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat			
BKT asukusta kohden maaseudulla	CAP vaikuttavuusindikaattori 16		Tilastokeskus
Kasvuyritykset maaseututyypeittäin	Kansallinen		Tilastokeskus/Toimiala Online
Yritysten toimialajakauma (yrityskoko- luokittain ja maaseututyypeittäin)	Kansallinen		Tilastokeskus
Työllisyyden kehitys maaseutualueilla (maaseututyypeittäin)	CAP vaikuttavuusindikaattori 14		Tilastokeskus
Monialaisten maatilojen lukumäärän kehitys (maaseututyypeittäin)	Kansallinen		Tilastokeskus / Luonnonvarakeskus?
Maaseutualueiden köyhyys	CAP vaikuttavuusindikaattori 15		Tilastokeskus ? (Uusi)
Yritysten lukumäärän kehitys (yrityskoko- luokittain ja maaseututyypeittäin)	Kansallinen		Tilastokeskus/Toimiala Online
Henkilöstön määrän kehitys yrityksissä (yri- tyskokoluokittain ja maaseututyypeittäin)	Kansallinen		Tilastokeskus/Toimiala Online

<sup>37</sup> Esim. tasa-arvovaikutusten sijaan tulisi käyttää sukupuolivaikutukset.

INDIKAATTORI	EU/KANSALLINEN	TAVOITE	LÄHDE
Yritysten liikevaihdon kehitys (yrityskokoluokittain ja maaseututyypeittäin)	Kansallinen		Tilastokeskus/Toimiala Online
Maatalousrakentamisen ja muun yritystoiminnan rakennuslupien määrä maaseutualueilla	Kansallinen	+	Tilastokeskus
Yhdistysten määrä maaseutualueilla	Kansallinen		Tilastokeskus ja PRH
Osuuskuntien määrä maaseutualueilla	Kansallinen		Tilastokeskus ja kaupparekisteri
<b>Maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu</b>			
Yrittäjätulo maataloudesta (Agricultural entrepreneurial income), EUR/AWU	CAP vaikuttavuusindikaattori 1		Tilastokeskus vai Luonnonvarakeskus
Tuotannontekijätulo (Agricultural factor income), EUR/AWU	CAP vaikuttavuusindikaattori 2		Tilastokeskus vai Luonnonvarakeskus
Maatalouden tuottavuus (Total factor productivity in agriculture), indeksi	CAP vaikuttavuusindikaattori 3		Tilastokeskus vai Luonnonvarakeskus
Maataloustuotannon kokonaispääoman tuotto prosentti, työtuntiansio	Kansallinen		Luonnonvarakeskus
Kannattavuuskerroin (luomu /tavanomainen tuotanto)	Kansallinen		Luonnonvarakeskus
Kotimaisen tuotannon suhde kulutukseen (omavaraisuusaste) Maitojalosteet, marjat ja vihannekset, liha, viljat			
Viennin määrä (Maitojalosteet, marjat ja vihannekset, liha, viljat)	Kansallinen		Tike, ravintotasetilasto
Katetuotto tietyillä tuote- ja kasviryhmillä (maito, naudanliha, sianliha, vehnä, porkkana)	Kansallinen		Luonnonvarakeskus
<b>Maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia</b>			
Luomualan elintarvikeyritysten lukumäärä	Kansallinen		Evira
Laiminlyöntien osuus tuotantoeläinten eläinsuojelutarkastuksissa (pl. turkiseläimet)	Kansallinen		Evira, otantaan perustuvat eläinsuojelutarkastukset
Niiden maatilojen lukumäärä, jotka myyvät elintarvikkeita suoramyynninä, elintarvikkeita jalostavien maatilojen lukumäärä. Alueittain.	Kansallinen		Tike
Elintarvikeyritykset toimialoittain	Kansallinen		Tilastokeskus

Indikaattoreita arvioidaan ohjelman tavoitteittain:

1. Osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät

Tavoitteelle on asetettu yksi indikaattori, uudet patenttihakemukset maaseutualueilla, joka on arvioijien mukaan suuntaantava, mutta ei välttämättä mittaa innovatiivisuutta ilmiönä tai toimintakulttuurin muutoksena painottuessaan innovoinnin tuloksellisuuteen eli tässä tapauksessa patenttihakemusten määrään.

2. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat

Tavoitteella on neljä indikaattoria, joista maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen ja ammoniakkipäästöjen osalta tavoitellaan laskua tai nolatilannetta, kun taas hiilen määrä peltomaassa-indikaattorin osalta tavoitellaan nollamuutosta. Energian määrän ja laadun indikaattorille ei ole asetettu tavoitetta.

Hiilijalanjälki on yksi mittari kuvaamaan ilmastovaikutuksia. Kuluttajalle tulee kuitenkin kertoa, minkä verran viljantuotanto tuottaa hiilidioksidipäästöjä keskimäärin, huolimatta tuotantomuodosta. Hiilijalanjälki ei anna kokonaiskuvaa vastuullisuudesta tai muista eläinten hyvinvointiin liittyvistä seikoista.

Keskeinen kysymys on, miten neuvonnan vaikutuksia mitataan. Neuvojilla voisi olla käytössä matriisi, joka olisi käytännössä tilakohtainen ilmatorasitusta mittaava työkalu. Matriisissa olisi käytännön check list, eli luetteloituna olisi kohtia, joihin voisi kiinnittää enemmän huomiota ensimmäisellä neuvontakäynnillä.

3. Luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat

- Maatalousalueiden lintupopulaatioindeksi
- HNV-alueiden osuus maatalousmaasta
- Alkuperäiseläinrotupopulaatioiden kehitys
- Maatiaiskasvilajien ja -lajiekantojen kehitys
- Typpi- ja fosforitase ravinteiden käyttö alueellisesti
- Nitraattipitoisuudet pinta- ja pohjavesissä
- Peltojen vesieroosio
- Kasvinsuojeluaineiden käyttömäärät tiloilla
- Luonnonvesivaroitukset joita voidaan käyttää kasteluun (m<sup>3</sup>)
- Karjanlannan käsittely- ja levitystavat

Kolmannen tavoitteen mittareissa nojaututaan ensisijaisesti niihin mittareihin, jotka ovat objektiivisesti ja kattavasti mitattavissa, eivätkä perustu subjektiivisiin merkintöihin. Esimerkiksi kasvinsuojeluaineiden käyttömäärien seurantaan olisi pohdittava muu seurantatapa kuin viljelijän tekemät merkinnät.

4. Maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat

Tavoitteen toteutumiselle ja ohjelman vaikuttavuudelle on asetettu 12 indikaattoria.

- BKT asukasta kohden maaseudulla
- Kasvuyritykset maaseututyypeittäin
- Yritysten toimialajakauma (yrityskokoluokittain ja maaseututyypeittäin)
- Työllisyyden kehitys maaseutualueilla (maaseututyypeittäin)
- Monialaisten maatilojen lukumäärän kehitys (maaseututyypeittäin)
- Maaseutualueiden köyhyys
- Yritysten lukumäärän kehitys (yrityskokoluokittain ja maaseututyypeittäin)
- Henkilöstön määrän kehitys yrityksissä (yrityskokoluokittain ja maaseututyypeittäin)
- Yritysten liikevaihdon kehitys (yrityskokoluokittain ja maaseututyypeittäin)
- Maatalousrakentamisen ja muun yritystoiminnan rakennuslupien määrä maaseutualueilla
- Yhdistysten määrä maaseutualueilla
- Osuuskuntien määrä maaseutualueilla

Valitut mittarit kattavat hyvin yritystoiminnan seuraamisen, mahdollisesti voidaan seurata myös arvonlisäyksen / palkkasumman kehitystä toimialoittain / alueittain. Palveluiden ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin mainitut mittarit eivät juuri pureudu. Palvelujen kehityksessä ei vakiintuneita mittareita ole, vaan niiden seuranta tulee perustua erillistarkasteluun. Vaikuttamisen mahdollisuuksissa yleisimpiä mittareita ovat äänestyskäyttäytyminen, mutta myös vaikuttamisen ja kehittämisen analysointi onnistuu kattavasti vain erilliselvitysten kautta.

Leader-toiminnan vaikutusten mittaamisen haasteena on muun muassa vaikutusten myöhäisyys ja niiden mittaaminen määrällisin indikaattorein. Ohjelman valmistelun aikana on pohdittu, voitaisiinko mitata tekemistä lopputuloksen sijaan.

Kyselyn vastaajien mukaan ohjelman indikaattoreina tulisi painottaa sekä määrällisiä että laadullisia mittareita. Kyselyssä ehdotettiin, että Leader-ryhmien osalta mitattaisiin sosiaalisen pääoman karttumista, vapaaehtoistyön määrää ja toiminnan jatkuvuutta. Tämä voidaan todentaa vain erillistutkimuksen avulla, jossa hyödynnettäisiin verkostanalyysia. Toiminnan volyymin voidaan mitata esim. toimintaan osallistuvien osuuskuntien ja yhdistysten määrällä ja liikevaihdoilla.

5. Maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu

Kilpailukykyä mittaamaan on nimetty kahdeksan indikaattoria aina erilaisista tulomuodoista tuottavuuteen ja tuotto prosenttiin sekä viennin määrään.

- Yrittäjätulo maataloudesta (Agricultural entrepreneurial income), EUR/AWU
- Tuotannontekijätulo (Agricultural factor income), EUR/AWU

- Maatalouden tuottavuus (Total factor productivity in agriculture), indeksi
- Maataloustuotannon kokonaispääoman tuotto prosentti, työtuntiansio
- Kannattavuuskerroin (luomu /tavanomainen tuotanto)
- Kotimaisen tuotannon suhde kulutukseen (omavaraisuusaste) Maitojalosteet, marjat ja vihannekset, liha, viljat, Viennin määrä (Maitojalosteet, marjat ja vihannekset, liha, viljat)
- Katetuotto tietyillä tuote- ja kasviryhmillä (maito, naudanliha, sianliha, vehnä, porkkana)

Kilpailukyvyyn mittarit kuvaavat kansallista kehitystä. Kun kilpailukyky määrittyy pitkälti suhteessa muihin maihin, käytetään vertailutietona keskeisten verrokkimaiden tietojen kehitystä (erityisesti Ruotsi) sekä EU:n keskiarvon kehitystä.

6. Maaseutu yritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia

Luomualan elintarvike yritysten lukumäärä heijastelee laadukasta ruokaa tuottavien elintarvike yritysten määrää.

Luomualan elintarvike yritysten lukumäärä

- Laiminlyöntien osuus tuotantoeläinten eläinsuojelutarkastuksissa (pl. turkiseläimet)
- Niiden maatilojen lukumäärä, jotka myyvät elintarvikkeita suoramyynninä, elintarvikkeita jalostavien maatilojen lukumäärä. Alueittain.
- Elintarvike yritykset toimialoittain

Ennakoarvioijat pitävät aineistopuutteiden erittelyä kattavana. Arvioinnin aikataulu on realistinen. Arvioinneista viestitään monella kanavalla ja monille eri kohderyhmille. Suunnitelmassa on kiinnitetty tarpeen mukaisesti huomiota siihen, että maaseudun kehittämissuunnitelmasta on viestittävä yleisölle nimenomaan vaikuttavuuden näkökulmasta.

Tuotos- ja tavoiteindikaattoreita listataan ohjelmassa kohdealueittain. Kohdealueessa 1A 4 %:n tavoitearvo viittaa koko valtakunnan T&K –panostuksiin, jotka pääosin kohdistuvat kaupunkiin. Kohdealueessa 1C tavoitteena pidetään koulutukseen osallistuneiden määrää. Koulutukseen osallistuvia on haasteellista ja hieman keinotekoisia todentaa, mutta manuaalisesti seuraaminen on vakiintunut tapa seurata koulutukseen osallistumista. Koulutukseen osallistuvien määrä kannattaneen asettaa esitettyä (35 000) maltillisemmaksi (esim. 20 000), sillä osa toiminnasta toteutuu yhteistyöhankkeina. Tärkeämpää olisi seurata laadullisesti koulutuksen osuvuutta ja vaikuttavuutta esim. otannan kautta.

Neljännän prioriteetin alla olevien kohdealojen 4A-4C indikaattorit ovat pääosin hehtaari perustaisia. Muun muassa luonnonmukaisesti viljellyn peltoalan tavoitetta on kritisoitu, sillä se jää kansallisen luomustrategian tavoitetason alapuolelle.

Kohdealueiden 5A, 5B ja 5E indikaattorien tavoitearvoja ei ole määritetty.

Kohdealueen 6A tavoite 5000 työpaikan luomisesta on liiankin kunnianhimoisen. Tämän ohjelmakauden toteutuksesta vuoden 2012 loppuun mennessä on luotu 1770 työpaikkaa, kun maksettu on 54 % varoista. Ohjelman toteuttamisessa tulisi tässä yhteydessä ottaa myös realistinen näkemys siihen, millainen kokonaistalouden kehitys tulee Suomessa olemaan tulevalle ohjelmakaudella. Kaikki mittarit osoittavat maan siirtyvän hitaamman kasvun aikaan, jolloin tuskin päästään 5000 työpaikan vauhtiin. Kysymyksenä on myös, miksi toimenpiteessä seurataan ainoastaan uusien työpaikkojen määrää mutta ei syntyneitä yrityksiä. Luonnollisesti toimenpiteen tulisi sisältää myös uusien yritysten lukumäärän kehittymisen.

6B-kohdealueen indikaattorin tavoiteväkiluku tulisi esittää Leader-ryhmien toiminta-alueiden mukaisesti eli laskemalla myös kaupungit mukaan. Luotujen työpaikkojen lukumäärä on suhteellisen realistinen kohdealueen 6A tavoitearvoon verrattuna. Viime ohjelmakauden tavoitteesta on selvästi opittu vetämään raja huolellisemmin. Tämä pitäisi myös tehdä kohdealueen 6A indikaattorien kohdalla. Projektien määrä näyttää muuten olevan realistinen, mutta maaseudun palvelujen ja kylien kehittämisen toimenpiteen hankkeiden määrä on huomattavan korkea. Painopisteen tulisi olla paremminkin toimenpiteissä tila- ja yritystoiminnan kehittäminen ja neuvonta. Ympäristötekijöiden tulisi periaatteessa korostua enemmän tässä ryhmässä koska ohjelman strategiakin mainitsee erityisesti biotalouden ja paikallisen omaehtoisuuden kehittämisen.

6C-kohdealueen tavoiteindikaattorina olevan väkiluvun perusteita on haastava hahmottaa. Toimenpiteen onnistumista on vaikea arvioida vain harvaan asutun maaseudun väestömäärän perusteella. Kysymys hankkeiden pääasiallisesta kohdentumisesta on paikallaan. Tulisiko hankkeita ja tukitoimenpiteitä kohdentaa erityisesti alueille, joilla on selvä tarve laajakaistaverkoston kehittämiseen esimerkiksi jo olemassa olevan yritys rakenteen vuoksi? Toisaalta suunniteltujen hankkeiden määrä on aivan liian korkea. Viitteenä voi käyttää kuluvan ohjelmakauden hankkeiden määrää. Monilla maaseutukunnilla on haasteellinen taloudellinen tilanne, joka vaikeuttaa hankkeiden toteutusta.

## 10.2 Intervention logiikka

Ennakoarviointi tarkastelee ohjelman intervention logiikkaa lähtien toimenpiteistä. Keskeisiä kysymyksiä ovat vastaavako toimenpiteet ohjelmassa kuvattuihin tarpeisiin ja saadaanko toimenpiteiden avulla aikaan sellaisia muutoksia, jotka johtavat kehittämissuunnitelmalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Maaseudun kehittämishojelman strategiset painopisteet kaudelle 2014–2020 ovat:

1. Edistetään biotaloutta ja sen osana maataloutta harjoitetaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä ja eettisesti hyväksyttävällä tavalla.
2. Monipuolistetaan maaseudun elinkeinoja ja parannetaan työllisyyttä kehittämällä yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yritysten verkostoitumista.
3. Lisätään maaseudun elinvoimaa ja elämänlaatua vahvistamalla paikallista omaehtoista toimintaa.

Maaseudun kehittämishojelman tavoitteet kaudelle 2014–2020 ovat:

1. Osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät
2. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat
3. Luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat
4. Maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat
5. Maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu
6. Maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia

Ohjelma on muuttunut strategisempaan suuntaan valmistelun edetessä. Strategiset painopisteet ovat hyvin laajoja, mikä mahdollistaa toimenpiteiden toteuttamisen alueellisiin ja paikallisiin vahvuuksiin ja tarpeisiin perustuen.

Toimenpiteiden interventio on puhdasoppista, vaikka eräiden toimenpiteiden (kuten ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet) kohdalla se on varsin monihaarainen. Arviointikonsortio näkee toimenpiteiden vastaavan nykytilan analyysissa esitettyihin tarpeisiin hyvin. Prioriteetit toimivat ikään kuin tavoitteita yhteen keräävänä ja priorisoivana välikappaleena. Ohjelmassa on kuvattu laajasti ja tarkasti ne tiedonlähteet, joiden perusteella nykytilan analyysi, havainnot ja tarpeiden tunnistaminen on tehty. Tiedontarvetta esimerkiksi seurantaa ja arviointia varten on kuvattu kattavasti.

Intervention logiikan kannalta on epäloogista, että tarpeiden sanotaan olevan valittu strategisten painotusten perusteella. Logiikan kannalta olisi olennaista, että strategiset painopisteet valittaisiin nykytilan kuvaukseen ja tarpeisiin perustuen.

Tarpeiden kuvauksessa osa tarpeista on laaja-alaisempia (esim. "Osaamisen lisääminen") ja osa yksityiskohtaisempia (esim. "Elintarvikealan pk-yritysten kasvu"), mutta tarpeita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Ohjelma toimii tarpeiden käsikirjana itse toimenpiteiden jalkauttamisessa. Nykytilan kuvaus on laadittu tarvelähtöisesti, mitä arvioijat pitävät tarkoituksenmukaisena. On kuitenkin tärkeää, että nykytilan kuvaus heijastaa sitä nykytilaa, mikä suomalaisella maaseudulla vallitsee.

Nykytilan analyysista ja SWOT-analyysista nousevat tarpeet on ryhmitelty kuuteen prioriteettiin loogisen viitekehyksen mukaan. Jokaisen prioriteetin alla on kahdesta kolmeen kohdealuetta ja toimenpiteitä tarpeisiin vastaamiseksi. Prioriteettien nähdään nousevan komission ohjeistuksesta. Osa prioriteettien nimistä on monimutkaisia, eivätkä ne välttämättä heijastele itse sisältöä. 12.12.2013 ilmestyneessä ohjelmaversiossa toimenpiteiden kohdealueet on kirjattu selkeästi ja niiden vastaamista ohjelman tavoitteisiin on eritelty riittävästi. Kohdealueiden lisäksi toimenpiteiden toteutuksen riskejä ja niiden hallintakeinoja on eritelty ansiokkaasti jokaisen toimenpiteen kohdalla.

Toimenpiteiden ja kohdealueiden välisiä sidoksia kuvataan ensi- ja toissijaisten vaikutusten logiikalla (ks. Taulukko 4 Toimenpiteiden ensi- ja toissijaiset vaikutukset). Toimenpiteittäin intervention logiikka toimii. Jää kuitenkin epäselväksi, miksi joillakin toimenpiteillä on huomattavan monta ensisijaista vaikutusalueita, eikä esimerkiksi yhtään toissijaista vaikutusalueita, kun taas samaan aikaan joillakin toimenpiteillä on yksi ensisijainen ja muutama toissijainen vaikutusalue. Arvioijat pitävät parempana yhden (tai muutaman) selkeän vaikutusalueen nimeämistä, minkä lisäksi voidaan sanoa, että toimenpiteellä on muutamia muita toissijaisia vaikutusalueita.



## Taulukko 4 Toimenpiteiden ensi- ja toissijaiset vaikutukset

	1. Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseudulla			2. Maatilojen elinkelpoisuuden ja kilpailukykyyn parantaminen kaikenlaisessa maataloudessa kaikilla alueilla sekä innovatiivisen maatalateknologian ja kestävä metsänhoidon edistäminen			3. Elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallintaa			4. Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen			5. Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen, ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla			6. Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla		
	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
Koulutus ja tiedonvälitys 18   0	2   2	2   1	1   1	2   3	2   0	4   4	2   4	5   4	4   2	4   1	1   1	2   3	2   5	2   4	2   4	2   4	3   2	3   0
Neuvonta 9   0																		
Investoinnit fyysiseen omaisuuteen 2   4																		
Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen 2   2																		
Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen 2   5																		
Maatalouden ympäristö-ilmastotoimenpiteet 3   3																		
Luonnonmukainen tuotanto 3   4																		
Luonnonhaittakorvaus 1   1																		
Eläinten hyvinvointi 1   3																		
Yhteistyö 2   13																		
Rahoitus: LEADER 1   10																		

Ensisijainen vaikutus  
Toissijainen vaikutus



- 1A. Innovaatioiden ja tietämyspohjan edistäminen maaseutualueilla  
 1B. Yhteiskien vahvistaminen maa- ja metsätalouden, ruoan tuotannon ja tutkimuksen ja innovaatioiden välillä  
 1C. Elinikäisen oppimisen ja ammatillisen koulutuksen edistäminen maa- ja metsätaloudessa  
 2A. Tilojen uudistamisen helpottaminen erityisesti tiloilla, jotka eivät ole markkinaorientoituneita ja erityisillä aloilla toimivilla markkinaorientoituneilla tiloilla ja tiloilla, joilla on tarvetta maatalouden monipuolistamiseen  
 2B. Maatalousalalle pääsyn ja erityisesti sukupolven vaihdosten helpottaminen maataloussektorilla  
 2C. Epäsuotuisilla alueilla toimivien tilojen toimintakyvyn turvaaminen  
 3A. Alkutuottajien kytkeminen paremmin ruokaketjuun laatu- ja ympäristöjärjestelmien ja paikallisten markkinoiden edistämisen sekä lyhyiden jakeluketjujen avulla, tuottajaryhmät ja toimialaorganisaatiot sekä eläinten hyvinvoinnin edistäminen  
 3B. Maatilojen riskienhallinnan tukeminen

- 4A. Euroopan maisemien tilan ja luonnon monimuotoisuuden (mukaan lukien Natura 2000- ja arvokkaat luontoalueet) ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen  
 4B. Vesien ja maan hoidon edistäminen sekä vesipuitteiden tavoitteisiin vastaaminen  
 4C. Maaperän ja eroosion hoidon sekä lannoitteiden ja torjunta-aineiden käsittelyn parantaminen  
 5A. Maatalouden vedenkäytön tehostaminen  
 5B. Maatalouden ja elintarvikejalostuksen energiatehokkuuden lisääminen  
 5C. Uusiutuvien energialähteiden sekä biotalouteen tarkoitettujen sivutuotteiden, jätteen ja jännösten ja muiden kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen raaka-aineiden hankinnan ja käytön helpottaminen  
 5D. Maatalouden kasvihuonekaasu- ja ammoniakkipäästöjen vähentäminen sekä ilman laadun parantaminen  
 5E. Hiilen sitomisen edistäminen maa- ja metsätaloudessa  
 6A. Monipuolistamisen, uusien pienien yritysten perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen perustamisen edistäminen  
 6B. Maaseutualueiden paikallisen kehittämisen edistäminen  
 6C. Maaseutualueiden tieto- ja viestintäteknologian saavutettavuuden, käytön ja laadun parantaminen

Voidaan sanoa, että erityisesti rahoituksen osalta vähäisemmällä toimenpiteillä on liian monta ensisijaista vaikutusalueita. Jää nähtäväksi, voidaanko kyseisillä toimenpiteillä saavuttaa tavoitteet, jos niiden rahoitus on marginaalisen pieni. Haasteena ovat myös ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden sekä eläinten hyvinvointitoimenpiteiden kohdat, joissa mainitaan, että toimenpiteille olisi hyötyä prioriteetti 1:n kohdealueiden edistämisestä. Ongelmaksi muodostuu se, että kyseisen prioriteetin kohdealueita edistävät lähinnä toimenpiteet koulutus ja yhteistyö, joiden rahoitusosuudet ovat pieniä. Seuraavassa eritellään toimenpiteiden ja prioriteettien välisiä vaikutuksia.

### **Koulutus**

Toimenpide on läpileikkaava ja se vaikuttaa hyvin moneen kohdealueeseen. Ensisijaisia vaikutusalueita on 18, mutta rahoituksen osuus on hyvin pieni. Suurin osa toimenpiteen ensisijaisista vaikutusalueista on kuitenkin sellaisia, joihin jotkin muutkin toimenpiteet vaikuttavat ensisijaisesti. Koulutustoimenpiteille lankeaa suuri vastuu edistää prioriteetteja 1 ja 6 yhdessä yhteistyö-toimenpiteen kanssa.

### **Neuvonta**

Neuvonnan toimenpiteellä on yhdeksän ensisijaista vaikutusalueita, kun taas rahoitus on hyvin marginaalinen. Arviointikonsortio olettaa, että toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti saavuttamaan nämä tavoitteet. Neuvontatoimenpidettä pidetään koulutustoimenpiteen ohella luonteeltaan läpileikkaavana, mikä tulisi näkyä neuvontatoimenpiteen toissijaisina vaikutuksina. On kuitenkin tehokasta, että ohjelmalla rahoitetaan vain sellaista neuvontaa, jota ei rahoiteta muualta, mikä helpottaa tähän toimenpiteeseen kohdistuvia vaikuttavuuspeineita.

### **Investoinnit fyysiseen omaisuuteen**

Toimenpiteellä on kaksi päävaikutusalueita ja neljä toissijaista vaikutusalueita. Tuki maatalouden investointeihin tulee nousemaan.

### **Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen**

Toimenpiteellä on kaksi ensisijaista vaikutusalueita ja kaksi toissijaista vaikutusalueita. Toimenpiteen katsotaan pystyvän vastaamaan tavoitteisiin ottaen huomioon rahoituksen kohdentumisen.

### **Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen**

Toimenpiteellä ensisijaiset vaikutusalueet ovat prioriteetissa 6. Toimenpiteen rahoitus on hyvin pieni, mikä haastaa tavoitteiden toteutumista.

### **Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet**

Toimenpiteen ensisijaiset vaikutusalueet ovat prioriteetissa 4, jonka rahoitusosuus on puolet koko ohjelmasta. Toissijaisia vaikutuksia on sekä kolmannessa että viidennessä prioriteetissa. Ympäristö- ja ilmastotoimet hyötyvät, jos edistetään kohdealueita 1A ja 1C. Ympäristökorvausjärjestelmän toimenpiteitä on huomattava määrä, mutta prioriteetin tavoitteiden saavuttaminen voi

olla hankalaa, sillä toimenpiteet eivät ole tarpeeksi velvoittavia, vaan painottuvat tukemiseen.

### **Luonnonmukainen tuotanto**

Toimenpiteen ensisijaiset vaikutusalueet ovat samat kuin ympäristö- ja ilmastotoimenpiteillä, mikä on olennaista intervention logiikan kannalta.

### **Luonnonhaittakorvaukset**

Luonnonhaittakorvaukset-toimenpiteen tavoitteena on "turvata maataloustuotannon jatkuminen pohjoisesta sijainnista aiheutuvista epäsuotuisista ilmasto-oloista huolimatta ja estää maatalousmaan hylkääminen viljelykäytöstä". Toimenpiteellä on yksi ensi- ja yksi toissijainen vaikutusalue. Ensimmäisessä ohjelmaluonnoksessa (23.5.2013) luonnonhaittakorvauksen pääkohdealueena nähtiin kohdealue 2C "Epäsuotuisilla alueilla toimivien tilojen toimintakyvyn turvaaminen", kun taas toisessa luonnoksessa (12.12.2013) vaikutusten katsotaan kohdistuvan kohdealueeseen 4A "Euroopan maisemien tilan ja luonnon monimuotoisuuden (mukaan lukien Natura 2000- ja arvokkaat luontoalueet) ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen". Toimenpiteen toissijainen vaikutus kohdistuu tilojen uudistamisen tavoitteen edistämiseen.

### **Eläinten hyvinvointi**

Eläinten hyvinvoinnin toimenpiteellä on yksi ensisijainen vaikutusalue. Se hyötyy prioriteetin 1 tavoitteiden saavuttamisesta eli tietämyksen siirrosta ja innovaatioiden edistämisestä.

### **Yhteistyö**

Toimenpiteellä on kaksi ensisijaista ja 13 toissijaista vaikutusta. Yhteistyötoimenpide on mahdollistava ja laaja. Kuitenkin voidaan kysyä, onko toimenpiteelle kohdistetulla rahoituksella mahdollista saada aikaan aitoja vaikutuksia kolmeentoista kohdealueeseen.

### **Leader**

Leader-rahoitusvälineellä on yhteistyötoimenpiteen suuntaisesti yksi ensisijainen ja kymmenen toissijaista vaikutusalueita. Rahoitus tulee kasvamaan hieman, mutta samaan aikaan ohjelma nojautuu alueellisessa ja paikallisessa maaseudun kehittämisessä pitkälti Leader:iin.

## **10.3 Indikaattoreita ja loogista viitekehystä koskevat suositukset**

- Täydennetään ja vahvistetaan loogisia perusteluketjuja loogisen viitekehysten työkalun avulla. Arvioijien antama suositus on otettu huomioon ohjelman 12.12.2013 valmistuneeseen versioon mennessä.
- Kehitetään eteenpäin laadullisia indikaattoreita sekä useampaa kuin yhtä indikaattoria käyttäviä toimenpiteitä.
- Pohditaan laadullisten indikaattorien (vertaisarviointi ja asiantuntijapaneeli) soveltamista ohjelmaan.

- Kolmannen tavoitteen (elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallintaa) mittareissa nojaututaan ensisijaisesti niihin mittareihin, jotka ovat objektiivisesti ja kattavasti mitattavissa, eivätkä perustu subjektiivisiin merkintöihin.
- Palvelujen kehityksen seuranta perustuu erillistarkasteluun.
- Kun kilpailukyky määrittyy pitkälti suhteessa muihin maihin, käytetään vertailutietona keskeisten verrokkimaiden tietojen kehitys (erityisesti Ruotsi) sekä EU:n keskiarvon kehitys.
- Koulutukseen osallistuvien määrä kannattaneen asettaa esitettyä (35 000) maltillisemmaksi (esim. 20 000), sillä osa toiminnasta toteutuu yhteistyöhankkeina. Tärkeämpää olisi seurata laadullisesti koulutuksen osuvuutta ja vaikutavuutta esim. otannan kautta.
- 6B-kohdealueen indikaattorin tavoiteväkiluku esitetään Leader-ryhmien toiminta-alueiden mukaisesti eli laskemalla myös kaupungit mukaan.
- Kirjataan neuvonta-toimenpiteelle toissijaisia vaikutus-alueita.
- Intervention logiikan kannalta on epäloogista, että tarpeiden sanotaan olevan valittu strategisten painotusten perusteella. Logiikan kannalta olisi olennaista, että strategiset painopisteet valittaisiin nykytilan kuvaukseen ja tarpeisiin perustuen.
- Tarkastellaan kriittisesti tavoitteiden saavuttamista niiden toimenpiteiden osalta, joilla on suhteellisen pieni rahoitusosuus, mutta monta ensisijaista vaikutusaluetta.
- Nimetään yksi (tai muutama) selkeä vaikutusalue, minkä lisäksi voidaan sanoa, että toimenpiteellä on muutamia muita toissijaisia vaikutusalueita.

# 11 ENNAKKOARVIOINNIN SUOSITUKSET

Pvm	Aihe	Suositus
Ohjelman tarpeiden, nykytilan analyysin ja SWOT:n analysointi		
16.12.2013	Prioriteetti 1	Pohditaan syitä yrittäjien innovaatiohaluttomuuteen.
16.12.2013	Prioriteetti 1	Innovaatioiden kehittämisessä kiinnitetään huomiota toimenpiteisiin, joilla voidaan vahvistaa koko maataloustuotannon kannattavuuden kasvua.
16.12.2013	Prioriteetti 1	Pohditaan monialaisten maatalojen kehittymismahdollisuuksia tulevalla ohjelmakaudella.
16.12.2013	Prioriteetti 2	Valmistaudutaan kriittisiin kysymyksiin siitä, millaista hyötyä on harjoittaa maataloutta näinkin korkeilla tukitasoilla (korkea vaatimustaso investointeihin ja rakentamiseen) ja mikä on kotimaisen tuotannon merkitys ja osuus kansallisilla markkinoilla.
16.12.2013	Prioriteetti 2	Maatalouden neuvontavoimavaroja suunnataan maatalousyrittäjien johtamistaitojen kehittämiseen.
16.12.2013	Prioriteetti 2	Kiinnitetään huomiota maatalouselinkeinojen houkuttelevuuden parantamiseen erityisesti syrjäisillä alueilla. Tämä ei tarkoita korkeampaa tukitasoa, mutta toimenpiteiden sisällössä tulee huomioida syrjäisen maaseudun erityispiirteet ydinmaaseutuun verrattuna. Maatalouselinkeinojen vähentyminen tai loppuminen vaikuttaa kielteisesti muiden elinkeinojen kehittymiseen kyseisillä alueilla. Erityispiirteet huomioidaan SWOT-analyysissä, mutta ei erikseen toimenpiteiden kohdalla.
16.12.2013	Prioriteetti 2	Tuetaan pienien tilojen yhteishankkeita.
16.12.2013	Prioriteetti 3	Kehitetään alueiden ja niiden yrittäjien markkinointiosaamista, mikä lisää alueen ja maaseudun tuotteiden tunnettua.
16.12.2013	Prioriteetti 3	Markkinoidaan yhteistoimintamalleja.
16.12.2013	Prioriteetti 4	Selkeytetään kuvausta nykytilasta, nostetaan esiin olennaiset asiakohdat.
15.2.2013	Alueiden tarpeet huomioitava	Huomioidaan nykyistä vahvemmin alueelliset erot muun muassa maaseudun elinkeinoissa nykytilan kuvauksen vahvistamiseksi.
16.12.2013	Prioriteetti 5	Toimenpiteissä etsitään rohkeasti uusia tuotanto-, toiminta- ja tukimalleja biotalouden uudistamiseksi.
16.12.2013	Prioriteetti 6	Lisätään vahvuudeksi kumppanuspohjainen toiminta, erityisesti palvelusektorilla.
16.12.2013	Prioriteetti 6	Suunnitellaan koulutusta ja neuvontaa liiketoimintasuunnitelman laadintaan.
16.12.2013	Prioriteetti 6	Luodaan ohjelmaan mahdollistava henki, joka sallii kokeilevuuden.
16.12.2013	Prioriteetti 6	Ohjelmallisen kehittämistyön toteuttamisessa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota niin sääntelyyn kuin myös aluelähtöisiin perusteisiin. Leader-ryhmien työ on ensisijaisen tärkeässä asemassa ohjelman paikallistamisessa.
5.8.2013	Nykytilan analyysi	Esitysteknisesti nykytilan kuvauksessa voidaan hyödyntää kuvaajia ja karttoja, nykyisessä muodossa tilastotiedot ovat puuduttavasti esitetty.

Pvm	Aihe	Suositus
5.8.2013	Nykytilan analyysi	Potentiaalia ja mahdollisuuksia avataan niin paljon kuin mahdollista, maaseudun uusiutuminen vaatii esimerkkejä hajautetuista ja verkostomaisista ratkaisuista niin elinkeino- kuin ympäristötoimenpiteissäkin.
16.12.2013	SWOT	Vähennetään tarpeiden määrää esimerkiksi yhdistämällä niitä toisiinsa. Nyt monessa kohdassa yksi SWOT:ssa esille noussut seikka vaatii oman tarpeen. Ohjelman logiikan ymmärtämisen ja seurattavuuden kannalta SWOT:n ja tavoitteiden linkitys tulisi olla suoraviivaisempi. Kissanviiksien SWOT-kärkien tulisi tiivistyä huomattavasti rajallisemmaksi joukoksi tarpeita.
27.1.2014	SWOT / Toimenpiteet	Kannustetaan eri toimenpiteiden kautta toimijoita etsimään innovatiivisia ja uudentyypisiä ratkaisuja maaseudun haasteisiin sekä tehostamaan ja muuttamaan toimintatapojaan.
Ohjelman rakenne ja toimenpide-ehdotukset		
15.2.2013	Analyysin rakenne	Kootaan tiivis yhteenveto nykytila-analyysista ja SWOT:sta ohjelmatasolla ja prioriteeteittain.
27.1.2014	Analyysin rakenne	Nostetaan nykytilan kuvauksesta keskeisimmät seikat esiin (priorisoidaan), jonka kautta saadaan paremmin esiin ne seikat, joihin ohjelmalla pyritään vaikuttamaan. Arvioitsijan näkemyksen mukaan keskeisimpiä seikkoja ovat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatalouden kilpailukyyn vahvistaminen</li> <li>• Ympäristötoimenpiteet</li> <li>• Osaamisen ja innovaatiotoiminnan vahvistaminen</li> <li>• Maaseudun talouden uudistuminen – rakenteellisten uudistusten tukeminen</li> </ul>
16.12.2013	Alueellisuus	Kuvataan eri alueiden erityispiirteet, visio, painopisteet ja tavoitteet, alueellisten suunnitelmien valmistelu sekä alueellisten suunnitelmien yhteensovitus.
16.12.2013	Alueellisuus	Hyödynnetään aluetypologiaa kehitysdynamiikan tarkastelussa (ja tilastot saatetaan samalle vuodelle (2011), osittain edellisten vuosien tietoja).
16.12.2013	Ohjelman henki	Maksimoidaan mahdollistavuus: niissä kohdissa missä tekstiä voidaan yleistää, on se tehtävä, jotta paikalliselle räätälöinnille jää tilaa.
16.12.2013	Ohjelman henki	Tekstiin on valmistelun aikana tullut paljon maaseudun talouden uudistumista korostavia tekstejä, tämä henki tulee näkyä myös toimenpiteissä. Ohjelman loppukautta kohti tulee näiden toimenpiteiden osuus kasvaa.
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Vaikuttavuuden lisäämiseksi sukupuolten välinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kirjataan ohjelmaluonnokseen ilmiönä ja tuodaan ohjelman kannalta keskeiset haasteet ja tavoitteet, joihin ohjelmalla voidaan vastata.
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014–2020 ohjaavaa maaseudun kehittämistukilainsäädäntöä laadittaessa kirjataan periaatteet tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain (21/2004) vaatimuksien ja muiden keskeisten aineistojen mukaisesti. Keskeiset lähteet on listattu ohjelma-asiakirjan kohdassa yleiset ennakoehdot.
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Vaikutuksia eri kohderyhmiin seurataan toimeenpano-, seuranta- ja arviointivaiheessa.
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Toimenpiteistä koulutus- ja tiedonvälitys, investoinnit fyysiseen omaisuuteen tila- ja yritystoimintaan, maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen, yhteistyö ja Leader kohdistuvat ihmisiin, joten niiden osalta on keskeistä ottaa huomioon toimenpiteiden vaikutukset eri kohderyhmiin ja muodostaa linkki erityisesti syrjäitä- ja syrjäytymisvaarassa oleviin kohderyhmiin. Nuorten ja naisten ollessa ohjelman erityisinä kohderyhminä olisi keskeistä ottaa huomioon näiden ja muiden ihmisryhmien kirjo.

Pvm	Aihe	Suositus
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Miesten syrjäytymisriskiin eikä maaseutualueiden kasvavaan vanhusväestöön kiinnitetä ohjelmassa riittävästi huomioita. Ohjelman toteutuksessa paikallisten Leader-ryhmien tulee kohdistaa hankkeita myös muihin kohderyhmiin osallisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi.
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Seurantaindikaattorit olisivat hyvä lähtökohta kohderyhmien tarkastelulle. Toimeenpanoa osalta ELY-keskusten tulee ottaa huomioon horisontaaliset periaatteet valintakriteerejä laadittaessa.
27.1.2014	Horizontaaliset periaatteet	Keskeistä on toimijoiden osaaminen siten, että hankkeisiin kyetään valtavirtaistamaan sukupuoli- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat. Osaaminen ei ole vielä riittävällä tasolla, joten koulutukseen ja ohjaukseen on tärkeää ohjata resursseja.
16.12.2013	Koulutus	Nostetaan esiin keskeisiä toimialoja (energia, matkailu, hoivapalvelut, julkiset hankinnat ja yhteistoiminta).
27.1.2014	Neuvonta	Toimenpiteessä otetaan erikseen huomioon myös yhtiömuotoiset maatilat.
27.1.2014	Neuvonta	Varmistetaan neuvojen koulutuksen laatu.
29.4.2013	Investoinnit fyysiseen omaisuuteen	Määritellään siirtymävaiheen menettelytavat tukijärjestelmässä.
27.1.2014	Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen	Huomioidaan tila- ja yritystoiminnan kehittämisessä myös laajat ympäristölliset, sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset.
29.4.2013	Maaseudun palveluiden ja kylien kehittäminen	Toimenpiteessä haetaan vahvemmin ratkaisuhenkisyyttä, nostetaan esiin esimerkkejä ratkaisuista.
29.4.2013	Maaseudun palveluiden ja kylien kehittäminen	Vapaa-ajan asukkaiden potentiaali kehittämisessä tunnustetaan paremmin.
31.1.2014	Ympäristökorvaukset	Ohjelman toimeenpanossa aktivoidaan ja kannustetaan toimijoita vahvempaan sitoutumiseen vapaaehtoisuuden pohjalta ympäristötoimenpiteisiin.
16.12.2013	Luonnonmukainen tuotanto	Varmistetaan yhteys kansalliseen luomualan kehittämisohjelmaan sekä lähiruokaohjelmaan.
16.12.2013	Luonnonhaitta- korvaukset	Luonnonhaittakorvauksen rinnalla tuodaan esiin maatalouden uudistamisen toimenpiteitä.
29.4.2013	Yhteistyö	Toimenpiteen, erityisesti biotalouden toimenpiteiden muotoilussa huomioidaan myös palveluiden muotoilu ja kehittäminen.
16.12.2013	Yhteistyö	Pohditaan, voiko toimenpiteen nimetä suomeksi jotenkin muuten kuin neuvoston asetuksessa.
27.1.2014	Leader	Tarkistetaan Leader-toiminta-alueiden tarkoituksenmukaisuus toiminnallis-strategisesti.
31.1.2014	Leader	Kannustetaan Leader-toimijoita tuomaan tiettyjä teemoja esiin vuosittain.
<b>Varojen jako, tavoitteiden asettaminen, kohdentaminen</b>		
27.1.2014	Varojen jako	Rahoituskehys on ohjelman sisällön suhteen tarkoituksenmukaisesti jaettu. Rahoituksen pääpaino on säilyttävissä toimenpiteissä, mutta on tärkeää että ohjelmakauden aikana laadullisesti panostetaan maaseudun uudistamiseen.
<b>Muuta</b>		
15.2.2013	Ohjelman valmistelu	Vahvistetaan strategiaryhmän ohjaavaa roolia valmistelussa. Ryhmän tulisi esim. ottaa kantaa, millainen nykytila on ja millaisia muutoksia siihen halutaan ja toisaalta myös määrittellä strategiset tavoitteet.
27.1.2014	Ohjelman valmistelu	Jatketaan läpinäkyvää valmistelua.
27.1.2014	Ohjelman valmistelu	Tulevalla kaudella ohjelman valmisteluun sidotaan enemmän henkilöresursseja.

Pvm	Aihe	Suositus
27.1.2014	Kumppanuussopimus	Lisätään rahastojen välistä vuoropuhelua.
16.12.2013	Ohjelman toimeenpano	Panostetaan tiedottamisen avulla ohjelman todellisiin vaikutusmahdollisuuksiin.
16.12.2013	Ohjelman toimeenpano	Edistetään sähköistä hakua kaikissa toimenpiteissä. Kevennetään ja selkeytetään tuen hakemiseen liittyviä seikkoja hakijan näkökulmasta.
16.12.2013	Ohjelman toimeenpano	Tarkennetaan maaseutuverkoston roolia yhteisen strategiakehyksen (CSF) tavoitteiden saavuttamisessa ja yhteistyön tekemisessä rakennerahastojen kanssa.
27.1.2014	Ohjelman toimeenpano	Ohjelmaan kirjoitetaan auki byrokratian keventämisen tavoite.
27.1.2014	Ohjelman toimeenpano / viestintä	Maaseudun kehittämisrahasto profiloituu ja terävöittää erityisesti toimeenpanon ja viestinnän kautta kärkeään, jolla se aikoo tarttua maaseudun kehittämiseen.
27.1.2014	Ohjelman viestintä	Kehittämisohjelman tulee panostaa toimeenpanon yhteydessä viestintään, jolla maaseudun kehittämistoimijoille, yrittäjille ja hankehakijoille kerrotaan ohjelman keskeisten tavoitteiden eteen tehtävästä työstä.
16.12.2013	Arviointisuunnitelma	Kirjataan arviointisuunnitelmaan, millä tavalla läpileikkaavien teemojen toteutumista arvioidaan.
16.12.2013	Indikaattorit	Kehitetään eteenpäin laadullisia indikaattoreita sekä useampaa kuin yhtä indikaattoria käyttäviä toimenpiteitä.
16.12.2013	Indikaattorit	Pohditaan laadullisten indikaattorien (vertaisarviointi ja asiantuntijaneeli) soveltamista ohjelmaan.
27.1.2014	Indikaattorit	Kolmannen tavoitteen mittareissa nojaututaan ensisijaisesti niihin mittareihin, jotka ovat objektiivisesti ja kattavasti mitattavissa, eivätkä perustu subjektiivisiin merkintöihin.
27.1.2014	Indikaattorit	Palvelujen kehityksen seuranta perustuu erillistarkasteluun.
27.1.2014	Indikaattorit	Kun kilpailukyky määrittyy pitkälti suhteessa muihin maihin, käytetään vertailutietona keskeisten verrokkimaiden tietojen kehitys (erityisesti Ruotsi) sekä EU:n keskiarvon kehitys.
27.1.2014	Indikaattorit	Koulutukseen osallistuvien määrä kannattanee asettaa esitettyä (35 000) maltillisemmaksi (esim. 20 000), sillä osa toiminnasta toteutuu yhteistyöhankkeina. Tärkeämpää olisi seurata laadullisesti koulutuksen osuvuutta ja vaikuttavuutta esim. otannan kautta.
27.1.2014	Indikaattorit	6B-kohdealueen indikaattorin tavoiteväkiluku esitetään Leader-ryhmien toiminta-alueiden mukaisesti eli laskemalla myös kaupungit mukaan.
16.12.2013	Vaikuttavuus	Kirjataan neuvonta-toimenpiteelle toissijaisia vaikutusalueita.
27.1.2014	Vaikuttavuus	Nimetään yksi (tai muutama) selkeä vaikutusalue, minkä lisäksi voidaan sanoa, että toimenpiteellä on muutamia muita toissijaisia vaikutusalueita.
31.1.2014	Vaikuttavuus	Tarkastellaan kriittisesti tavoitteiden saavuttamista niiden toimenpiteiden osalta, joilla on suhteellisen pieni rahoitusosuus, mutta monta ensisijaista vaikutusaluetta.
5.8.2013	Maaseutuvaikutusten arviointi	Maatalouden rakennekehitystä ja polarisoitumista seurataan ja mietitään keinoja, millä tavalla siihen reagoidaan. Maaseutu tarvitsee eriytettyä kehittämistä alueellisen ja tilojen erilaisuuden takia.
15.2.2013	Looginen viitekehys	Täydennetään ja vahvistetaan loogisia perusteluketjuja loogisen viitekehysten työkalun avulla.
27.1.2014	Intervention logiikka	Intervention logiikan kannalta on epäloogista, että tarpeiden sanotaan olevan valittu strategisten painotusten perusteella. Logiikan kannalta olisi olennaista, että strategiset painopisteet valittaisiin nykytilan kuvaukseen ja tarpeisiin perustuen.

# LÄHTEET

- Aakkula, Jyrki (2010a). Ympäristötuen vaikuttavuuden seurannan tausta. Teoksessa Jyrki Aakkula, Minna Nurro (toim.), Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS3) väliraportti. [http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/newfolder/5pe9soaAU/Mytvas\\_netti.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/newfolder/5pe9soaAU/Mytvas_netti.pdf) (luettu 3.5.2013)
- Aakkula, Jyrki (2010b). Yhteenveto, keskustelua ja suositukset. Teoksessa Jyrki Aakkula, Minna Nurro (toim.), Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS3) väliraportti.
- Aakkula, Jyrki (2013). Ympäristötuet seurantatutkimuksensilmin. Miten Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalla menee? Eväitä uudelle ohjelmakaudelle. 22.1.2013. [www.maaseutu.fi/.../maaseudunkehittamisohjelmat/ohj...](http://www.maaseutu.fi/.../maaseudunkehittamisohjelmat/ohj...) (luettu 3.5.2013)
- Cordell, Dana, Jan-Olof Drangert & Stuart White (2009). The story of Phosphorus: Global food security and food for thought. *Global Environmental Change* 19:2, 292–305.
- Eduskunta (2012). Ympäristövaliokunnan lausunto 14/2012. Valtioneuvoston kirjelmä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista komission ehdotuksista. [http://www.eduskunta.fi/fak-tatmp/utatmp/akxtmp/ymvl\\_14\\_2012\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/fak-tatmp/utatmp/akxtmp/ymvl_14_2012_p.shtml) (luettu 3.5.2013)
- EHK (2012). Eläinten hyvinvointi Suomessa. Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti. [http://elaintenhyvinvointikeskus.edublogs.org/files/2012/02/EHV\\_raportti\\_valmis\\_16.5.2012-27hf7uk.pdf](http://elaintenhyvinvointikeskus.edublogs.org/files/2012/02/EHV_raportti_valmis_16.5.2012-27hf7uk.pdf) (luettu 3.5.2013)
- Euroopan komissio (2010): Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020. Ruoka. Luonnonvarat ja alueiden käyttö: miten hallita tulevat haasteet? [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_fi.pdf) (luettu 3.5.2013)
- Grönroos, Juha (2010). Perus- ja lisätoimenpiteiden vaikutukset. Teoksessa Jyrki Aakkula, Minna Nurro (toim.), Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS3) väliraportti. [http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/newfolder/5pe9soaAU/Mytvas\\_netti.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/newfolder/5pe9soaAU/Mytvas_netti.pdf) (luettu 3.5.2013)
- Heliölä, Janne ja Herzon, Irina (2012). Maatilan luontoarvojen mittaaminen – luonnonhoitopellot, erityistukialueet ja tilataso. Suomen ympäristö 26/2012.
- Helsingin yliopisto, PTT, MTTL (2006). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Ennakoarviointi. [http://www.mmm.fi/attachments/maaseutu/maaseudunkehittamisohjelmat/ohjelmatkaudelle20072013/5I7BVvw5z/Manner-Suomen\\_maa-seudun\\_kehittamisohjelman\\_ennakoarviointi.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/maaseutu/maaseudunkehittamisohjelmat/ohjelmatkaudelle20072013/5I7BVvw5z/Manner-Suomen_maa-seudun_kehittamisohjelman_ennakoarviointi.pdf)
- Koikkalainen, Kauko, Seuri, Pentti, Koivisto, Anu, Tauriainen, Jukka, Hyvönen, Terho ja Regina, Kristiina (2011). Luomu 50 – mitä tarkoittaisi, jos 50 % Suomen viljelyalasta siirtyisi luomuun. MTT Raportti 36
- Kokkonen, Eero (2010). Hajautettu biotalous – väylä vihreään tulevaisuuteen. Yhteenveto Sitran hajautettua biotaloutta koskevasta round table työpajasta. Sitran selvityksiä 38. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2038.pdf> (luettu 3.5.2013)
- Kuussaari, Mikko, Heliölä, Janne, Tiainen, Juha ja Helenius, Juha (2008). Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle MYTVAS-loppuraportti 2000–2006. Suomen ympäristö 4 | 2008
- Maa- ja metsätalousministeriö (2008). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007-2013. Hyväksytty 10.8.2007. [http://www.maaseutu.fi/attachments/6BQPluj8V/Manner-Suomen\\_maa-seudun\\_kehittamisohjelma\\_051012\\_FI.pdf](http://www.maaseutu.fi/attachments/6BQPluj8V/Manner-Suomen_maa-seudun_kehittamisohjelma_051012_FI.pdf) (luettu 3.5.2013)
- Maa- ja metsätalousministeriö (2012a). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma. Nykytilan analyysi, swot ja indikaattorit. 3.12.2012.
- Maa- ja metsätalousministeriö (2012b). Miten väistämättömään ilmastonmuutokseen voidaan varautua? Yhteenveto suomalaisesta sopeutumistutkimuksesta eri toimialoilla. 6/2011
- Maa- ja metsätalousministeriö (2013a). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020. Sisällysluettelo ja toimenpideluonnokset. 1.3.2013
- Maa- ja metsätalousministeriö (2013b). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman luonnos 2014–2020. 23.1.2013
- Maa- ja metsätalousministeriö (2013c). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman luonnos 2014–2020. 12.12.2013
- Maaseutu.fi (2013). Ympäristö- ja ilmastokorvaukset ja luonnonmukainen tuotanto Maaseudun kehittämisohjelmassa ohjelmakaudella 2014-2020. Ympäristökorvausryhmän alustava ehdotus toimenpiteiksi. 12.2.2013. [http://www.maaseutu.fi/attachments/maaseutu/uusiohjelmakausi/6EQ7o1sPL/toimepideluonnos\\_ymparistokorvauksista.pdf](http://www.maaseutu.fi/attachments/maaseutu/uusiohjelmakausi/6EQ7o1sPL/toimepideluonnos_ymparistokorvauksista.pdf) (luettu 3.5.2013)
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2007). Asuinmaaseutu 2007 – 2010. Maaseutuasumisen kehittämisohjelma. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2007. Helsinki.



Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Maaseutuvaikutusten arviointi 2009.

[http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/1148/Maaseutuvaikutusten\\_arviointi\\_031109.pdf](http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/1148/Maaseutuvaikutusten_arviointi_031109.pdf)

Maaseutuvirasto (2010). Maatalouden ympäristötuki. <http://www.mavi.fi/fi/index/viljelijatu/maataloudenymparistotuki.html>

Maaseutuvirasto (2013). Maatalouden ympäristötuen sitoumusehdot 2013. <http://www.mavi.fi/fi/index/viljelijatu/oppaatjaohjeet/ymparistotuenjaluonnonhaittakorvauksensitoumusehdot/ymparistotuenaitoumusehdot.html> (luettu 3.5.2013)

Mikkola, Hannu (2011): Maatalouden energiapotentiaali [http://www.energia-akatemia.fi/attachments/article/61/Maatalouden%20energiapotentiaali\\_Mikkola%20Hannu\\_HY.pdf](http://www.energia-akatemia.fi/attachments/article/61/Maatalouden%20energiapotentiaali_Mikkola%20Hannu_HY.pdf) (luettu 12.12.2014)

Niemi, Jyrki & Ahlstedt, Jaana (toim.) (2013), Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2013

Pro Agria Oulu (2014a): Maatalouden kasviuonepäästöt <http://www.proagriaoulu.fi/fi/maatalouden-kasviuonepaastot/> (luettu 17.1.2014)

Pro Agria Oulu (2014b): Kasviuonepäästöjen vaikutus maanviljelyyn

<http://www.proagriaoulu.fi/fi/kasviuonepaastojen-vaikutus-maanviljelyyn/> (luettu 17.1.2014)

Schröder, J.J., D. Cordell, A.L.Smit & A. Rosemarin (2010). Sustainable Use of Phosphorus. EU Tender ENV.B.1/ETU/2009/0025. Plant Research International. Wageningen UR. Business Unit Agrosystems. Report 357. [http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/sustainable\\_use\\_phosphorus.pdf](http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/sustainable_use_phosphorus.pdf) (luettu 3.5.2013)

Tilastokeskus (2013a). Ilmapäästöt toimialoittain [verkköjulkaisu]. ISSN=2323-7589. 2011. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 16.12.2013].

[http://www.stat.fi/til/tilma/2011/tilma\\_2011\\_2013-09-26\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tilma/2011/tilma_2011_2013-09-26_tie_001_fi.html)

Tilastokeskus (2013b). Suomen kasviuonekaasupäästöt 1990–2011. Katsauksia 2013/1. Ympäristö ja luonnonvarat.

Turtola, Eila & Lemola, Riitta (2008). Alkusanat. Teoksessa Eila Turtola, Riitta Lemola (toim.), Maatalouden ympäristötuen vaikutukset vesistökuormitukseen, satoon ja viljelyn talouteen v. 2000–2006. MTT. <http://www.mtt.fi/met/pdf/met120.pdf> (luettu 3.5. 2013)

Turtola, Eila (2008). Maatalouden vesiensuojelutavoitteet ja ympäristötuen vaikuttavuudenseurantatutkimus MYTVAS 2. Teoksessa Eila Turtola, Riitta Lemola (toim.), Maatalouden ympäristötuen vaikutukset vesistökuormitukseen, satoon ja viljelyn talouteen v. 2000–2006. MTT.

<http://www.mtt.fi/met/pdf/met120.pdf> (luettu 3.5. 2013)

Uusitalo, Risto, Petri Ekholm, Eila Turtola, Heikki Pitkänen, Heikki Lehtonen, Kirsti Granlund, Saara Bäck, Markku Puustinen, Antti Räike, Jouni Lehtoranta, Seppo Rekolainen, Mari Walls, Pirkko Kauppila (2007). Maatalous Itämeren rehevöittäjänä. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. <http://www.mtt.fi/met/pdf/met96.pdf> (luettu 3.5. 2013)

Valtionvarainministeriö (2013): Budjettikatsaus 2013. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/01\\_budjetit/20130116Budjet/bk\\_suomi\\_tammikuu2013\\_NETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/01_budjetit/20130116Budjet/bk_suomi_tammikuu2013_NETTI.pdf) (luettu 7.4. 2013)

Ympäristöministeriö (2010). Pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=361990&lan=fi&clan=fi> (luettu 3.5. 2013)

Ympäristöministeriö (2012): Itämeren suojele. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=191318> (luettu 3.5. 2013)

Ympäristöministeriö (2013a): Itämereen tuleville ravinteille tulossa tiukemmat päästökäytöt

[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi\\_ja\\_meri/Vesien\\_ja\\_meren\\_suojele/Itamereen\\_tuleville\\_ravinteille\\_tulossa\\_\(26607\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi_ja_meri/Vesien_ja_meren_suojele/Itamereen_tuleville_ravinteille_tulossa_(26607)) (luettu 16.1.2014)

Ympäristöministeriö (2013b): EU:n päästökattodirektiivi ja sen mukainen raportointi. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat\\_ja\\_tilastot/Ilman\\_epapuhauksien\\_paastot/EUn\\_paastokattodirektiivi\\_ja\\_sen\\_mukainen\\_raportointi](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Ilman_epapuhauksien_paastot/EUn_paastokattodirektiivi_ja_sen_mukainen_raportointi) (luettu 16.1.2014)

Ympäristöministeriö (2013c): Vesistöjen ravinnekuormitus ja luonnon huuhtouma

[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat\\_ja\\_tilastot/Vesistöjen\\_ravinnekuormitus\\_ja\\_luonnon\\_huuhtouma](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Vesistöjen_ravinnekuormitus_ja_luonnon_huuhtouma) (luettu 16.1.2014)

Ympäristöministeriö (2013d): Ilman epäpuhtauksien päästöt Suomessa

[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat\\_ja\\_tilastot/Ilman\\_epapuhauksien\\_paastot](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Ilman_epapuhauksien_paastot) (luettu 16.1.2014)

Ympäristöministeriö (2014): Suuret järvet kunnossa, rannikkovesien tila kehno

[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi\\_ja\\_meri/Vesien\\_ja\\_meren\\_suojele/Suuret\\_jarvet\\_kunnossa\\_rannikkovesien\\_tilassa\\_\(26643\)](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi_ja_meri/Vesien_ja_meren_suojele/Suuret_jarvet_kunnossa_rannikkovesien_tilassa_(26643)) (luettu 17.1.2014)

# LIITTEET

LIITE 1.

# MANNER-SUOMEN MAASEUDUN KEHITTÄMISOHJELMA 2014–2020

## Ympäristöselostus

MDI  
Spatia<sup>38</sup>  
Entra Ky<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Tuija Mononen ja Jukka Sihvonen

<sup>39</sup> Simo Palviainen

# TIIVISTELMÄ

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 merkittävät todennäköiset ympäristövaikutukset kuvataan tässä ympäristöselostuksessa. Kehittämisohjelman tavoitteena on vahvistaa maaseudun elinvoimaisuutta tukemalla maatalouden ja maaseutu-yrittäjyyden kilpailukykyä sekä paikallista omaehtoista toimintaa tukien samalla alueiden luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmasto-tavoitteita. Ohjelman keskiössä on maatalous, mutta se kiinnittää huomiota myös laajemmin asuinmaaseudun kehittämistavoitteisiin. Kehittämisohjelman ympäristönäkökulma on laaja ja sitä tukee läpileikkaavat tavoitteet ilmasto, ympäristö ja innovaatiot. Ohjelman aikana on mahdollista uudistaa ja parantaa poikkihallinnollista toimintaa maaseudun kehittämisessä, niin, että ympäristölähtöisyys antaa tilaa maaseutu-yrittäjyyden uusille muodoille. Ympäristöosaamisen lisääminen, lähiratkaisujen ja biotalouden kehittäminen ovat paikallislähtöisyyden ohella ohjelmasta vahvistettavia tavoitteita. Merkityksellistä on, kuinka laajasti tuetaan maaseudun yritystoiminnan laajentamista suhteessa arvonlisäykseen ja kuinka tuki kohdentuu luonnonvarojen kestäväää käyttöön.

Ohjelman rahoitus kohdentuu voimakkaasti maataloustuotannon tukemiseen sekä ympäristökorvauksiin. Täten ympäristövaikutukset kulmineituvat ympäristökorvausjärjestelmän (ympäristösitoumusten ja -sopimusten) toimivuuteen. Ympäristökorvauksilla edistetään ohjelman läpäiseviä ympäristö- ja ilmastotavoitteita. Ympäristökorvausjärjestelmä on itsessään kehittynyt hyvään suuntaan verrattuna nykyiseen ohjelmaan. Kuitenkin toimenpiteelle kohdistetun rahoituksen vähentyminen aiheuttaa merkittävää painetta resurssien riittä-vyyteen, mikä heikentää toimenpiteen positiivisia ympäristövaikutuksia. Ympäristökorvausten vaikuttavuutta lisää tuen kohdentaminen tila- ja lohkoktasolle, mikä mahdollistaa toimenpiteiden tarkemman kohdentamisen vesistöjen tilan sekä luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi ja kasvihuonekaasujen vähentämiseksi.

Kehittämisohjelman haitalliset vaikutusten minimoimiseksi toimijoiden vuorovaikutus ja yhteistyö on välttämätöntä. Näin myös viljeli-jöiden omatoimisia seurantaan ja valvontaan kytkeytyviä aloitteita voidaan tuoda esiin. Kehittämisohjelma painottaa monissa kohdin tilatason ratkaisuja. Byrokratian keventäminen on tärkeä tavoite viljelijöiden jaksaminen kannalta. Ohjelman laadinnassa on pyritty huomioimaan tukijärjestelmien byrokratian ja valvonnan luomat paineet. Neuvonnan rooli vahvistuu, mikä antaa mahdollisuuden kehittää neuvonnan, viljelijän sekä valvonnan kolmiyhteyttä. Vuorovaikutteinen kehittäminen edistäisi uusien toimintamallien laajem-paa soveltamista. Lohkojen ulkopuolisten ympäristötoimenpiteisiin suunniteltujen ympäristösopimusten osallistava prosessointi luo edellytyksiä uudelleenlaistalle ympäristöasioiden hallinnalle maataloudessa. Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus on tärkeä työkalu myös jatkossa.

# SISÄLTÖ

Tiivistelmä	81
SISÄLTÖ	82
JOHDANTO	84
SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ, PÄÄTAVOITTEET SEKÄ SUHDE MUIHIN OHJELMIIN JA SUUNNITELMIIN	85
KANSAINVÄLISESTI, EUROOPAN UNIONISSA TAI KANSALLISESTI VAHVISTETUT SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN KANNALTA MERKITYKSELLISET YMPÄRISTÖN- SUOJELUTAVOITTEET JA NIIDEN HUOMIOIMINEN VALMISTELUSSA	87
YMPÄRISTÖN NYKYTILA JA TODENNÄKÖINEN KEHITYS, JOS SUUNNITELMAA TAI OHJELMAA EI TOTEUTETA	91
YMPÄRISTÖN OMINAISPIIRTEET ALUEILLA, JOIHIN TODENNÄKÖISESTI KOHDISTUU MERKITTÄVIÄ VAIKUTUKSIA	93
SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN KANNALTA MERKITYKSELLISET YMPÄRISTÖONGELMAT YMPÄRISTÖN OMINAISPIIRTEET ALUEILLA, JOIHIN TODENNÄKÖISESTI KOHDISTUU MERKITTÄVIÄ VAIKUTUKSIA	98
SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN KANNALTA MERKITYKSELLISET YMPÄRISTÖONGELMAT VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	99
Toimenpide 1: Koulutus ja tiedonvälitys	101
Toimenpide 2: Neuvonta	103
Toimenpide 3: Investoinnit fyysiseen omaisuuteen	104
A. maatalouden investoinnit; aineelliset ja aineettomat investoinnit	104
B. maataloustuotteiden jalostus, kaupan pitäminen ja kehittäminen	105
C. kosteikkoinvestoinnit ja perinnebiotooppien ja luonnonlaidunten alkuraivaus ja aitaaminen	106
Toimenpide 4: Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen	107
A. Nuorten viljelijöiden aloitustuki	107
B. Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen	107
Toimenpide 5: Maaseudun palveluiden ja kylien kehittäminen	109
Toimenpide 6: Ympäristökorvaukset	110
Toimenpide 7: Luonnonmukainen tuotanto	115
Toimenpide 8: Luonnonhaittakorvaukset	116
Toimenpide 9: Eläinten hyvinvointi	118
Toimenpide 10: Yhteistyö	119
Toimenpide 11: Leader	119
KOKONAISVAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA VAIHTOEHTOJEN VERTAILU	120
SUUNNITELLUT TOIMENPITEET YMPÄRISTÖLLE AIHEUTUVIEN HAITALLISTEN VAIKUTUSTEN EHKÄISEMISEKSI	123
SELVITYS ARVIOINNIN SUORITTAMISESTA	124
SEURANTAA KOSKEVAT TOIMENPITEET	125
LÄHTEET	72

# JOHDANTO

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 ympäristöselostuksen laadinnassa on sovellettu lakia viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005 sekä sitä täydentävää valtioneuvoston asetusta 347/2005, joka velvoittaa arvioimaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutuksia niiden valmistelun yhteydessä. Ympäristövaikutusten arviointi tukee kehittämisohjelman valmistelua sekä pyrkii osaltaan vahvistamaan ja edistämään eri toimijoiden osallistumista ja yhteistyötä.

Ohjelmaan kohdistettavan ympäristövaikutusten arvioinnin tarkoituksena on kuvata, määrittää ja arvioida ohjelman kohdealueen ympäristöön kohdistuvia ohjelman toimeenpanosta seuraavia merkittäviä todennäköisiä vaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon ohjelman valmisteluvaiheessa. Ympäristövaikutusten arviointi kohdistuu ympäristö- ja kehittämisselityksen kansallisten haasteisiin. Näitä ovat 1) Sisävesien ja Itämeren tila, 2) Luonnon monimuotoisuuden ja maatalouden toimenpiteet ja 3) Ilmastonmuutos ja sen vaikutukset maatalouteen. Huomio kiinnitettiin myös siihen, millä tavoin kehittämisohjelma edistää päästöjä vähentävien ratkaisujen ja uusiutuvaa energiaa hyödyntävien teknologioiden kehittämistä. Ympäristövaikutusten arviointi nostaa tulkinnoillaan esiin ympäristön kannalta tekijöitä, joita ohjelman aikana tulee seurata. Ohjelmakauden aikana on mahdollistaa kehittää uusia lähtökohtia maatalouden ympäristövaikutusten seurantaan ja valvontaan. Ohjelma painottaa tilakohtaisia toimenpiteitä, mikä merkitsee myös viljelijöiden ja neuvojien toimintakentän kehittämistä.

Maaseudun ja maatalouden kehittämisen suuntaviivoja määrittävät viranomaistoimijat ovat avainasemassa, kun tarkasteluun otetaan sekä maatalouden tulevaisuus että sen uudistamisen seurauksena aiheutuvat mahdolliset vaikutukset. Arvioinnissa on hyödynnetty kokonaisvaltaista näkökulmaa, jota on selvitetty eri sektoreiden asiantuntijoilta kerättävien tietojen pohjalta. Haastateltavat asiantuntijat olivat ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, Suomen yrittäjien, Suomen luonnonsuojeluliiton, MTK:n, työ- ja elinkeinoministeriön, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Savon ELY-keskusten, ProAgrian sekä Eviran edustajia. Haastatteluaineiston laadullinen analyysi nostaa esiin toimijoiden roolin. Arviointia on sittemmin täydennetty dokumenttianalyysillä, joka on kohdistunut Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 luonnoksen vaikutusten analysointiin. Arvioinnissa hyödynnettiin maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimusten kirjallisuus- ja tilastoaineistoja.

Ennakoarvioinnin ohjausryhmä on ohjannut ympäristövaikutusten arvioinnin valmistelua. Ryhmään ovat kuuluneet edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, Euroopan komissiosta, Maaseutuvirastosta, ELY-keskuksista sekä Helsingin yliopistosta. Ympäristöselostusta on ollut mahdollisuus kommentoida yhdessä

ohjelmaluonnoksen kanssa virallisen lausuntokierroksen aikana 23.5.–25.6.2013. Ympäristöselostusta on täydennetty lausuntojen perusteella.

Kehittämisohjelman ennakoarvioinnin on toteuttanut MDI (MDI Public Oy) yhteistyössä Nordregion, Spatian, Entra Ky:n ja MTT:n kanssa. Kehittämisohjelmaa koskevan ennakoarvioinnin tavoitteena on parantaa ohjelmansuunnittelua, sisältöä, toimeenpanon laatua, ohjelman toimivuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Spatia ja Entra Ky ovat toteuttaneet ohjelmaan kohdistettavan ympäristövaikutusten arvioinnin ja laatineet ympäristöselostuksen. Ympäristöselostusta on myöhemmissä vaiheissa täydennetty MDI:n toimesta vastaamaan paremmin lainsäädännön määräämää velvoitetta.

## SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ, PÄÄTAVOITTEET SEKÄ SUHDE MUIHIN OHJELMIIN JA SUUNNITELMIIN

Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistetaan vastamaan Eurooppa 2020- strategian tavoitteita älykkäätä, osallistavasta ja kestävästä kasvusta. Komissio teki esityksen maaseutuasetukseksi 6.10.2011. Tavoitteena on vastata maatalouden kilpailukyvyyn, luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja ilmastonmuutoksen sekä maaseutualueiden tasapainoisen alueellisen kehityksen haasteisiin. Asetusluonnoksessa esiteltiin kuusi prioriteettiä, joita jäsenvaltiot tulevat toteuttamaan 17 toimenpiteen sekä paikallisen kehittämisen (Leader) avulla. Esitetyt prioriteetit ovat 1) Tiedonvälityksen ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseutualueilla, 2) Maatalouden kilpailukyvyyn ja maatalojen elinkelpoisuuden lisääminen, 3) Elintarvikeketjun organisoitumisen ja maatalouden riskienhallinnan edistäminen, 4) Maa- ja metsätaloudesta riippuvaisten ekosysteemien säilyttäminen ja parantaminen, 5) Luonnonvarojen tehokkaan käytön ja matalahiilitalouteen siirtymisen edistäminen maatalous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla sekä 6) Talouden ja sosiaalisen osallisuuden kasvattaminen ja köyhyyden vähentäminen maaseutualueilla. (Maaseutu.fi 2012.)

Suomessa maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut asetuksen lähtökohdista kansallista maaseudun kehittämisohjelmaa vuosille 2014–2020. Ohjelmaa on laadittu asiantuntijatyöryhmien avulla. Tuleva kehittämisohjelma pohjautuu meneillään olevan kauden kokemuksiin, mutta tulee vastaamaan myös uusiin tarpeisiin ja haasteisiin (Maa- ja metsätalousministeriö 2013b, 4).

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 strategiseksi painopisteiksi on asetettu:

1. edistetään biotaloutta ja sen osana maataloutta harjoitetaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä ja eettisesti hyväksyttävällä tavalla.

2. monipuolistetaan maaseudun elinkeinoja ja parannetaan työllisyyttä kehittämällä yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yritysten verkostoitumista.
3. lisätään maaseudun elinvoimaa ja elämänlaatua vahvistamalla paikallista omaehtoista toimintaa.

Näitä painopisteitä tukee kuusi tavoitetta:

1. Osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät
2. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat
3. Luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat
4. Maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat
5. Maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu
6. Maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia

Kehittämishojelman 2014–2020 sisältöä hallitsee maatalous, mutta huomiota kiinnitetään suhteellisen seikkaperäisesti myös asuinmaaseudun kehittämistavoitteisiin. Maaseutua kehitetään maatalouden lähtökohdista ja ohjelma pyrkii vahvistamaan maaseutuyrittäjyyttä. Ohjelma kohdentaa toimenpiteitä maatalouden ja maaseutuyritysten toiminnan kehittämiseen. Ohjelma asettaa tavoitteeksi maatalouden kokonaistehokkuuden parantamisen. Toimenpiteillään tuleva ohjelma korostaa investointeja, maataloustuotteiden jalostustoimintaa ja tuotteiden markkinointia, mikä on tärkeä lähtökohta niin lähiruuan kuin luomutuotteiden kannalta. Toimenpidekehikkoon sisältyvät tilatasolla asetetut viljelijöitä palvelevat tavoitteet, kuten neuvonta ja koulutus. Toimenpiteillä pyritään vastaamaan maatalouden toimintaympäristön sekä ympäristökorvausjärjestelmän muutoksiin.

Suomen EU-jäsenyyden alkaessa vuonna 1995 käyttöön otetun maatalouden ympäristötuen tarkoituksena on torjua maatalouden aiheuttamia ympäristöhaittoja vesistöihin, ilmaan ja eläinlajistolle. Samalla ohjelmaan liittyvän tuen avulla on pyritty kompensoimaan viljelijöiden tulonmenetyksiä ja siten turvata suomalaisen maataloustuotannon säilyminen. Ympäristötavoitteet ovat moninaisia, mikä on huomattava kun arvioidaan tukitoimenpiteiden vaikutuksia. Maatalouden toimintaympäristöön vaikuttavat maatalouspolitiikan ohella myös muut tuki- ja kehittämissäädökset. Ympäristötukijärjestelmä on lisännyt viljelijöiden ympäristötietoisuutta, mutta vaikuttavuuden kannalta parempaan lopputulokseen pääseminen edellyttäisi alueellisten erojen huomiointia ja tilakohtaisia toimenpiteitä. Tarkempi aluekohtainen tieto kuormituslähteistä, tehokkaiden toimenpiteiden kohdentaminen ja tilakohtaisten menetelmien kehittäminen luo paremmat edellytykset ympäristötavoitteiden saavuttamiselle. (Turtola & Lemola 2008.)

Kehittämishojelman 2014–2020 painoarvo ja suhde muihin ohjelmiin sekä suunnitelmiin punnitaan lähtökohtaisesti paikallisesti.

Tämä tarkoittaa, että huomio on kiinnitettävä aluetoimijoiden yhteistyömuotojen ja -verkostojen olemassaoloon, niiden toimivuuteen ja kehittämiseen. Ohjelman vaikutuksia voidaan seurata ja arvioida maa- ja metsätalouden tuottamien julkishyödykkeiden näkökulmasta. Tätä odottaa Euroopan komissio, joka painottaa maatalouden aiheuttamien ympäristö- ja ilmastovaiikutusten hallintaa (Euroopan komissio 2010.). Tässä suhteessa kehittämistoimissa on asetettava kriteerit sekä positiivisten että negatiivisten ulkoisvaikutusten seurantaan. Tilakohtaisissa toimissa painottuvat tällöin ne toimet, joilla voidaan vähentää ravinnepäästöjä maaperään ja vesistöön ja kasvihuonepäästöjä ilmakehään. Alueilla on etsittävä keinoja, joilla voidaan vahvistaa maataloudesta aiheutuvia positiivisia vaikutuksia.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (22.6.2011) mukaisesti maaseutupolitiikassa huomioidaan paikallisten elinkeinojen vahvuuksiin ja voimavaroihin (mm. bioenergia) panostaminen. Tavoitteena on maataloustuotannosta ja maaseudun elinvoimaisuudesta huolehtiminen. Painoarvoa annetaan asukkaiden hyvinvoinnille, yhdyskuntien toimivuuden parantamiselle ja maaseudun monimuotoisuuksien kehittämiseksi. Maataloudessa panostetaan luomu- ja lähituotantoon. Maatalouden ympäristötukea kohdennetaan, tukijärjestelmää selkeytetään, eettistä tuotantoa edistetään ja hallintoa kehitetään. Maatalouden ympäristötuen uudistuksella pyritään vastaamaan haasteeseen vesistöjen ja vesiluonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi nykyistä paremmin. Ympäristökorvausjärjestelmää kohdennetaan paremmin vesistönsuojelun kannalta herkemille alueille (alueellisesti ja tila- sekä lohko-kohtaisesti). Hallitusohjelman tavoitteeksi on myös asetettu, että Suomesta luodaan ravinteiden kierrätyksen mallimaa. Tätä tavoitetta tukee Ravinteiden kierrätyksen edistämistä ja Saariston tilan parantamista koskeva ohjelma (2012–2015).

Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) toimintaa Suomessa määrittävä kumppanuussopimus kuvaa Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien, rakennerahasto-ohjelman sekä meri- ja kalatalousohjelman yhteistyötä Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseksi. Kehittämishojelmalla on myös yhteys lukuisiin kansallisiin ohjelmiin ja rajat ylittävään yhteistyöhön sekä ohjelma-alueella toteutettaviin muihin EU-ohjelmiin ympäristösuojelutavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä käsitellään seuraavassa luvussa tarkemmin.

## KANSAINVÄLISESTI, EUROOPAN UNIONISSA TAI KANSALLISESTI VAHVISTETUT SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN KANNALTA MERKITYKSELLISET YMPÄRISTÖNSUOJELUTAVOITTEET JA NIIDEN HUOMIOIMINEN VALMISTELUSSA

Hallitus on sitoutunut tehostamaan suojelutoimia Itämeren tilan parantamiseksi sekä kansallisesti että yhteistyössä muiden Itämerivaltioiden kanssa toimeenpanemalla muun muassa EU:n meristrategiadirektiiviä (2008/56/EY), Itämeren suojelukomission

(HELCOM) toimintaohjelmaa ja EU:n Itämeren alueen strategiaa. Meristrategiadirektiivin mukaisen kansallisen merenhoitosuunnitelman (2012) tavoitteena on saavuttaa Itämeren hyvä tila vuoteen 2020 mennessä. Suomen aluevedet ja talousvyöhykkeen kattavassa merenhoitosuunnitelmassa arvioidaan meren nykytilaa, asetetaan tavoitteet hyvän tilan saavuttamiseksi ja mittarit tilan seuraamiseksi. Merenhoitosuunnitelmaan kuuluva seurantaohjelma valmistuu vuonna 2014 ja toimintaohjelma vuonna 2015. HELCOM:n toimintaohjelman tila-arvioita käytetään EU:n meristrategiadirektiivin kansallisessa toimeenpanossa ja raportoinnissa. HELCOM-sitoumuksien ravinteiden päästökattoa ja maakohtaisia vähennystavoitteita tiukennettiin lokakuussa 2013 tutkimustulosten perusteella, jotta tavoitteet Itämeren tilasta voitaisiin saavuttaa. Suomen uusi typen vähennystavoite on 2430 tonnia vuodessa ja fosforin vähennystavoite 330 tonnia. (Ympäristöministeriö, 2013a) Suomen hallituksen Itämerisitoumuksen (2010) mukaisten ravinteiden kierron tehostamisen tavoitteiden edistämiseksi on laadittu Ravinteiden kierrätyksen edistämistä ja Saariston tilan parantamista koskeva ohjelma (2012–2015).

Meristrategiadirektiivin lisäksi vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) pyrkii yhtenäistämään EU:n vesiensuojelua. Euroopan unionin toimeenpanoon perustuvat vesiensuojelun tavoitteiden toteuttamiseksi laaditut alueelliset vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat ovat voimassa vuoteen 2015. Alueellisten suunnitelmien ja ohjelmien pohjalta laadittu vesienhoidon valtakunnallinen toteutusohjelma vuosille 2010–2015 tarkentaa kansallisia toimia. Suunnitelmien mukaisen vesienhoidon tavoitteena on vesipuitedirektiivin tavoitteiden mukaisesti saattaa kaikki pintavedet hyvään tilaan viimeistään vuonna 2027 ja pohjavedet pääosin hyvään tilaan vuoteen 2015 mennessä. Vesienhoitosuunnitelmien päivitys vuosille 2016–2020 on käynnissä.

Ravinnekuormituksen vähennystavoitteet asettavat paineita maatalouden ympäristötuen ja kehittämisohjelman kohdentamiseen ravinnekiertoa tehostavaksi. Ympäristökorvauksilla korvataan viljelijöille osittain tai kokonaan ne toimenpiteet, joilla he pyrkivät muun muassa vähentämään vesistöjen ravinnekuormitusta tai kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehään. Vuonna 2009 ympäristötukeen oli sitoutunut 90 % viljelijöistä ja 95 % peltoalasta. Maatilojen ohella myös rekisteröidyt yhdistykset voivat tehdä erityistukisopimuksia. (Maaseutuvirasto 2010.) Ohjelmakaudella 2008–2013 ympäristötukiehtoihin sitoutuneista tiloista noin 70 % oli kasvinviljelytiloja ja 30 % kotieläintiloja (Aakkula 2010a.).

Vesiensuojelun suurimpana haasteena nähdään lannoituksen käytön ohjaus, jota tulisi parantaa muun muassa rajoittamalla lannoituksen käyttöönottoa, kehittämällä ympäristöstävällisten lannanlevityssysteemien ja talviaikaisen kasvipeitteisyyden hyödyntämistä. Suojavyöhykkeiden ja kosteikkojen huomioiminen ovat tärkeitä ohjelmaan kuuluvia vesiensuojelun toimenpiteitä. Happamien sulfaattimaiden kuivatusvesien säätelyä toteutetaan ympäristökorvaus-toimenpiteellä ja valuntavesien käsittely (säätösalaajitus ja kuivatusvesien kierrätys). Happamilta sulfaattimailta tulevaa kuormitusta vähennetään siten, että pidetään veden pinta muokkauskerroksen alapuolella riittävän korkealla.

Näin estetään peltomaiden kuivuminen ja samalla pelkistyvien sulfidikerrostumien happamoiva vaikutus valuntavesiin. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.) Kuormituksen ja vesistövaikutusten seurantaan vaaditaan riittäviä resursseja, jotta vaikutukset saadaan todennettua. Useilla alueilla vesien tilan parantaminen vaatii kuormituksen vähentämisen lisäksi kunnostustoimenpiteitä.

Vesienhoidon tavoitteet on linjattu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 keskeisiksi strategisiksi painopistealueiksi ja ohjelmassa korostetaan maatalouden asemaa ravinnekuorman vähentämisessä. Tavoitteena on, että valumavesien hallintaa edistävillä lohko-kohtaisilla sopimuksilla parannetaan paikallisesti ja valuma-alueetasolla maatalousvaikutteisten vesistöjen tilaa. Näin vähennetään Itämereen kulkeutuvien ravinnekuormien, kiintoaineksen ja happaman huuhtouman määriä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.). Asetettujen tavoitteiden saavuttamisen on nähty edellyttävän viljelijöiden vapaaehtoisten toimien suosimista, viljelytapojen kehittämistä ja eläintuotannon ravinnepäästöjen pienentämistä. Myös haja-asutusalueiden jätevesien vähentäminen nostetaan esiin. Ympäristökorvausjärjestelmä puuttuu myös turve- ja pohjavesialueiden negatiivisten vesistövaikutusten ehkäisemiseen.

Suomi on allekirjoittanut YK:n biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen vuonna 1992. Vuonna 2012 lähes 200 maata sopi Japanissa viidestä strategisesta päämäärästä, joiden avulla luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen tulisi saada kuriin eri puolilla maailmaa vuoteen 2020 mennessä. Suomen yhtenä tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä osana eri toimialojen suunnittelua ja toimintaa. (Ympäristöministeriö 2012.) Suomi on sitoutunut myös Euroopan unionin biodiversiteettistrategian linjauksiin. Sen tärkeimmät tavoitteet maaseudun kehittämisohjelman kannalta ovat lajien ja luontotyyppien tilan huonontumisen estäminen, ekosysteemipalveluiden parantaminen, maatalouden monimuotoisuuden parantaminen ja haitallisten vieraslajien torjuminen. Vuonna 2012 valtioneuvosto hyväksyi kansallisen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategian vuosille 2012–2020 ”Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi” hyväksyttiin valtioneuvostossa 2012. Strategia perustuu biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen asiakokonaisuuksiin ja tavoitteita tehostaa sopimuksen toimeenpanoa maailmanlaajuisesti. Strategia on myös linjassa Euroopan unionin biodiversiteettistrategian kanssa. Strategian tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen sekä ekosysteemipalveluiden suotuisan tilan edistäminen. Strategia nostaa esille päätöksenteon, luonnon monimuotoisuuden kohtaamien paineiden vähentämisen.

Tilakoon kasvu, maatalouden tehostaminen sekä tilakohtainen ja alueellinen erikoistuminen ovat heikentäneet maatalousympäristöjen monimuotoisuutta. Muutokset kotieläintuotannossa ovat heikentäneet perinnebiotoopeista, luonnonlaitumista ja -niityistä riippuvaisen eliöstön olemassaoloa. Luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvien tavoitteiden toteutumista tuetaan ympäristökorvausjärjestelmällä ja investointituella. Ohjelmasta



tuetaan toimenpiteitä perinnebiotoopeilla, luonnonlaitumilla sekä luontoarvoltaan monimuotoisilla tai maisemaltaan merkittäville alueilla. Myös alkuperäisrotujen geneettistä säilymistä tuetaan ohjelmasta. Tilakohtaisten toimenpiteiden lisääminen tukee luonnon monimuotoisuutta, mutta toimenpiteiden riittävyttä on kritisoitu nykyisen järjestelmän puitteissa (Aakkula, 2010b). Ohjelma vastaa kuitenkin luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidon tavoitteita.

Kansallinen energia- ja ilmastostrategia (2013) on vuonna 2008 valmistuneen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian pohjalta päivitetty strategia, ja se nostaa esille energian käytön vähentämisen tarpeen. Strategiassa nostetaan esille päästövähennystavoitteiden, uusiutuvan energian tavoitteiden, energia- ja tehokkuustavoitteiden saavuttamisen sekä sähkön hankinnan omavaraisuuden turvaamisen. Vuoteen 2020 mennessä tavoitteena on lisätä uusiutuvan energian osuutta loppukulutukset 38 %. Maatalouden ilmastotoimet eivät strategian mukaan saa vaarantaa ruuantuotantoa. Tärkeimmät toimenpiteet ovat ruuan hävikin ja ilmastovaikutusten vähentämisessä, maatalouden päästöjen tutkimuksen kehittämisessä sekä maatalouspohjaisten biomassojen energiankäytön edistämässä. Strategiassa korostetaan metsähakkeen roolia bioenergian sekä hajautetun energian tuotannon kehittämistä. Reunaehdoksi bioenergian tuotannolle on asetettu luonnonympäristön kestävää käyttöä.

Ilmastonmuutokseen vastaaminen on maaseudun kehittämissuunnan keskeisiä haasteita. Kasvihuonekaasujen vähentäminen ilmakehästä vaatii monialaista, sosiaalista ja teknologista yhteistyötä. Maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020 on linjauksiltaan samansuuntainen kansallisten ilmastotavoitteiden kanssa niin maatalouden ja maaseutuyrittäjyyden kuin myös asuinmaaseudun kehittämisen osalta. Energia- ja ilmastopoliittiset tavoitteet ovat tärkeitä maatalouden kehittämisen kannalta, sillä toimintaympäristö muuttuu ilmastonmuutoksen myötä. Ohjelman laadinnassa on huomioitu ilmastomuutokseen sopeutuminen. Se on tärkeää, sillä ilmastonmuutokseen sopeutumisen kysymykset tulevat nousemaan maataloudessa etualalle. Kehittämissuunnitelman 2014–2020 laadinnan nykytilan analyysissä tuodaan esiin maan- ja metsätalousministeriön ilmastomuutokseen sopeutumisen toimintaohjelma 2011–2015. (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a.).

Maataloussektorin osuus on noin 9 % Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä. Päästöt syntyvät pääasiassa nautaeläinten ruoansulatuksesta sekä turvemaiden orgaanisen aineksen ja kotieläinten lannan hajotessa. Typpilannoitus, peltojen kalkitus ja fossiilisten energialähteiden käyttö maataloudessa ovat pienempiä päästölähteitä. Maataloudelle on asetettu tavoitteeksi vähentää päästöjä 13 % vuoteen 2020 mennessä verrattuna 2005 päästömääriin. (Niemi & Ahlstedt 2013.) Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seuranta tutkimus 3 (MYTVAS3) väliraportissa korostetaan ilmastonmuutoksen hillinnän osalta, että tulevalle ohjelmakaudella pitää panostaa enemmän maatalouden kasvihuone- ja muita kaasupäästöjä vähentäviin toimenpiteisiin sekä lisätä maatalouden roolia hiilinieluna. Maataloudessa

voi olla mahdollista kehittää tekniikoita, joilla maatalous toimii hiilinieluna ts. vähentää hiilidioksidin määrää ilmakehästä. Siihen tarvitaan menetelmiä, joilla voidaan lisätä maaperässä olevan hiilen määrää. (Aakkula 2010a, 143.)

Suomen biotalousstrategiaa valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Strategiassa korostetaan uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntämistä ravinnon, energian, tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen laajasti. Tällä tarkoitetaan yhtäläillä luonnonvarojen tehokasta kierrätystä, puhtaan teknologian edistämistä ja älykkään sääntelyn lisäämistä. Strateginen linjaus viittaa korkean lisäarvon tuotteiden ja palveluiden tukemiseen. Myös ekosysteemipalveluille on annettu suuri merkitys.

Biotalousmenestymisen yhtenä ongelmana nähdään keskittyihin ratkaisuihin tottuneet asenteet. Valtiolta odotetaan rohkeutta ja enemmän tukea uusiin kokeiluihin hajautettujen ratkaisujen kehittämiseksi. (Kokkonen 2010, 8.) Biotalous tutkimustyötä tehdään monissa maakunnissa ja hankeyhteistyön lähtökohdat ovat paikallisella tasolla hyvät. Kehitystä arvioidaan kuitenkin hidastavan paikallisia kokeiluja mahdollistavien resurssien puuttuminen.

Kehittämissuunnitelman luonnoksessa yhteistyötä käsitellään oman toimenpiteenään biotalouden kehittämisen yhteydessä. Luonnoksessa korostetaan, että maaseudun elinkeinorakenteen ja biotalouden uudistaminen on tärkeää koko yhteiskunnan kannalta. Ohjelman tavoitteena on parantaa maaseudun elinkeinojen kilpailukykyä ja uudistumista sekä nopeuttaa biotalouden kehittymistä kestäväksi kehityksen veturiksi. Tavoite vaatii sektorirajoja ylittävää yhteistyötä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.).

Vesistöjen tilan parantaminen ja ilmastotavoitteet ovat tärkeitä hallintoyhteistyön kohteita. Vuorovaikutuksen laajuus ja hyödynnettävyys vaihtelee alueiden välillä suuresti. Joillakin ympäristöyhteistyö on lisääntynyt viime vuosina ylimateknaalisten hankkeiden kautta. Rakenteet vaikuttavat luonnollisesti yhteistyökuvioihin ja -verkostoihin. Yhteistyö laajentamiseksi verkostoissa voisi siirtyä holistisempaan suuntaan ja harkita uudenlaisten yhteistyövälineiden – kuten vapaaehtoisten toimijaryhmien käyttöä.

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020 vahvistaa lähiruuan tuotantoedellytyksiä tukemalla lähiruuan kehittämissuunnitelman 2012–2015 mukaisten tavoitteiden toteuttamista. Luomutuotantoa kehittämissuunnitelma pyrkii niin ikään vahvistamaan tukemalla vuoteen 2020 kestävä kansallisen luomualan kehittämissuunnitelman tavoitteiden toteuttamista. Vuonna 2013 hyväksytyt ohjelmat toteuttavat hallitusohjelman tavoitteita luomu- ja lähiruokatuotannon lisäämisestä ja monipuolistamisesta sekä tuotteiden jalostusasteen nostamisesta. Investointituki asettaa painoarvoa kehittämistoimille luomu- ja lähiruuan jalostuksen sekä kaupan pitämisen ja lyhyiden jakeluketjujen edistämiseksi. Elintarvikeketjun toimijoiden välisen yhteistyön uusille muodoille sekä yhteistyön kehittämiseksi kohdistetaan Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa 2014–2020

myös huomiota. Lähiruokamarkkinoitten ja lyhytten jakeluketjujen kehittäminen huomioidaan ensisijaisena kohteena myös toimenpiteessä maaseudunpalvelujen ja kylien kehittäminen. Luomutuotantoa edistetään erillisenä toimenpiteenään, jossa luomutuki kohdennetaan tuotantosuunnan mukaan ottaen huomioon avomaan vihannesten luomutuotannon kustannukset. Kehittämishojelman olisi kyettävä tukemaan luomutuotteiden valikoiman monipuolistamista ja erityisesti kotieläin- ja puutarhatuotteiden lisäämistä markkinoille.

Edellisen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmakauden aikana hyödynnetty Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus (MYTVAS) on edelleen tärkeä yhteistyöohjelma. MYTVAS seurantatutkimus on tuottanut tietoa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 sisältyvän maatalouden ympäristötuen vaikutuksista ja toimivuudesta. MYTVAS-tutkimusta on hyvä jatkaa kehittämisohjelmaan 2014–2020 sisältyvän uuden ympäristökorvausjärjestelmän vaikuttavuuden seurannassa.

MYTVAS tutkimusta toteuttavat Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Suomen ympäristökeskus, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos sekä Helsingin yliopiston maataloustieteiden laitos. Seurannan tavoitteena on ympäristömuutoksen mittaaminen ja ympäristötuen vaikutusten tunnistaminen ympäristömuutoksessa. Aakkulan (2010a) mukaan aikaisempien MYTVAS -seurantatutkimusten tulokset näkyvät ympäristötuessa, maatalouden ympäristöpolitiikassa sekä yleisen maatalouspolitiikan muutoksissa. Sen avulla voidaan asettaa indikaattoreita, joilla seurataan maatalouden ympäristöinvestointien vaikuttavuutta. MYTVAS tutkimusohjelmassa on tehty ympäristöseuranta vuodesta 1995 alkaen. (Aakkula 2010a.) MYTVAS 1 -seurantatutkimuksen (1995–1999) todettiin typpi- ja fosforilannoitteiden osalta, että niiden käyttö oli alentunut lähelle ympäristötuessa määriteltyjä (silloisia) perustasoja. (Aakkula 2010a.)

MYTVAS2 (2000–2006) kohdistui vesistökuormitusta ja luonnon monimuotoisuutta koskeviin vaikutuksiin ja tarkasteltiin monipuolisesti peltomaan kuormituspotentiaalin muutoksia (Turtola 2008.). MYTVAS 2:n mukaan maatalousperäisen kokonaisfosforikuormituksen arvioitiin vähentyneen. Sen sijaan typen vesistökuormituksen katsottiin lisääntyneen länsirannikon jokivesistöjen alueella. MYTVAS 3 osahankkeissa tutkitaan muun muassa maan eroosiota ja fosforikuormitusta, seurataan typpi- ja fosforitaseita sekä tehdään maataluonnon monimuotoisuuskartoitusta. MYTVAS3:ssa on analysoitu esimerkiksi Itämereen päätyviä ravinnemääriä ja niiden syitä ja yleisen rakennekehityksen vaikutuksia maatalouden ympäristöulottuvuuteen. (Aakkula 2010a, 14–15.) MYTVAS seurantatutkimuksen johtopäätöksissä avataan näkyviä potentiaaliin yhteistyötavoitteisiin.

## YMPÄRISTÖN NYKYTILA JA TODENNÄKÖINEN KEHITYS, JOS SUUNNITELMAA TAI OHJELMAA EI TOTEUTETA

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa (2014–2020) ympäristölähtökohdat on kirjoitettu esiin kehittämisohjelman nykytilan analyysissa (Maa- ja metsätalousministeriö 2012.). Laaja toimintaympäristön analyysi tuo esiin Suomen pohjoiset ilmasto-olosuhteet, jotka asettavat rajat kasvukaudelle ja luovat ekologiset puitteet, jotka tulee ottaa huomioon viljelykäytännöissä. Kehittämisohjelman nykytilan analyysissa on kattavasti jäsenetty maa- ja metsätalouden vaikutusta ekosysteemeihin. Analyysissa on kartoitettu ympäristön nykytila vesistöjen, maaperän sekä maatalous- että metsäluonnon monimuotoisuuden osalta. Samalla on huomioitu myös Suomen Natura 2000 -alueet sekä Suomen kasvi- ja eläinlajien geneettinen monimuotoisuus. Analyysi rakentaa tällä tavoin kattavan kuvauksen ympäristön nykytilasta, jonka avulla ohjelman toimenpiteiden sisältöjä on rakennettu niin, että ne lähtökohtaisesti edistävät vesien ja maaperäluonnon suojelua ja ylläpitävät luonnon monimuotoisuutta.

Kehittämisohjelman nykytilan analyysi lähtee siitä, että maa- ja metsätalous vaikuttavat ympäristön tilaan ja ekosysteemien toimintaan sekä paikallisesti että laaja-alaisesti. Olennaista on, että jos ohjelma ei toteudu suunnitellusti, niin maa- ja metsätalouden negatiiviset vaikutukset ekosysteemiin näkyvät entistä selkeämmin vesistöjen rehevöitymisena, happamoitumisena ja samentumisena sekä elinympäristöjen häviämisenä ja lajiston köyhtymisenä.

Kehittämisohjelman nykytilan analyysissa huomioidaan maa- ja metsätalouden aiheuttamien vaikutusten kaksijakoisuus. Negatiiviset vaikutukset ekosysteemiin ilmenevät vesistöjen rehevöitymisena, happamoitumisena ja samentumisena sekä elinympäristöjen häviämisenä ja lajiston köyhtymisenä. Positiiviset vaikutukset näkyvät puolestaan avoimina, monimuotoisina maatalousmaisemina, jotka tarjoavat ravintoa maatalousympäristöön sopeutuneille avointen ja puoliavointen luontotyyppien lajeille. Lajiston yksipuolistumisen syynä ovat sekä tuotannon tehostumisen että maatalouden loppumisen aiheuttamat maankäytön muutokset. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.)

Maaseudun kehittäminen on tasapainoilua, jossa elinkeinojen kehittäminen, tuotantotavoitteiden ja maatalouden kilpailukyyn vahvistaminen pitäisi toteuttaa mahdollisimman positiivisin ympäristövaikutuksin. Maatalousmaan maaperän kunnan ylläpitämisen ja maaperän eroosiota vähentäviä keinoja tuodaan esiin kehittämisohjelmassa. Suomen pintavesimuodostumista yli 60 prosenttia on erinomaisessa tai hyvässä kunnossa (Ympäristöministeriö 2010). Kehittämisohjelman 2014–2020 lähtökohdista on vesien hyvän ekologisen tilan turvaaminen ja parantaminen, mikä edellyttää maatalouden ravinnekuormituksen vähentämistä. Tuleva ohjelma huomioi tässä yhteydessä MYTVAS-tutkimuksen tuloksia, joiden mukaan vesien tilanne paranee hitaasti. Näin

vesistöjen nykytilan ylläpitäminen ja niiden paranemisprosessin jatkuminen edellyttävät ympäristötukia. (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a.).

Nykyisen kauden maaseutuohjelmassa todetaan, että maataloudesta peräisin olevan kuormituksen vaikutus näkyy selvimmin Saaristomerellä, Etelä-Suomen jokivesistöissä ja Suomenlahdella. Kaikkiaan Itämeren ja sisämaan pintavesien tila ei ole kohentunut. Lukuisissa sisä- ja rannikkovesissä rehevöityminen on kasvanut, mistä on aiheutunut haittoja erityisesti Suomenlahden ja Saaristomerien vesien käytölle ja vesiluonnolle. Ravinnekuormituksen osalta suurin haaste on haja-asutuksen ja maatalouden, lähinnä fosforin ja typen aiheuttaman ravinnekuormituksen vähentäminen. Suomessa ihmistoiminnasta peräisin olevasta fosforikuormituksesta noin 68 % ja typpikuormituksesta noin 56 % arvioidaan olevan peräisin maataloudesta. (Ympäristöministeriö 2013c.). MYTVAS 3 -tutkimuksen mukaan ravinnekuormituspotentiaali on vähentynyt etenkin typen ja fosforin osalta, mikä johtuu keinolannoitteiden käytön vähenemisestä. Potentiaalinvähennys ei kuitenkaan ole heijastunut maatalouden vesistökuormitukseen täysimääräisesti. Typpikuormitus on kasvanut, mihin näyttäisi vaikuttavan peltoalan kasvu, kotieläintuotannon keskittyminen, lannan pintaleivityksen lisääntyminen sekä kotieläinten ruokinnan muuttuminen väkirehuvaltaisemmaksi. Fosforikulkeuma Itämereen on sen sijaan pienentynyt kaikilla muualla paitsi Saaristomerien alueella. (Niemi & Ahlstedt 2013.).

Pientareiden suojakaistoja on lisätty ja suojavaohtyöhykkeitä on perustettu. (Maa- ja metsätalousministeriö 2008.) Ongelmaksi ovat muotoutumassa kotieläintuotantokeskittymien lannasta johtuvat huuhtoumat. Perusongelma on kotieläin- ja kasvintuotannon eriytymisestä johtuva ravinteiden käytön epäsuhta. (Aakkula et al 2010) Haasteena on siten kotieläin- ja kasvintuotantotilojen yhteistyön kehittäminen alueilla. Yhteistyön kehittäminen on tärkeää etenkin vahvoissa maatalousmaakunnissa Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Fosforitasevertailussa 2000-luvun puolivälissä ilmeni, että Uudenmaan viljanviljelyalueilla oli alhaisimmat fosforitaseet, sillä fosforia levitettiin maahan vain hieman enemmän kuin sitä sadon mukana poistui. Varsinais-Suomessa, sika- ja siipikarjatilojen sekä erikoiskasvien viljelyalueella, fosforitaseet olivat ylijäämäisiä. Suurimmat ylijäämät havaittiin nautakarjatalouden Pohjanmaalla. (Grönroos 2010.).

Käytössä olevat maailmanlaajuiset fosforivarannot vähenevät, mikä edellyttää viljelymenetelmien välttämättömyyden uudelleen arviointia. Fosforin saatavuus lienee EU:ssa vaikeutuneena muutenkin mm. siksi, että Kiina, USA, Marokko, Etelä-Afrikka ja Jordania hallinnoivat 85 prosenttia nykyisistä fosforivaroista (Schröder ym. 2010.). Fosforin käyttöä on tarkasteltava aluekohtaisesti. Vahvoilla viljelyalueilla maaperän kasvukunto halutaan fosforin avulla pitää kunnossa. Muut peltoalueet voivat sen sijaan toimia monimuotoisuuspeltoina. Fosforia on toistaiseksi sinänsä runsaasti saatavissa karjanlannasta, vaikka fosfaattien louhintamahdollisuudet kaventuivatkin. Ellei fosforikysymykseen kiinnitetä lähitulevaisuudessa lisähuomiota, on mahdollista että

viljelytehokkuus laskee, mistä voi olla huoltovarmuuden lisäksi myös ympäristöseuraamuksia.

Maatalouden aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2011 noin 10,5 % Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Hiilidioksidipäästöjen osuus on kokonaisuudessaan varsin pieni (1,8 %) suhteutettuna muihin päästölähteisiin. Maa-, kala- ja riistatalouden osuudet dityppioksiidi- (78,8 %) ja metaanipäästöistä (45,3 %) olivat merkittävät. (Tilastokeskus 2013a.). Kokonaispäästöt maataloudessa olivat noin 5,9 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalentteina, mutta kun lasketaan mukaan maatalouden energian käyttö (1,3 miljoonaa tonnia) sekä maankäyttö ja maankäytön muutokset (7,1 miljoonaa tonnia) nousevat maatalouteen liittyvät päästöt 14,3 miljoonaa tonniin hiilidioksidiekvivalentteina. (Tilastokeskus 2013b.).

Maatalous tuottaa noin 90 % Suomen ammoniakkipäästöistä. EU:n päästökattodirektiivissä sekä Göteborgin pöytäkirjassa määritelty 31 kilotonnin päästökattotavoitetta vuodelle 2010 ei ole saavutettu. Vuonna 2011 päästöt olivat 37,1 kilotonnia, mikä tarkoittaa tavoitteen ylittymistä lähes 20 %:lla. Osaltaan tavoitteen ylittymiseen vaikuttaa, että vertailukohdan vuoden 1990 päästöt arvioitiin liian alhaiselle tasolle alkuperäistä tavoitetta asetettaessa. Merkittävää on kuitenkin, että vaikka kotieläinten lukumäärä on laskenut voimakkaasti, tämä ei ole vastaavasti vaikuttanut päästöjen määrään eläinlaitosten tuotostason ja voimakkaamman ruokinnan seurauksena. Päästöjen arvioidaan pysyvän 35–27 kilotonnin tasolla vuoteen 2050 asti. (Ympäristöministeriö 2013d.).

Ilmastonmuutoksen seurauksena kasvukausi tulee pidentymään, jos ilmastonmuutoksen pysäyttäminen ei onnistu lähivuosikymmeninä. ILMASOPU-tutkimuksessa tehtyjen mallinnusten mukaan nykyisten päätuotantokasvien viljelyn mahdollisuudet tulevat lisääntymään nykyistä pohjoisemmassa, jolla luonnollisesti on monialaisia vaikutuksia maaseudulle. Luonnonympäristöjen muutos tulee muuttamaan lajien kirjoa, mutta samalla lisäämään haitallisia miellettäviä tulokaslajien määrää. Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät erityisesti talvien leudontumisena ja sademäärien kasvuna (Maa- ja metsätalousministeriö 2012b.).

Luonnon monimuotoisuus on viime vuosikymmeninä vähentynyt, mikä on näkynyt erityisesti vanhojen metsien, lehtojen, perinteisesti viljeltyjen ja laidunnettujen elinympäristöjen, runsasravinteisten suotyyppien sekä luonnonmetsien pienvesien lajistojen yhteydessä. Uhanalaisista lajeista 37,5 % elää metsissä ja 28 % perinneympäristöissä. Maatalousympäristön luonnonvaraiset lajit ovat vähentyneet viime vuosikymmenien aikana ja osa lajeista on uhanalaistunut. Ilmaston muuttuminen vaikuttaa myös luonnon monimuotoisuuteen. Se vaikuttaa lajeihin, jotka kykenevät siirtymään ja sopeutumaan nopeasti. Tällaisia ovat mm. tietyt perhoslajit. Suomen päiväperhoslajeista noin 70 % elää maatalousympäristössä, sen sijaan linnuista vain kuudesosa pesii maatalousympäristössä. Maatalousluonnon monimuotoisuuden säilymistä uhkaa maa-taloustuotannon alueellinen erikoistumi-

nen. Se näkyy varsinkin perinnemaisemien muuttumisena, kun niiton ja laidunnuksen muovaamat niityt, hakamaat ja metsälaitumet ovat vähenemässä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2008.).

## YMPÄRISTÖN OMINAISPIIRTEET ALUEILLA, JOIHIN TODENNÄKÖISESTI KOHDISTUU MERKITTÄVIÄ VAIKUTUKSIA

Suomessa maatalouden ominaispiirteitä ja maatalouspolitiikkaa määrittää enimmäkseen maan pohjoinen sijainti. Kehittämishojelman ympäristövaikutusten arviointi on rajattu keskeisiin kansallisiin haasteisiin. Kehittämishojelman toimenpideluonnoksessa (2013a) korostetaan, että ohjelman läpileikkaavia teemoja ovat ympäristö, ilmasto, innovaatiot sekä niihin liittyvien mahdollisuuksien edistäminen. Ilmastonmuutokseen sopeutumista käsitellään tarkemmin luonnoksen yhteistyö toimenpiteessä. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen vaikutusten lieventäminen sisällytetään kaikkeen biotalouteen liittyvään toimintaan. Tämä vaatii uudenlaisia yhteistyömuotoja. Biotalouden tavoitteeseen kuuluu hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, energia- ja materiaalitehokkuus, ravinteiden tehokkaampi kierrätys ja siirtyminen fossiilisten polttoaineiden käytöstä uusiutuvaan energiaraaka-aineeseen perustuvaan hajautettuun uusiutuvan energian tuotantoon. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.)

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuojelman 2014-2020 ensimmäisessä luonnoksessa painottuu maatalousympäristöjen monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen, sillä maatalouden rakennemuutos on johtanut mm. perinnebiotooppien, kuten metsälaidunten, rantaniittyjen ja kotojen vähentymiseen ja niihin kytkeytyvien eliölajiston köyhtymiseen. Kehittämissuojelma tukeutuu Kansalliseen luonnon monimuotoisuusstrategiaan 2006–2016, maatalousympäristöjen lintuindikaattoriseurantaan sekä luontoarvoiltaan arvokkaan maatalousmäärän (High Natura Value HNV) muutosta seuraavaan indikaattoreihin. Näihin perustuvat rekisteriaineistojen avulla voidaan arvioida eri alueiden ympäristön ominaispiirteissä tapahtuvia muutoksia.

Tässä yhteydessä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuojelma kytkeytyy myös EU:n asettamiin luonnon moninaisuuden säilyttämistavoitteisiin eli Natura 2000 -verkostoon. Siihen kuuluvat alueet sisältävät ominaispiirteitä, joiden luonnonarvot ovat merkittäviä ja niitä ei saa heikentää. Suomen Natura-alueista on valtion omistamia alueita 78 % ja yksityisten omistamia alueita 22 %. Kehittämissuojelman nykytilan analyysissä on huomioitu eri rahoitukset ja lait, joiden avulla alueiden monimuotoisuutta pyritään turvaamaan kansallisesti. Näin ohjelma tuo esiin sen, että metsien ja muiden ympäristöjen suojelua ja politiikkaa edistetään Suomessa pitkälti kestävän metsätalouden sekä LIFE+ -ohjelman avulla. Maatalousmaata Natura 2000 -alueilla on noin 5000 hehtaaria, joka vastaa noin 0,1 % suojelualueiden pinta-alasta.

Natura 2000 -alueiden suojelu on huomioitu maaseudun kehittämissuojelmassa ei-tuotannollisten investointien toimenpiteiden kautta. Ympäristökorvausjärjestelmässä suojelualueet on erityisesti huomioitu ympäristönhoitonurmien suojavyöhykkeiden sekä maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidon osalta. Lisäksi useammalla toimenpiteellä on nähty olevan suora vaikutus luonnon monimuotoisuuden (ml. Natura 2000 -alueet) ennallistamiseen, säilyttämiseen ja parantamiseen. Osa toimenpiteistä on myös kohdennettu kattamaan ensisijaisesti Natura 2000 -kohteita ja osassa toimenpiteitä on erikseen huomioitu Natura 2000 -alueiden luontoarvojen kunnioittaminen. Suurin osa maaseudun kehittämissuojelman toimenpiteistä kohdistuu rannikkojen läheiselle alueelle, joissa suurin osa peltomaasta sijaitsee. Eteläisemmän Suomen laajimmat Natura 2000 -alueet sijaitsevat rannikon tuntumassa, mutta mukana on myös paljon muita pirstaleisia sekä viivamaisia vesistöihin liittyviä kohteita. Suurin osa laajoista Natura 2000-alueista sijaitsee pohjoisessa ja idässä metsämaisilla alueilla, jotka eivät suoranaisesti ole riippuvaisia maataloudesta tai siihen liittyvästä toiminnasta. Maaseudun kehittämissuojelman toimenpiteet keskittyessä lähinnä maanviljelyyn vaikutuksen tämänkaltaisiin ympäristöihin jää vähäiseksi. Samalla on kuitenkin todettava, että ohjelmassa ei varsinaisesti keskitytä parantamaan, muuten kuin välillisesti.

Maaseudun kehittämissuojelmasta voidaan rahoittaa toimintaa, joka tukee Natura 2000 -alueiden suojelua. Ympäristötukijärjestelmän lohko-kohteilla toimenpiteillä voidaan tukea viljelyn kanssa vuorovaikutuksessa olevien Natura 2000 -alueiden hoitoa. Tämän kaltaisia alueita kuuluu kuitenkin Natura 2000 -alueisiin verrattain vähän. Toisaalta vesistökohteiden tilaa voidaan todennäköisesti parantaa yleisesti ravinnevirtaamien vähentämisellä ja muilla vesistöjen hyvää tilaa ylläpitävillä toimenpiteillä. Ohjelman toimenpiteet tukevat välillisesti varsinkin vesistökohteiden tilan parantamista verrattuna tilanteeseen, jossa maanviljelyn ravinnekuormitusta ei pyrittäisi hillitsemään.

Ilmastonmuutoksen yhteydessä kehittämissuojelma kytketään vuonna 2008 hyväksytyyn ilmasto- ja energiastategiaan. Vuonna 2012 päivitetyn strategian tavoitteet on asetettu vuoteen 2020. Ohjelman valmistelussa on huomioitu myös ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat ohjelmat kuten kansallinen sopeutusstrategia (2005) sekä maa- ja metsätalousministeriön sopeutumisen toimintaohjelma 2011–2015. Sekä ilmastonmuutoksen torjuminen että ilmastonmuutokseen sopeutuminen asettavat maataloudelle monipuolisen maankäyttöön, energiankulutukseen, tuotantoon ja tuotantotekniikkaan liittyvän haasteen. Kehittämissuojelmassa huomioidaan hiilitase ja siihen vaikuttavat eri tuotantomuotoihin sidotut maankäyttötoimenpiteet. Turvemaiden päästöjen hillintä nähdään ohjelmassa tärkeänä ilmastonmuutoksen hidastamisessa. Kotieläintalouden alueille ohjelma painottaa lannankäytön tehostamista ja ravinteiden kierrätystä. Samalla kehittämissuojelmassa nähdään tärkeänä lähtökohtana se, että maatalouden tulee sopeutua ilmaston väistämättömään muutokseen. Ohjelman mukaan sopeutumista koskevat toimenpiteet koskevat viljelylajikkeita ja niiden

tuotantovarmuutta, luonnon muotoisuuden hidastamista sekä vesiensuojelun tehostamista.

Maatalouden osalta rannikkovesien ja sisävesien laadun parantamiseen vaikutetaan erityisesti fosfori- ja typpikuormitusta vähentämällä. Tällöin on tärkeää kohdistaa toimenpiteet eri viljelyalueiden valumavesien hallintaan. Valumavesien ympäristöjen hallinta on tärkeää voimaperäisen viljelyn alueilla. Erityisen tärkeää se on sellaisilla kansallisesti merkittävillä maatalousvaltaisilla alueilla, joiden vesistövalumilla on laajempia vaikutuksia. Kehittämishojelman laadinnassa on pyritty huomioimaan edellä mainitut lähtökohdat. Maatalouden osalta tärkeitä ovat etenkin Varsinais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Uudenmaan ja Kymin vesistöalueet, sillä näillä alueilla tehtävillä viljelytoimenpiteillä on erityisen suuri vaikutus Itämeren tilaan. Suomessa on lyhyt kasvukausi ja pitkä ja kylmä talvikausi. Sadanta on loppukesällä suurempaa kuin haihdunta, millä on vaikutusta vesien suojeluun. Maaperä on sulfaattipitoista etenkin Pohjanmaan maatalousvaltaisilla rannikkovyöhykkeillä ja niistä lähtevät valumat heikentävät vesistöjen ekologista tilaa. Ohjelmassa on huomioitu myös koko Suomen peltomaille tyypillinen piirre, vähäisen ravinnepitoisuuden ja happamuuden yhdistelmä. Kolmannes Suomen pelloista on savilajeja. Nykytilan analyysissa mainitaan, että maaperätekijät vaikuttavat tiivistymisriskiin, lohkojen eroosioriskiin, ravinteiden huuhtoutumisalttiuteen tai lannoitus- ja kalkitustarpeisiin. (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a).

## SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN KANNALTA MERKITYKSELLISET YMPÄRISTÖONGELMAT

Suomen pinta-alasta noin 7 % on peltomaata, joka pääasiassa on keskittynyt rannikkoalueelle (mereen laskevien jokivesistöjen ensimmäisen vaiheen valuma-alue) (Maa- ja metsätalousministeriö 2013c). Maatalouden vesistöihin keskittyvät ympäristöongelmat kohdentuvat pääasiassa tälle alueelle, joka osaltaan näkyy heikentyneessä pintavesien ekologisessa tilassa. Puolet vesiä rehevöittävästä ravinnekuormasta on arvioitu olevan peräisin maataloudesta (ympäristöministeriö 2014). Vesistöjen suurin ongelma on nimenomaan rehevöityminen.

Vesien tilan heikkenemiseen vaikuttaa myös humuksen määrä. Maatalousmaalta peräisin oleva ravinteiden virtaama on ehjää metsämaata huomattavasti suurempi. Peltojen fosforitaseen parantaminen on nähty tehokkaaksi keinoksi hillitä myös vesistöjen ravinnekuormitusta (Niemi & Ahlstedt 2013). Viljelymaan tilaa huonontaa maan tiivistymisen myötä vedenläpäisevyyden huonontuminen sekä ravinteiden pinta-huuhtouman ja eroosion kasvu.

Uusitalon et al. (2007) Itämeren rehevöitymistä koskevan tutkimuksen mukaan Suomesta peräisin olevaa ravinnekuormitusta vähentämällä voidaan ensisijaisesti vaikuttaa rannikkovesien tilaan. Saaristomerellä maatalouden hajakuormituksen pienentämisessä on tehokkaiden vesien-suojelutoimien keinoilla

mahdollista vähentää fosforikuormaa 20–30 prosenttia ja typpi-kuormaa 20-25 prosenttia vuoteen 2025 mennessä. Kuormituksen vähentämisessä tulisi maatalouden vesiensuojelutoimet kohdistaa kuormittavimmille peltolohkoille, jollaisia ovat muun muassa kaltevat tai fosforiluvuiltaan korkeat pellot. Peltotoimenpiteitä tulisi paikoin vahvistaa valumavesien puhdistuskäsittelyillä. (Uusitalo et al. 2007).

Maatalous synnyttää noin 9 % kasvihuonekaasupäästöistä Suomessa. Päästöt muodostuvat pääasiassa metaanista (eläintuotanto), dityppioksidista (lannoitus) ja hiilidioksidista (viljely, kalkitus). Maatalouden ammoniakkipäästöt ovat vähentyneet viimeisen 25 vuoden aikana merkittävästi, jonka on nähty olevan seurausta lannan käsittelyn tehostumisesta (ProAgria Oulu 2014a.).

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen asettaa haasteen myös maataloudelle, joka näkyy viljelyajankohdan ja viljelyalueiden muutoksena. Ilmaston lämpenemisen on nähty lisäävän ilmaston ääriolosuhteita esimerkiksi sateiden ja hallan lisääntymistä. Lämpenevän talven seurauksena kasvitautien ja rikkakasvien määrä voi lisääntyä sekä kasvien talvehtimisolosuhteet muuttua. Ilmaston lämpenemisen antaa myös edellytyksiä satotason kasvuun. (ProAgria Oulu 2014b.).

Pitkää aikaväliä tarkasteltaessa maaseudun monimuotoisuus on laskenut tilakokojen kasvaessa ja viljelyn yksipuolistumisen sekä intensiivisyyden lisääntyessä. Elinvoimainen maatalous kuitenkin ylläpitää elinympäristöä useille luonnonvaraisille kasvi- ja eläinlajeille. Yksipuolinen viljaviljely on lisännyt rikkakasvitorjunta-aineiden käyttöä maataloudessa, joka osaltaan on vaikuttanut negatiivisesti myös peltoluonnon monimuotoisuuteen. (Niemi & Ahlstedt 2013.).

Maatalousmaan säilymisen kannalta elinvoimaisen maanviljelyn harjoittaminen on ehdottomasti parhaita keinoja ylläpitää maaseudun kulttuurimaisemaa. Maaseudun kulttuuriympäristö on voimakkaasti riippuvainen ihmisen toiminnasta. Maatalouden tehostumisen, tilakokojen kasvun, koneellistumisen ja tilojen määrän kasvun on nähty heikentävän maaseudulle tyypillisen maiseman säilymistä. Viljelystä poistuvien alueiden myötä myös avariiden peltomaisemien väheneminen on nähty suurena uhkana. Niin luonnon monimuotoisuuden kannalta kuin maaseutumaiseman säilymisen kannalta perinnebiotooppien ja perinnemaisemien säilyminen on tärkeää. Näiden ollessa sidottuja jatkuvaan ihmisen toimintaan ja tiettyyn viljelytapaan, maatalouden rakenteelliset muutokset vaikeuttavat ympäristöjen säilymistä. (Niemi & Ahlstedt 2013.).

Kehittämissuunnitelma huomioi Natura 2000 -verkoston ympäristöasioiden kokonaisuudessa. Natura 2000 -verkoston luonnon-suojelualueet ovat eri tavoin suojeltuja kohteita. Verkostoon kuuluu erilaisia järviä ja jokia ja kulttuuriympäristöjä. Nämä ovat maatalousluonnon ja -tuotantotoimenpiteiden kannalta tärkeitä kohteita.

Kehittämishojelman laadinnassa on jäsenetty ohjelman toimivuuden kannalta merkittäviä ympäristöongelmia. Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelma 2014–2020 nimeää suurimmaksi ympäristöongelmaksi pelloilta vesistöihin tulevan hajakuormituksen. Tähän kehittämishojelma pyrkii vastaamaan innovaatioiden, kuten lannankäytön tehostamisen avulla. Kasvavana ympäristöongelmana mainitaan karjanlannasta peräisin olevat ravinnehuuhtoumat vesiin. Myös arviointiin haastateltujen asiantuntijoiden mukaan typpipäästöjen ohella fosforihuuhtoumat vesistöihin ovat maataloustuotannon keskeisiä ongelmia. Kasvipeitteisillä suojavyöhykkeillä on mahdollista vähentää valumia pelloilta. Valuma-alueilla syntyvät huuhtoumat kulkeutuvat paikallisista vesistöistä Itämereen saakka.

Vesien likaantumisen ja luonnon monimuotoisuuden vähenemisen kysymyksiin ohjelma pyrkii osaltaan vastaamaan maatalouden ympäristötuen vaikuttavuutta koskevan seurantatutkimuksen tulosten avulla (MYTVAS 3) (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a.) Tutkimuksen mukaan huomio on kiinnitettävä lantaravinteiden tehokkaaseen hyödyntämiseen. Lannan käsittely, markkinointi, lietalannan jakeistaminen ja käyttö fosforilannoitteena toimii orgaanisen aineksen lisääjänä kivennäismailla. Lannanoston tulisi olla kaupallisia epäorgaanisia lannoitteita edullisempaa. MYTVAS tutkimus suosittaa seurannan toimenpiteeksi lannoitteita koskevien tietoaaineistojen kehittämisen, joista yksi indikaattori olisi myytyjen lannoitteiden sisältämät ravinneäärät kaikkien toimijoiden osalta. Seurannan yhteydessä suositellaan myös, että ympäristökorvausten piirissä olevilla viljelijöillä olisi (korvausta vastaan) osallistumisvelvollisuus vaikutusten seurantaan. (Aakkula 2013.).

Fosforikysymyksessä uudet ravinnetaulukot ovat keskeisiä. Pelto- kasvien lannoitus perustuu viljelyssä oleville pelloille riittävän usein tehtyihin viljavuustutkimuksiin ja maatilalla viljelysuunnitelmaan. Kotieläinten lannan sisältämille typpi- ja fosforimäärille on annettu taulukkoarvot, joita tulee käyttää laskettaessa lohkoilla tarvittavaa kokonaislannoituksen määrää. (Maaseutuvirasto 2013, 16). Haastatteluista käy ilmi, että viljelijöiden osallisuutta on painotettava uusien vähennyskeinojen kehittämisessä. Lisäksi on suositettava vapaaehtoisuutta ja omavalvontaa. Kehittämishojelman ympäristökorvauksen valmistelu on tehty laajan sidosryhmätyön avulla, jossa on ollut mukana myös viljelijöiden edustajia. Ympäristökorvauksen valmisteluryhmä ehdottaa kehittämishojelman neuvontatoimenpiteisiin toimintamallia, jossa ensin kartoitetaan tilan ympäristötavoitteet ja kohdistetaan yleisemmin neuvontaa täydentäviin ehtoihin, viherryttämiseen ja ympäristökorvauksiin. Ympäristökartoitusta täydennettäisiin syventävällä neuvonnalla. Kolmannella neuvontakäynnillä seurataan, miten tila edistyy ympäristöasioissa. Ympäristökorvausryhmän mukaan neuvonnan tulisi kohdistua varsinkin ravinteiden kierrättämiseen, kotieläinten ruokintaan ja hoitoon sekä luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitoon. (Maaseutu.fi 2013.). Kyseinen neuvontatoimenpide sitouttaa sekä viljelijää että neuvontatoimeja ja on myös hyvä lähtökohta, kun halutaan kehittää tilojen ja neuvontatoimen välisiä uusia yhteistyötapoja.

Kolmiportainen neuvonta vahvistaa tilan ympäristön laatua parantavia toimia. Yhteistyön kehittyminen myös keventää valvontatoimenpiteitä. Kehittämishojelman toimenpideluonnoksessa fosforin käytön vaikutukset pyritään saamaan hallintaan investoinnit fyysiseen omaisuuteen -toimenpiteellä kohdassa c ympäristöinvestoinnit/kosteikkoinvestoinnit/toimenpiteet. Toimenpide kohdistetaan maatalousvaikutteisten vesistöjen paikallisiin kohteisiin ja valuma-alueille. Näin pyritään parantamaan maatalousvaikutteisten vesistöjen tilaa ja vähentämään Itämeren ravinnekuormaa, kiintoainesta ja hapanta huuhtoumaa. Maatalouden kuormittamalla vesistöalueilla pyritään hidastamaan veden kulkua hyödyntämällä luontaisesti mutkittelevia uomia, tulva-alueita ja -tasanteita, tulvapeltoja ja laajoja kosteikkoja. Nämä edistävät vesiensuojelua, tasaavat veden virtaamia ja pidättävät kiintoainesta ja siihen sitoutunutta fosforia. Kasvillisuutta poistamalla poistetaan liukoista typpeä ja liukoista fosforia. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.).

Ympäristökorvaus toimenpiteessä käsitellään ympäristökorvaussitoumuksen tilakohtaisia toimenpiteitä. Lähtökohtana on, että ympäristökorvauksen toimivuus tehostuu, kun siirrytään nykyisestä kolmiportaisesta (perus-, lisä- ja erityistukitoimenpiteet) kaksiportaiseen järjestelmään. Peltoalueilla toteutettavat tila- ja lohkotason toimenpiteet muodostavat ympäristökorvaussitoumuksen. Peltoalueiden ulkopuoliset lohkotason toimenpiteet tarvitsevat erilliset ympäristökorvaussopimukset. Toimenpideluonnos kiinnittää huomion lannoitteiden käytön tilakohtaisiin määriin, lannan levitykseen ja ravinnetaseisiin sekä orgaaniseen ainekseen. Näihin toimiin ohjelma tarjoaa ratkaisuja erityistukikäytäntöjä muuttamalla. Fosforin yhteydessä korostetaan valvontaa. Tavoitteena on lannoitus, joka huomioi peltolohkon ominaisuudet, viljeltävän kasvin sekä ympäristön. Typpilannoitteiden käyttöä tarkentamalla vähennetään dityppioksidien päästöjä ilmakehään. Fosforilannoituksen käyttöä tarkentamalla alennetaan maan korkeita fosforipitoisuuksia. Lannoitusmäärät suhteutetaan lohkon tuottokykyyn (satotasoon).

Karjanlannan käytön tarkenuksella vähennetään mm. ammo- niakkipäästöjä. Viljelijältä toimenpide vaatii vuosittain tehtävän ravinnetaseen laskemista. Se voidaan tehdä tilan ympäristökartoituksessa, jossa huomioidaan pelloille levitetty typpi- ja fosforilannoitteet ja sadon mukana tuotoksina poistuvat typpi- ja fosforimäärät. Viljelijältä tämä edellyttää viljelysuunnitelmaa, viljavuustutkimuksia ja lohko-kohtaisia muistiinpanoja. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.).

## YMPÄRISTÖN OMINAISPIIRTEET ALUEILLA, JOIHIN TODENNÄKÖISESTI KOHDISTUU MERKITTÄVIÄ VAIKUTUKSIA

Suomessa maatalouden ominaispiirteitä ja maatalouspolitiikkaa määrittää enimmäkseen maan pohjoinen sijainti. Kehittämishojelman ympäristövaikutusten arviointi on rajattu keskeisiin kansallisiin haasteisiin. Kehittämishojelman toimenpideluonnok-

nessa (2013a) korostetaan, että ohjelman läpileikkaavia teemoja ovat ympäristö, ilmasto, innovaatiot sekä niihin liittyvien mahdollisuuksien edistäminen. Ilmastonmuutokseen sopeutumista käsitellään tarkemmin luonnoksen yhteistyö toimenpiteessä. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen vaikutusten lieventäminen sisällytetään kaikkeen biotalouteen liittyvään toimintaan. Tämä vaatii uudenlaisia yhteistyömuotoja. Biotalousstrategiaan kuuluu hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, energia- ja materiaalitehokkuus, ravinteiden tehokkaampi kierrätys ja siirtyminen fossiilisten polttoaineiden käytöstä uusiutuvaan energiaraaka-aineeseen perustuvaan hajautettuun uusiutuvan energian tuotantoon. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a).

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman ensimmäisessä luonnoksessa 2014–2020 painottuu maatalousympäristöjen monimuotoisuuden säilyttäminen ja edistäminen, sillä maatalouden rakennemuutos on johtanut mm. perinnebiotooppien, kuten metsälaidunten, rantaniittyjen ja kotojen vähentymiseen ja niihin kytkeytyvien eliölajiston köyhtymiseen. Kehittämissuunnitelma tukeutuu Kansalliseen luonnon monimuotoisuusstrategiaan 2006–2016, maatalousympäristöjen lintuindikaattoriseurantaan sekä luontoarvoiltaan arvokkaan maatalousmäärän (High Natural Value HNV) muutosta seuraavaan indikaattoreihin. Näihin perustuvat rekisteriaineistojen avulla voidaan arvioida eri alueiden ympäristön ominaispiirteissä tapahtuvia muutoksia.

Tässä yhteydessä Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma kytkeytyy myös EU:n asettamiin luonnon monimuotoisuuden säilyttämistavoitteisiin eli Natura 2000 -verkostoon. Siihen kuuluvat alueet sisältävät ominaispiirteitä, joiden luonnonarvot ovat merkittäviä ja niitä ei saa heikentää. Suomen Natura-alueista on valtion omistamia alueita 78 % ja yksityisten omistamia alueita 22 %. Kehittämissuunnitelman nykytilan analyysissä on huomioitu eri rahoitukset ja lait, joiden avulla alueiden monimuotoisuutta pyritään turvaamaan kansallisesti. Näin ohjelma tuo esiin sen, että metsien ja muiden ympäristöjen suojelua ja politiikkaa edistetään Suomessa pitkälti kestävän metsätalouden ja LIFE+ -ohjelman avulla. Maatalousmaata Natura 2000 -alueilla on noin 5000 hehtaaria, joka vastaa noin 0,1 % suojelualueiden pinta-alasta.

Natura 2000 -alueiden suojelu on huomioitu maaseudun kehittämissuunnitelmissa ei-tuotannollisten investointien toimenpiteiden kautta. Ympäristökorvausjärjestelmässä suojelualueet on erityisesti huomioitu ympäristönhoitonurmien suojavyöhykkeiden sekä maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidon osalta. Lisäksi useammalla toimenpiteellä on nähty olevan suora vaikutus luonnon monimuotoisuuden (ml. Natura 2000 -alueet) ennallistamiseen, säilyttämiseen ja parantamiseen. Osa toimenpiteistä on myös kohdennettu kattamaan ensisijaisesti Natura 2000 -kohteita ja osassa toimenpiteitä on erikseen huomioitu Natura 2000 -alueiden luontoarvojen kunnioittaminen. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma tukee Natura 2000 -alueiden hoitoa maatalouden ympäristö- ja ilmastokorvausten toimenpiteillä.

Ilmastonmuutoksen yhteydessä kehittämissuunnitelma kytetään vuonna 2008 hyväksytyyn ilmasto- ja energiastrategiaan. Vuonna 2012 päivitetyn strategian tavoitteet on asetettu vuoteen 2020. Ohjelman valmistelussa on huomioitu myös ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat ohjelmat kuten kansallinen sopeutumisstrategia (2005) sekä maa- ja metsätalousministeriön sopeutumisen toimintaohjelma 2011–2015. Sekä ilmastonmuutoksen torjuminen että ilmastonmuutokseen sopeutuminen asettavat maataloudelle monipuolisen maankäyttöön, energiankulutukseen, tuotantoon ja tuotantotekniikkaan liittyvän haasteen. Kehittämissuunnitelmissa huomioidaan hiilitase ja siihen vaikuttavat eri tuotantomuotoihin sidotut maankäyttötoimenpiteet. Turvemaiden päästöjen hillintä nähdään ohjelmassa tärkeänä ilmastonmuutoksen hidastamisessa. Kotieläintalouden alueille ohjelma painottaa lannankäytön tehostamista ja ravinteiden kierrätystä. Samalla kehittämissuunnitelmissa nähdään tärkeänä lähtökohdana se, että maatalouden tulee sopeutua ilmaston väistämättömään muutokseen. Ohjelman mukaan sopeutumista koskevat toimenpiteet koskevat viljelylajikkeita ja niiden tuotantovarmuutta, luonnon monimuotoisuuden hidastamista sekä vesiensuojelun tehostamista.

Maatalouden osalta rannikkovesien ja sisävesien laadun parantamiseen vaikutetaan erityisesti fosfori- ja typpikuormitusta vähentämällä. Tällöin on tärkeää kohdistaa toimenpiteet eri viljelyalueiden valumavesien hallintaan. Valumavesien ympäristöjen hallinta on tärkeää voimakkaasti viljelyn alueilla. Erityisen tärkeää se on sellaisilla kansallisesti merkittävillä maatalousvaltaisilla alueilla, joiden vesistövalumilla on laajempia vaikutuksia. Kehittämissuunnitelman laadinnassa on pyritty huomioimaan edellä mainitut lähtökohdat. Maatalouden osalta tärkeitä ovat etenkin Varsinais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Uudenmaan ja Kymin vesistöalueet, sillä näillä alueilla tehtävillä viljelytoimenpiteillä on erityisen suuri vaikutus Itämeren tilaan. Suomessa on lyhyt kasvukausi ja pitkä ja kylmä talvikausi. Sadanta on loppukesällä suurempaa kuin haihdunta, millä on vaikutusta vesien suojeluun. Maaperä on sulfaattipitoista etenkin Pohjanmaan maatalousvaltaisilla rannikkovyöhykkeillä ja niistä lähtevät valumat heikentävät vesistöjen ekologista tilaa. Ohjelmassa on huomioitu myös koko Suomen peltomaille tyypillinen piirre, vähäisen ravinnepitoisuuden ja happamuuden yhdistelmä. Kolmannes Suomen pelloista on savilajeja. Nykytilan analyysissä mainitaan, että maaperätekijät vaikuttavat tiivistymisriskiin, lohkojen eroosioriskiin, ravinteiden huuhtoutumisalttiuteen tai lannoitus- ja kalkitustarpeisiin. (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a).

## SUUNNITELMAN TAI OHJELMAN KANNALTA MERKITYKSELLISET YMPÄRISTÖONGELMAT

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2020 ympäristölähtöisyys on laaja. Luonnonmukainen tuotanto, ilmastokysymykset sekä kasvisuojelu ovat lähtökohтия, joilla maataloustuotannosta aiheutuviin ympäristöongelmiin pyritään vastaamaan. Kehittämissuunnitelma huomioi myös Natura 2000

-verkoston ympäristöasioiden kokonaisuudessa. Natura 2000 -verkoston luonnonsuojelualueet ovat eri tavoin suojeltuja kohteita. Verkostoon kuuluu erilaisia järviä ja jokia ja kulttuuriympäristöjä. Nämä ovat maatalousluonnon ja -tuotantotoimenpiteiden kannalta tärkeitä kohteita.

Kehittämisohjelman laadinnassa on jäsenetty ohjelman toimivuuden kannalta merkittäviä ympäristöongelmia. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 nimeää suurimmaksi ympäristöongelmaksi pelloilta vesistöihin tulevan hajakuormituksen. Tähän kehittämisohjelma pyrkii vastaamaan innovaatioiden, kuten lannankäytön tehostamisen avulla. Kasvavana ympäristöongelmana mainitaan karjanlannasta peräisin olevat ravinnehuuhtoumat vesiin. Myös arviointiin haastateltujen asiantuntijoiden mukaan typpipäästöjen ohella fosforihuuhtoumat vesistöihin ovat maataloustuotannon keskeisiä ongelmia. Kasvipeitteisillä suojavyöhykkeillä on mahdollista vähentää valumia pelloilta. Valuma-alueilla syntyvät huuhtoumat kulkeutuvat paikallisista vesistöistä Itämereen saakka.

Vesien likaantumisen ja luonnon monimuotoisuuden vähenemisen kysymyksiin ohjelma pyrkii osaltaan vastaamaan maatalouden ympäristötuen vaikuttavuutta koskevan seurantatutkimuksen tulosten avulla (MYTVAS 3) (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a.) Tutkimuksen mukaan huomio on kiinnitettävä lantaravinteiden tehokkaaseen hyödyntämiseen. Lannan käsittely, markkinointi, lietelannan jakeistaminen ja käyttö fosforilannoitteena toimii orgaanisen aineksen lisääjänä kivennäismailla. Lannanoston tulisi olla kaupallisia epäorgaanisia lannoitteita edullisempaa. MYTVAS-tutkimus suosittelee seurannan toimenpiteeksi lannoitteita koskevien tietoaineistojen kehittämisen, joista yksi indikaattori olisi myytyjen lannoitteiden sisältämät ravinne määrät kaikkien toimijoiden osalta. Seurannan yhteydessä suositellaan myös, että ympäristökorvausten piirissä olevilla viljelijöillä olisi (korvausta vastaan) osallistumisvelvollisuus vaikutusten seurantaan. (Aakkula 2013).

Haastatteluissa fosforikysymyksessä huomiota kiinnitettiin ympäristökorvauksen uusiin ravinnetaulukoihin. Peltokasvien lannoitus perustuu viljelyssä oleville pelloille riittävän usein tehtyihin viljavuustutkimuksiin ja maatalon viljelysuunnitelmaan. Kotieläinten lannan sisältämille typpi- ja fosforimäärille on annettu taulukkoarvot, joita tulee käyttää laskettaessa lohkoilla tarvittavaa kokonaislannoituksen määrää. (Maaseutuvirasto 2013.) Haastatteluista käy ilmi, että viljelijöiden osallisuutta on painotettava uusien vähennyskeinojen kehittämisessä. Lisäksi on suositettava vapaaehtoisuutta ja omavalvontaa. Kehittämisohjelman ympäristökorvauksen valmistelu on tehty laajan sidosryhmätyön avulla, jossa on ollut mukana myös viljelijöiden edustajia. Ympäristökorvauksen valmisteluryhmä ehdottaa kehittämisohjelman neuvontatoimenpiteisiin toimintamallia, jossa ensin kartoitetaan tilan ympäristötavoitteet ja kohdistetaan yleisemmin neuvontaa täydentäviin ehtoihin ja ympäristökorvauksiin. Ympäristökartoitusta täydennettäisiin syventävällä neuvonnalla. Kolmannella neuvontakäynnillä seurataan, miten tila edistyy ympäristöasioissa. Ympäristökorvausryhmän mukaan

neuvonnan tulisi kohdistua varsinkin ravinteiden kierrättämiseen, kotieläinten ruokintaan ja hoitoon sekä luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitoon. (Maaseutu.fi 2013).

Kyseinen neuvontatoimenpide sitouttaa sekä viljelijää että neuvontatoimeja ja on myös hyvä lähtökohta, kun halutaan kehittää tilojen ja neuvontatoimen välisiä uusia yhteistyötappoja. Kolmiportainen neuvonta vahvistaa tilan ympäristön laatua parantavilla toimilla. Yhteistyön kehittyminen myös keventää valvontatoimenpiteitä. Kehittämisohjelman toimenpideluonnoksessa fosforin käytön vaikutukset pyritään saamaan hallintaan investoinnit fyysiseen omaisuuteen -toimenpiteellä kohdassa c ympäristöinvestoinnit/kosteikkoinvestoinnit/toimenpiteet. Toimenpide kohdistetaan maatalousvaikutteisten vesistöjen paikallisiin kohteisiin ja valuma-alueille. Näin pyritään parantamaan maatalousvaikutteisten vesistöjen tilaa ja vähentämään Itämeren ravinnekuormaa, kiintoainesta ja hapanta huuhtoumaa. Maatalouden kuormittamilla vesistöalueilla pyritään hidastamaan veden kulkua hyödyntämällä luontaisesti mutkittavia uomia, tulva-alueita ja -tasanteita, tulvapeltoja ja laajoja kosteikkoja. Nämä edistävät vesiensuojelua, tasaavat veden virtaamia ja pidättävät kiintoainesta ja siihen sitoutunutta fosforia. Kasvillisuutta poistamalla poistetaan liukoista tyyppiä ja liukoista fosforia. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.)

Ympäristökorvaus-toimenpiteessä käsitellään ympäristökorvaussitoumuksen tilakohtaisia toimenpiteitä. Lähtökohtana on, että ympäristökorvauksen toimivuus tehostuu, kun siirrytään nykyisestä kolmiportaisesta (perus-, lisä- ja erityistukitoimenpiteet) kaksiportaiseen järjestelmään. Peltoalueilla toteutettavat tila- ja lohkotason toimenpiteet muodostavat ympäristökorvaussitoumuksen. Peltoalueiden ulkopuoliset lohkotason toimenpiteet tarvitsevat erilliset ympäristökorvaussopimukset. Toimenpideluonnos kiinnittää huomion lannoitteiden käytön tilakohtaisiin määriin, lannan levitykseen ja ravinnetaseisiin sekä orgaaniseen ainekseen. Näihin toimiin ohjelma tarjoaa ratkaisuja erityistukikäytäntöjä muuttamalla. Fosforin yhteydessä korostetaan valvontaa. Tavoitteena on lannoitus, joka huomioi peltolohkon ominaisuudet, viljeltävän kasvin sekä ympäristön. Typpilannoitteiden käyttöä tarkentamalla vähennetään dityppioksidien päästöjä ilmakehään. Fosforilannoituksen käyttöä tarkentamalla alennetaan maan korkeita fosforipitoisuuksia. Lannoitusmäärät suhteutetaan lohkon tuottokykyyn (satotasoon).

Karjanlannan käytön tarkennuksella vähennetään mm. ammoniakkipäästöjä. Viljelijältä toimenpide vaatii vuosittain tehtävän ravinnetaseen laskemista. Se voidaan tehdä tilan ympäristökartoituksessa, jossa huomioidaan pelloille levitetty typpi- ja fosforilannoitteet ja sadon mukana tuotoksina poistuvat typpi- ja fosforimäärät. Viljelijältä tämä edellyttää viljelysuunnitelmaa, viljavuustutkimuksia ja lohkoikohtaisia muistiinpanoja. (Maa- ja metsätalousministeriö 2013a.)



## VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Ympäristövaikutusten arviointia on lähestytty toimenpidekohtaisesti. Ohjelman arviointi koettiin toimenpiteiden kautta prioriteetikohtaista selkeämmäksi, sillä toimenpiteiden rahoituksellinen jakautuminen on tasaisempaa ja toimenpiteet muodostavat selkeämmän kokonaisuuden konkreettisista toimista. Vaikutusten arviointia laadittaessa on otettu huomioon ohjelmaluonnoksen tarkkuustaso.

Ohjelman vaikutusten arvioinnissa on pyritty arvioimaan todennäköisesti merkittävät vaikutukset kohdistuen muun muassa väestöön, ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, luonnon monimuotoisuuteen, eliöstöön, kasvillisuuteen, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastotekijöihin, yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan, aineelliseen omaisuuteen, kulttuuriperintöön mukaan lukien rakennusperintö ja muinaisjäännökset, luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä edellä mainittujen tekijöiden välisiin suhteisiin.

Toimenpidekohtainen arviointi perustuu 12.12.2013 päivättyyn luonnokseen. Vaikutusten arviointi on aloitettu kuitenkin jo ensimmäisen ohjelmaluonnoksen pohjalta.

### Toimenpide 1: Koulutus ja tiedonvälitys

Toimenpiteen tavoitteena on koulutuksen ja tiedonvälityksen avulla kehittää maaseutuyritysten kilpailukykyä, resurssitehokkuutta, ympäristönsuojelun tasoa sekä edistää maaseudun elinkeinoelämän kestävyttä. Leader-toimintapa pyrkii lisäämään yhdistysten, kolmannen sektorin toimijoiden sekä maaseudun asukkaiden tietoisuutta ja osaamista mm. energiatehokkuuteen, tietotekniikan ja etäyhteyksien hyödyntämiseen, paikallisvaikutuksen mahdollisuuksiin ja yrittämiseen liittyen. Toimenpiteessä tuetaan kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on lisätä maaseutuyrittämiseen ja sen uudistamiseen liittyvää ammattitaitoa ja osaamista sekä toisaalta lisätä toimijoiden tietämystä ja valmiutta yhteistyöhön ja uusiin kehittämistoimenpiteisiin. Toimenpiteen kohderyhminä ovat maa- ja metsätalous- sekä elintarvikealoilla toimivat henkilöt sekä maaseutualueilla toimivat mikro- ja pk-yritykset ja yhdistykset ja maaseudun asukkaat.

Toimenpide pyrkii tukemaan koko ohjelman tavoitteita ja kohdistuu jokaiseen kuuteen prioriteettiin ja niiden alakohtiin. Tilaneuvonnan osalta toimet toteutetaan neuvontatoimenpiteen ja yrityskehittämisen neuvonnan ja valmennuksen osalta tila- ja yritysneuvonnan toimenpiteen kautta.

### Vaikutusten arviointi

Toimenpiteelle osoitettava rahoitusosuus on pieni ja vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, millaisia kehittämishankkeita toimenpiteestä toteutetaan ja kuinka ne onnistuvat tukemaan ohjelman tavoitteita ja muita toimenpiteitä maaseudun kestävä kehityksen edistämiseksi. Koulutus- ja kehittämishankkeet voivat

vaikuttaa laaja-alaisesti ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen ja parantavat maaseudun kilpailukykyä asuinympäristönä sekä lisäävät ympäristötietoisuutta ja -osaamista.

Toimenpiteestä rahoitettavat hankkeet kohdistuvat suoraan ihmisiin, ja riippumatta tarkemmasta sisällöstä koulutuksella ja tiedonvälityksellä on sosiaalista ja henkistä pääomaa lisäävää vaikutusta maaseudun toimijoiden parissa. Toimenpide pyrkii ensisijaisina tavoitteinaan välittömästi vaikuttamaan mm. viljelijöiden ja muiden yrittäjien hyvinvoinnin parantamiseen sekä muutostilanteiden hallintaan. Leader-toimintatavan kautta vaikutetaan välittömästi mm. sosiaaliseen osallisuuteen, yhteisöllisyyteen sekä turvallisuuteen. Koulutuksella ja tiedonvälityksellä on merkityksensä uusien innovaatioiden syntyyn. Väliillisesti toimenpide tukee toimeentulo- ja työllisyysmahdollisuuksia maaseudulla sekä parantaa maaseutualueiden ja kyläkeskusten taloudellista hyvinvointia ja palveluiden saatavuutta alueiden tasa-arvoa lisäten. Lisäksi tiedonvälityksen julkiselle ja yksityiselle sektorille sekä kuluttajille maaseutuelinkeinojen merkityksestä ja niiden mahdollisuuksista on mahdollisuus lisätä taloudellisten vaikutusten lisäksi myös kaupungin ja maaseudun vuoropuhelua. Laatu- ja järjestelmien ja laadunhallinnan osaamisella on niin ikään positiivisia terveysvaikutuksia. Toimenpiteen vaikutuksen sosiaalisiin tekijöihin ovat selkeästi positiivisia, eikä negatiivisia vaikutuksia ole löydettävissä. Toimenpiteellä voidaan nähdä olevan positiivisia vaikutuksia kulttuuriympäristön vahvistamiseksi. Leader-toimintatavan kautta toimenpiteessä voidaan laajasti edistää ja kehittää kulttuurista perintöä sekä tukea rakennettua ympäristöä. Toisaalta toimenpiteellä voidaan tukea maisemahoitoa sekä alkuperäiseläinrotujen geneettisen monimuotoisuuden säilyttämistä.

Luonnonympäristöön kohdistuvat vaikutukset ovat välillisiä. Toimenpiteen keskeisenä tavoitteena on lisätä osaamista ja tietoa ympäristö- ja ilmastokysymysten sekä luonnonvarojen kestävä käytön huomioimiseksi yritystoiminnassa, julkisissa hankinnoissa, asukas- sekä kuluttajatasolla. Koulutus ja tiedonvälitys uusiutuvan energiantuotannon, energia- ja resurssitehokkuuden, hajautettujen energiaratkaisujen ja metsien kestävä käytön parantaminen osaltaan pyrkii vastaamaan ilmastotavoitteisiin. Toisaalta yritystoiminnan kehittämistä ja laajentamista tukevat toimenpiteet voivat saada aikaan negatiivisia ympäristövaikutuksia, vaikkakin toimenpide pyrkii tukemaan hallittua tilojen ja yritysten laajentamista. Positiivisten ympäristövaikutusten aikaansaamiseksi keskeistä onkin, kuinka ympäristönäkökulmat toteutuvat läpileikkaavasti itse kehittämishankkeissa ja kuinka toimenpide synnyttää ympäristöystävällisten innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa.

Toimenpide tukee luonnonvarojen ja materiaalien tehokkaampaa käyttöä mm. edistämällä energia- ja resurssitehokkuutta. Uusiutuvan energiantuotannon, hajautettujen energiaratkaisujen ja metsien kestävä käytön parantaminen johtaa luonnonvarojen kattavampaan hyödyntämiseen ja tuontipoltoaineiden käytön vähenemiseen. Bioenergian käytön lisääminen voi pitkällä aika-

välillä kumuloitua negatiiviseksi luonnon monimuotoisuuteen ja vesistöihin vaikuttaviksi haitoiksi.

## Toimenpide 2: Neuvonta

Viljelijälle tarjottavan neuvonnan tavoitteena on kasvattaa tietoisuutta ja osaamista ympäristö- ja eläinten hyvinvointi- ja terveysasioissa, vähentää maatalojen ilmastovaikutuksia sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamia riskejä. Keskeisenä tavoitteena on myös vähentää viljelijöiden epävarmuutta ja epätietoisuutta täydentävien ehtojen moninaisista vaatimuksista, hälventää valvonnan pelkoa ja sanktoriskiä.

Neuvontaa tarjotaan viljelijälle täydentävien ehtojen lakisääteisistä hoitovaatimuksista ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista sekä viheryhtymätoimenpiteistä, ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja muutokseen sopeutumisesta, luonnon monimuotoisuudesta, vesien ja maaperän suojelusta, innovaatioista, ympäristökorvauksista, luonnonmukaisesta tuotannosta, kasvinsuojelusta ja integroidusta torjunnasta, tuotantoeläinten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä ympäristötehokkuuteen liittyvistä seikoista esimerkiksi energian käytön tehostamisesta ja uusiutuvasta energiasta. Viljelijä valitsee neuvonnan aihealueen tilan tarpeiden ja lähtökohtien mukaan.

Toimenpiteellä pyritään vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P3A: Alkutuottajien kilpailukykyyn parantaminen kytkemällä heidät paremmin maatalouselin-tarvikeketjuun maataloustuotteiden arvoa lisäävien laatujärjestelmien, paikallisten markkinoiden edistämistä sekä menekinedistämistä koskevien toimien, lyhyiden jakeluketjujen, tuottajaryhmien ja -organisaatioiden sekä toimialaorganisaatioiden avulla.
- P3B: Maatalojen riskien ehkäisemisen ja hallinnan tukeminen;
- P4A: Biologisen monimuotoisuuden, mukaan luettuina Natura 2000 -alueet ja alueet, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, ja luonnonarvoltaan arvokkaan maataloustuotannon sekä Euroopan maisemien tilan ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen.
- P4B: Vesien käytön hallinnan edistäminen, mukaan lukien lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön hallinta;
- P4C: Maaperän eroosion torjuminen ja maaperän hoidon parantaminen;
- P5B: Maatalouden ja elintarvikejalostuksen energiatehokkuuden lisääminen;
- P5C: Uusiutuvien energialähteiden sekä biotalouteen tarkoitettujen sivutuotteiden, jätteiden, jäännösten ja muiden kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen raaka-aineiden tarjonnan ja käytön helpottaminen;
- P5D: Maatalouden kasvihuonekaasu- ja ammoniakkipäästöjen vähentäminen; ja
- P5E: Hiilen sitomisen ja talteenoton edistäminen maa- ja metsätaloudessa.

## Vaikutusten arviointi

Toimenpide on ympäristökorvausjärjestelmää tukeva toimenpide ja vaikutusten kannalta neuvonnan laatu on keskeistä riittävien resurssien ohella. Neuvontaan on varattu 34 miljoonaa euroa, mikä on huomattavasti enemmän verrattuna nykyiseen kauteen 2007–2013 (6 miljoonaa euroa).

Toimenpide kohdistaa välittömiä vaikutuksia viljelijän henkiseen pääomaan ja jaksamiseen. Toimenpide tukee viljelijän osaamista ja tietoisuutta ympäristökorvausjärjestelmän vaatimuksista. Neuvonnan joustavuus tilan tarpeiden ja tilanteen mukaan lisää neuvonnan hyötyä viljelijälle. Ympäristönsuojelun- ja hoidon tehokkuuden ja innovatiivisten ratkaisujen käyttöönotto lisäävät tilan tuottavuutta ja taloudellista kestävyyttä, kuin myös riskienhallintaa ja tuotannon laatua.

Toimenpide tukee välillisesti maaseutumaisen avoimuutta ja elinvoimaisuutta. Ympäristö- ja ilmastoasioihin sekä eläinten hyvinvointiin keskittyvä tilakohtainen neuvonta on keskeinen työkalu maatalouden negatiivisten vaikutusten vähentämiseksi ja toteutuessaan sillä on merkittävä välillinen positiivinen vaikutus luonnonympäristöön. Keskeistä positiivisten vaikutusten aikaansaamiseksi on, miten neuvonta toteutuu käytännössä. Neuvonnan tulisi pyrkiä tukemaan innovatiivisten ratkaisuja ja lähestymistapoja sen sijaan, että pyritään ainoastaan täyttämään vaaditut standardit.

## Toimenpide 3: Investoinnit fyysiseen omaisuuteen

### A. maatalouden investoinnit; aineelliset ja aineettomat investoinnit

Toimenpiteen tavoitteena on luoda edellytyksiä maataloustuotannon kehittämiseksi, tuotannon nykyaikaistamiseksi ja yrityskoon kasvattamiseksi. Tuottavuuskehitystä tuetaan niin, että tarpeelliset investoinnit voidaan toteuttaa taloudellisesti sekä ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin kannalta kestäväällä tavalla. Maatalouden haitallisia ulkoisvaikutuksia pyritään ennaltaehkäisemään ja vähentämään asetettujen velvoitteiden mukaisesti, lisäämään energiatehokkuutta ja tehostamaan uusiutuvan energian käyttöä ja turvaamaan kestävät tuotanto-olosuhteet maataloilla.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P2A: Kaikkien maatalojen taloudellisen suorituskykyyn parantaminen sekä maatalojen rakenneuudistuksen ja nykyaikaistamisen helpottaminen, erityisesti markkinoille osallistumisen ja markkinoille suuntautumista sekä maatalouden monipuolistamisen lisäämiseksi
- Toimenpiteellä pyritään toissijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:
- P5B: Maatalouden ja elintarvikejalostuksen energiatehokkuuden lisääminen

- P5C: Uusiutuvien energialähteiden sekä biotalouteen tarkoitettujen sivutuotteiden, jätteiden, jäännösten ja muiden kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen raaka-aineiden saatavuuden ja käytön helpottaminen
- P5D: Maatalouden kasvihuonekaasu- sekä ammoniakkipäästöjen vähentäminen

### Vaikutusten arviointi

Toimenpiteestä tuetaan maatalouden tuottavuutta, mikä kasvattaa viljelijöiden tuloja ja työllisyyttä. Työhyvinvointi kasvaa työympäristön parantumisen ja nykyaikaisen teknologian käyttöönoton seurauksena. Yrityskoon kasvattaminen voi kuitenkin merkitä työmäärän ja kuormittuneisuuden lisääntymistä. Samalla yritystoiminnan riskit kasvavat.

Toimenpiteellä on vaikutuksia rakennettuun ympäristöön, sillä siitä tuetaan investointeja rakennuksen tai rakennelman uudisrakentamiseen, peruskorjaukseen ja laajentamiseen. Investoinnit mahdollistavat nykyaikaisen teknologian käyttöönoton ja uudistukset maataloustuotannossa siten, että maatalous kykenee vähentämään haitallisia ulkoisvaikutuksia ympäristöön ja tukemaan ilmasto- ja ympäristötavoitteita sekä kestävää kehitystä. Tuettavissa investoinneissa edistetään mm. energiatehokkaita ja uusiutuvaa energiaa hyödyntäviä ratkaisuja ja uusiutuvien ja kierrätettävien materiaalien käyttöä, lannan käsittelyä, käyttöä ja varastointia. Keskeistä toimenpiteen vaikutusten kannalta on, kuinka ympäristönäkökulmat kytetään yhteen sovittamaan toiminnan laajentamisen kehittämistoimien kanssa. Ympäristönäkökulmien huomioimista tukee, että tuenhakijan tulee arvioida investoinnin vaikutus maatilan tuotanto-olosuhteisiin työympäristön, luonnonvarojen kestäväen käytön, ympäristön tai eläinten hyvinvoinnin kannalta.

### B. maataloustuotteiden jalostus, kaupan pitäminen ja kehittäminen

Toimenpiteen tavoitteena on edistää maatalojen ja pk-yritysten siirtymistä tuottavampiin toimintoihin uusien ja innovatiivisten teknologioiden ja tuotantomenetelmien avulla sekä nostamalla maatalouden alkutuotteiden jalostusastetta, laatua ja kaupallista arvoa. Tavoitteena on alkutuotannon parempi integrointi jalostusportaaseen, yhteistyö viljelijöiden ja ruokaketjun toimijoiden välillä sekä tuotannon monipuolistumisen siten, että nykyisen tuotantorakenteen rinnalla voi toimia pieniä yhteistyö- ja palveluhakuisia tuotanto- ja jalostusyrityksiä. Lisäksi pyritään kehittämään tuotteiden kaupan pitämisen palveluita maataloilla ja pk-yrityksissä, joilla on mahdollisuuksia vastata kuluttajien odotuksiin erityisesti luomu- ja lähiruuan sekä muiden erikoistuotteiden alalla. Toimenpiteen tavoitteena on myös kasvattaa yrityskokoa elintarviketoimialalla niin, että alalle muodostuu mikroyritysten lisäksi kasvavia pk-yrityksiä.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P3: Elintarvikeketjun organisoitumisen edistäminen mukaan lukien maataloustuotteiden jalostus ja kaupan pitäminen, eläinten hyvinvointi ja maatalouden riskienhallinta

Toimenpiteellä pyritään toissijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P5B: Maatalouden ja elintarvikejalostuksen energiatehokkuuden lisääminen;
- P5C: Uusiutuvien energialähteiden sekä biotalouteen tarkoitettujen sivutuotteiden, jätteiden, jäännösten ja muiden kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen raaka-aineiden tarjonnan ja käytön helpottaminen;
- P5D: Maatalouden kasvihuonekaasu- ja ammoniakkipäästöjen vähentäminen; ja
- P5E: Hiilen sitomisen ja talteenoton edistäminen maa- ja metsätaloudessa.
- P6A: Pienyritysten monipuolistamisen, perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen luomisen helpottaminen.
- P6B: Maaseutualueiden paikallisen kehittämisen edistäminen
- P6C: Maaseutualueiden tieto- ja viestintäteknologian saavutettavuuden, käytön ja laadun parantaminen.

### Vaikutusten arviointi

Toimenpide vahvistaa maaseudun taloudellista hyvinvointia, elinvoimaisuutta ja palveluita. Toimenpide lisää kannattavuutta, tuloja ja työllisyyttä maaseudulla tuotteiden jalostusasteen, kaupallisen arvon, tuotantoprosessien tuottavuuden, toimitusvarmuuden kehittymisen sekä vientimarkkinoiden mahdollisuuksien hyödyntämisen myötä. Monialaistuminen ja yhteistyö parantavat maatalous- ja yritystoiminnan riskienhallintaa. Erikoistumisen ja viljelijöiden ja ruokaketjun välisen yhteistyön avulla voidaan lisätä vaikutusmahdollisuuksia ja tuloja ilman tarvetta laajentaa toimintaa. Näin voidaan vaikuttaa viljelijän ja yrittäjien jaksamiseen ja taloudelliseen tilanteeseen liittyviin riskeihin. Samalla saavutetaan tehokkaammin kuluttajien tarpeet sekä odotukset, ja voidaan välillisesti vaikuttaa myös terveyteen. Toimenpiteen vaikutuksen sosiaalisiin tekijöihin ovat selkeästi positiivisia. Toimenpide tukee paikallisia elinkeinoja ja paikallista elintarvikeperinnettietoutta, valmistusmenetelmiä ja jalostustapoja.

Toimenpide tukee resurssitehokkuuden edistämistä investointien kohdistuessa prosessien tehokkuutta edistävään uuteen teknologiaan ja kytkemällä eri toimijat resurssitehokkaaseen arvoketjuun. Lyhyiden jakeluketjujen lähiruokahankkeilla voidaan edistää ympäristötavoitteita. Luonnonmukaisella tuotannolla vaikutetaan ympäristöön kohdistuvaan kemikaalikuormitukseen ja eläinten hyvinvointiin. Toisaalta maaseudun yritystoiminnan kasvu voi rasittaa ympäristöä. Toimenpiteelle osoitettavalla rahoituksella pyritään kuitenkin ensisijaisesti nostamaan tuotannon arvoa, eikä laajentamaan sitä. Toimenpide huomioi ympäristönäkökulman, joten vaikutukset voivat olla myönteiset. Toimenpiteestä voidaan rahoittaa mm. resurssitehokkuutta ja vesivarojen kestävää

käyttöä tukevia toimia. Keskeistä ympäristövaikutusten kannalta on, kuinka vahvasti ympäristönäkökulma kyetään ottamaan huomioon rahoitettavissa yritystoimintaa edistävissä toimissa ja kuinka paljon rahoitusta ohjataan suoraan ympäristö- ja ilmastonäkökulmaa tukevaan toimintaan, kuten vesivarojen kestävä käytön edistämiseen.

### **C. kosteikkoinvestoinnit ja perinnebiotooppien ja luonnonlaidunten alkuraivaus ja aitaaminen**

Kosteikkoinvestointien osalta tukea annetaan kosteikkojen ja kosteikkomaisten tulva-alueiden perustamiseen niiden luontaisille paikoille, herkästi tulviville pelloille ja pengerryille kuivausalueille sekä uomien luonnonmukaiseen kunnostamiseen. Toimenpiteellä parannetaan paikallisesti ja valuma-alueella maatalousvaikutteisten vesistöjen tilaa ja vähennetään Itämereen kulkeutuvaa ravinnekuormaa, kiintoainesta ja siihen sitoutunutta fosforia.

Perinnebiotooppien ja luonnonlaidunten kunnostus kohdistuu kunnostuskelpoisiin perinnebiotooppeihin ja luonnonlaitumiin, joilla on monipuolisen kasvillisuuden ja eläimistön elinympäristöjä, pitkäaikaiseen maankäyttöön liittyvää maaseudun kulttuuriperintöä tai maisemallisia arvoja. Investointi tehdään erillisen suunnitelman mukaisesti, eikä kunnostettavaa aluetta saa muokata, lannoittaa tai käsitellä torjunta-aineilla.

#### **Vaikutusten arviointi**

Toimenpiteellä on välillisiä vaikutuksia viihtyvyyteen ja yhteisöllisyyteen maaseutualueella. Aktiiviviljelijöiden ohella myös yhdistykset voivat hakea tukea luonnonhoitoon, mikä antaa mahdollisuuden paikallisille toimijoille kehittää maaseutum- ympäristöään samalla lisäten sosiaalista pääomaa ja osallisuutta.

Toimenpiteellä on välitön vaikutus maiseman ennallistamisen ja säilyttämisen tavoitteisiin. Toimenpiteellä edistetään vesienhoitoa ja luonnon monimuotoisuutta. Toimenpiteellä voidaan vähentää luonnon ravinne- ja torjunta-ainekuormitusta. Jo pienialainen kosteikko on hyväksi luonnon monimuotoisuudelle, joten positiivisia vaikutuksia edistää se, että kosteikon rakentamiselle asetetut ehdot ovat joustavia. Kosteikon valmistumisen jälkeen tulee kohteen hoidosta tehdä 5-vuotinen ympäristösopimus sekä perinnebiotooppien ja luonnonlaidunten alkuraivauksen ja aitaamisen jälkeen 5-vuotinen erityistukisopimus. Positiivisia ympäristövaikutuksia suhteessa resursseihin optimoi, että etusija annetaan arvokkaiksi luokitelluille perinnebiotoopeille ja niille perinnebiotoopeiksi kunnostettaville luonnonlaidunalueille, jotka kuuluvat Natura 2000 -verkostoon tai rajautuvat Natura 2000 -verkoston luonnonlaidunalueisiin. Lisäksi etusija annetaan myös kohteille, jotka sijaitsevat valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkailla maisema-alueilla ja kohteille, jotka on todettu tärkeäksi luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelmissa.

## **Toimenpide 4: Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen**

### **A. Nuorten viljelijöiden aloitustuki**

Toimenpiteen tavoitteena on vaikuttaa maa- ja porotalousyrittäjien ikärakenteeseen siten, että nuorten yrittäjien määrä pysyisi lähes nykyisellä tasolla suhteessa tilojen kokonaismäärään. Toimenpiteellä vähennetään tilanpidon aloittamisen taloudellista riksiä ja parannetaan yritystoiminnan kehittämismahdollisuuksia.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P2B: Riittävän ammattitaitoisten viljelijöiden maatalousalalle pääsyn ja erityisesti sukupolvenvaihdosten helpottaminen.

#### **Vaikutusten arviointi**

Toimenpiteellä on välittömiä positiivisia sosiaalisia vaikutuksia. Toimenpide vaikuttaa ikärakenteeseen maaseudulla tukemalla nuorten maa- ja porotalousyrittäjien tilanpidon aloittamista. Samalla yritystoiminnassa voidaan kehittää tilanpitoa tuottavammaksi.

Toimenpide tukee maa- ja porotalouden jatkumista, mikä monin tavoin tukee maaseudun kulttuuriperintöä. Toisaalta tiloilla tehtävät kehittämistoimet voivat merkittävästi erota perinteikkäistä menetelmistä.

Kehittämistoimilla on oikein kohdennettuna positiivisia vaikutuksia ympäristöön. Uusien innovatiivisten ja resurssitehokkaiden menetelmien käyttöönotolla voidaan parantaa ympäristö- ja ilmastoasioiden huomioimista tuotannossa. Lisäksi toimenpide tukee maataloustoiminnan jatkuvuutta ja siten luonnon monimuotoisuutta. Toisaalta mikäli kehittämistoimet kohdistuvat toiminnan laajentamiseen, saattaa toimenpiteellä olla negatiivisia vaikutuksia.

### **B. Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen**

Toimenpiteen tavoitteena on toimintaansa kehittävien tai uusien perustamisvaiheessa olevien yritysten kasvun vahdittaminen työllisyys- ja toimeentulomahdollisuuksien edistämiseksi ja työsuoritteiden lisäämiseksi maaseutualueilla. Pääpaino on kasvavissa ja kehittyvissä pienissä yrityksissä sekä toimintojaan maatalouden ulkopuolelle monipuolistavissa maataloissa. Kohdeena on yritystoiminta, jossa hyödynnetään ensisijaisesti uutta teknologiaa, modernia ja perinteistä käsityötaitoa, siirretään hiljaista tietoa ja osaamista, etsitään uusia asiakkaita ja kohde- markkinoita ulkomailta, erilaistetaan tuotteita ja palveluita eri asiakassegmenteille sopivaksi. Erityisenä tavoitteena on nuorten yrittäjyyden edistäminen.

Toimi jakaantuu seuraavasti: (I) yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan maaseutualueilla ja (II) maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan tehtävät investoinnit maaseutualueilla.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P6A: Pienyritysten monipuolistamisen, perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen luomisen helpottaminen.

Toimenpiteellä pyritään toissijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P5C: Uusiutuvien energialähteiden sekä biotaloutteen tarkoitettujen sivutuotteiden, jätteiden, jäännösten ja muiden kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen raaka-aineiden hankinnan ja käytön helpottaminen

### **Vaikutusten arviointi**

Toimenpiteellä on positiivisia vaikutuksia työllisyyden ja toimeentulon kehittämiseksi. Nuorten yrittäjyyden kehittämisellä on positiivisia vaikutuksia maaseutualueiden ikärakenteeseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Toimenpide tukee hiljaisen tiedon ja osaamisen siirtymistä, mikä vahvistaa sosiaalista ja henkistä pääomaa. Yhteistyön kehittämisellä ja osuuskuntamuotoisella yritystoiminnalla on positiivisia vaikutuksia paikalliseen talouteen ja yhteisöllisyyteen. Monialaisuus lisää maatalojen ja yritysten joustavuutta ja riskienhallintaa. Myös resurssitehokkuudella ja bioenergian myötä voidaan saada aikaan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Kokeilutoimet tarjoavat mahdollisuuksia sosiaalisten innovaatioiden syntyyn. Tuotannon arvon kasvattamisessa keskeistä ovat innovaatiot, jotka voivat myös lisätä työn mielekkyyttä ja vähentää kuormittavuutta. Toimenpiteestä voidaan tukea luonto- ja eläinlähdistä hyvinvointipalvelutuotantoa, millä voidaan nähdä olevan positiivisia vaikutuksia ihmisten fyysiseen ja henkiseen terveyteen. Rajoitus, että perustamistukea voidaan myöntää liikkuvia palveluita tarjoavan yrityksen toimintaan ainoastaan edellyttäen, että toimintaa harjoitetaan ainoastaan maaseutualueilla, toimenpiteen vaikutuksia kohdistuen maaseudun ja kaupungin välisen vuorovaikutuksen edistämiseen. Toisaalta investointitukea voidaan myöntää myös kaupunkialueille ulottuvaan liikkuvaan kaupankäyntiin.

Toimenpide pyrkii edistämään eri rajapinnoilla tapahtuvaa liiketoimintaa siten, että hyödynnetään maaseudun aineellisia ja aineettomia luonnonvaroja, kuten rakennuskantaa ja infrastruktuuria ja yhteisöjen voimavaroja, käsityötaitoja ja perinteitä. Vapaa-ajan palveluiden kehittäminen voi tukea perinnetietoutta sekä fyysistä ja henkistä kulttuuriympäristöä monin tavoin.

Toimenpide pyrkii voimakkaasti kasvattamaan ja kehittämään yritystoimintaa, joten sillä voi olla ympäristön kannalta negatiivisia vaikutuksia. Uudet innovaatiot ja teknologia ovat kuitenkin asetettu keskeiseen asemaan kehittämistyössä. Toimenpiteestä on mahdollista tukea myös resurssitehokkaita toimintatapoja, kestävä kehityksen mukaista biotaloutta ja digitaaliseen teknologiaan ja tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvä palvelutuotantoa, joilla voidaan positiivisesti vaikuttaa yritystoiminnan vihertymiseen. Kokeilujen avulla voidaan kehittää ympäristön kannalta myönteisiä innovaatioita. Merkittävää myönteisten ympäristövaikutusten osalta on, että maataloja palvelevan tuettavan yritystoiminnan ensisijaisena kohteena mainitaan ympäristöön ja maiseman

hoitoon sekä ravinteiden kierrätykseen liittyvien palveluiden tuottaminen, kuten lannan prosessointi ja jakeistusta koskeva palvelutoiminta ja biokaasulaitosten käsittelyjäännöksen jatkojalostuksen kehittäminen.

Ohjelmassa ei määritellä varsinaisia toimenpiteitä energiaosuusien lisäämiseen biopolttoaineiden ja bionesteiden tuotannossa. Ohjelmassa ei myöskään aseteta raja-arvoja vilja-, sokeri- ja öljykasvien energiantuotannon maksimiosuuksille säädösten valmistelun keskeneräisyyden vuoksi. Pääpainoksi bioenergia-tuotannossa on metsästä saatavan energian hyödyntämisessä. Lainsäädännössä (393/2013) määritellyt kestävyyskriteerit on huomioitu ohjelmassa ja asetettu tuettavan toiminnan kriteereiksi.

Tarkempaa määrittelyä raja-arvojen osalta ei toistaiseksi ole pidetty tarpeellisena, sillä maanviljelyyn liittyvään energiantuotantoon käytetyn maa-ala ja käyttö on tilastollisesti osoitettu vähäiseksi. Biopolttoaineeksi tuotetun energiaraaka-aineen käyttö nykyisellään synnyttää vain vähäisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle, ympäristölle, luonnonvaroille tai kulttuuriympäristölle.

Vaikka nykyisellään biopolttoaineiden ja bionesteiden hyödyntäminen ei aiheuta varsinaisia haasteita ympäristölle, niin energiaraaka-aineen tarpeen lisääntyessä myös viljeltyjen energiakasvien (esim. ruokohelpi) käyttö energiantuotannossa saattaa lisääntyä. Erään arvion mukaan bioenergiakasvit synnyttävät keskeisimmän maatalouden energiapotentiaalin (Mikkola 2011). Laaja-alainen energiakasvien hyödyntäminen merkitsisi näiden hyvin voimakasta viljelyn lisääntymistä (500 000 ha eli noin 20 % koko Suomen viljelyalasta). Myös raaka-aineen maahan tuomisella on negatiivisia vaikutuksia erityisesti ilmastoon mm. pitkien kuljetusmatkojen vuoksi. Kuitenkin toistaiseksi viljelyperäisten raaka-aineiden käytön lisääntymistä voidaan pitää varsin vähäisenä.

### **Toimenpide 5: Maaseudun palveluiden ja kylien kehittäminen**

Toimenpiteen tavoitteena on ollut kehittää maaseutualueiden elinvoimaisuutta sekä kestävyyttä parantamalla elinympäristön laatua. Keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu palveluiden (erityisesti yksityisten terveyspalveluiden) puitteiden, tietoliikenneinfrastruktuurin ja siihen liittyvien palveluiden, maaseudulle tyypillisen paikallisen kulttuurin sekä yhteisöllisyyden tukemisen kehittäminen. Toimenpiteeseen liittyy vahvasti myös asuinympäristöä parantavat suunnitelmat (esim. kyläsuunnitelmat) ja hajautettuun energiantuotantoon liittyvät toimet.

Toimenpide korvaa suunnittelusta, rakentamista ja tilojen muuttamisesta syntyviä kustannuksia. Toimenpiteen pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P6B: Maaseutualueiden paikallisen kehittämisen edistäminen

- P6C: Maaseutualueiden tieto- ja viestintäteknologian saavutettavuuden, käytön ja laadun parantaminen.

## Vaikutusten arviointi

Toimenpiteelle suunnatun rahoituksen osuus koko ohjelman rahoituksesta on pieni. Toimenpide sisältää myös osarahoitteisia hankkeita, joka saattaa nostaa hieman käytettävissä olevia resursseja. Suunnitelmien laatimiseen tähtäävän luonteensa vuoksi, toimenpiteessä on suorantaisesti kyse varsin pienimuotoisesta toiminnasta. Suuria rakentamiskustannuksia ei varatulla rahoosuudella saada kuitenkaan aikaiseksi. Suunnitteluun käytetyt kustannukset vaikuttavat todennäköisesti positiivisesti ja näin ollen toimenpiteestä on vaikea nostaa esille kovinkaan merkittäviä negatiivisia tekijöitä. Tosin on yhtäläillä mahdollista, että suunnitelmien laadinnassa ei kyetä riittävällä tasolla huomioimaan ilmiön luonnetta, jolloin vaikutukset saattavat yhtäläillä olla negatiivisia.

Toimenpiteen sosiaaliset vaikutukset keskittyvät palveluiden parantamiseen ja elinympäristön laadun nostamiseen maaseudulla. Toimenpiteen voi nähdä lisäävän myös työllisyyttä maaseudulla ja tämän kautta parantavan maaseutualueiden ja kyläkeskuksien taloudellista hyvinvointia sekä toimeentuloa. Varsinaisesti suoranaiset hyödyt asukkailla syntyvät paremmin saavutettavista palveluista. Välilliset hyödyt pohjautuvat työpaikkojen, oma-varaisuuden ja yhteisöllisyyden lisääntymiseen. Toimenpiteen vaikutuksen sosiaalisiin tekijöihin ovat selkeästi positiivisia.

Toimenpiteen vaikutuksen kulttuuriympäristöön eivät ole yksiselitteisiä tai edes samansuuntaisia. Pääasiassa toimenpiteiden vaikutukset ovat kuitenkin vähäisiä ja riippuvat hyvin pitkälti esitettyjen toimien toteuttamisesta. Tässä mielessä toimenpide voi vaikuttaa ympäristöön positiivisesti tai negatiivisesti.

Hajautetulla energiantuotannolla on todennäköisesti negatiivinen vaikutus maaseudun kulttuuriympäristöön. Energiantuotantoon perustuvat laitokset sijoittuvat pääasiassa vesistöjen varrelle. Sähköä tuottaessa myös sähköntuotantoon liittyvän infrastruktuurin rakentaminen muuttaa maisemaa. Tosin erilaiset tuotantolaitokset soveltuvat maaseudulle.

Maaseudun tyhjentyvien rakennusten palauttamisella yhteiseen käyttöön on todennäköisesti kulttuuriympäristön kannalta positiivisia vaikutuksia. Kyläsuunnitelmat tarjoavat lähtökohdan arvokaiden maaseutumaisien maisemien tunnistamiseen (paikallisella tasolla) ja kylämäisen ympäristön ylläpitämiseen. Vaarana on se, että kyläsuunnitelmat ja maaseudun täydennysrakentaminen muuttaa ympäristöä epätyypilliseen suuntaan.

Luonnonympäristöön ja ilmastoon kohdistuvat vaikutukset ovat pääasiassa välillisiä. Energiantuotannossa pienimuotoisen hajautettu energiantuotanto aiheuttaa kohonneita paikallisia päästöjä. Jos energiantuotanto on hiemankaan laajamittaista sähköntuotantoa, se tarkoittaa vaikutuksia vesistöihin (lauhdededet) sekä tähän liittyvän infrastruktuurin rakentamista.

Muussa tapauksessa vaikutukset vesistöön ovat vähäisiä. Suurimmat vaikutukset syntyvät mahdollisesti palveluiden ja kylien elinvoimaisuuden parantumisen mahdollisesti synnyttämästä liikennetarpeen vähenemisestä. Välillisesti toimenpide lisää uusiutuvan raaka-aineen käyttöä sekä tehostuu energiankäyttöä maaseudulla. Toimenpiteen välittömät vaikutukset luonnonympäristöön ovat vähäisiä. Vaikutukset luonnonvaroihin ovat vähäisiä. Paikallinen energiantuotanto mahdollistaa erilaisten viljelystä syntyvien orgaanisten raaka-aineiden käyttämisen (esim. olki) energiantuotannossa sekä metsästä saatavan energia. Myös vapaa-ajanpalveluiden ja luontopolkujen tukemisella voi olla vaikutuksia luonnonympäristöpalveluiden käyttöönottoon. Vaikutukset ovat vähäisiä, mutta pääasiassa positiivisia.

## Toimenpide 6: Ympäristökorvaukset

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman yksi suurimpia toimenpiteitä kokonaisrahoituksen osalta on ympäristökorvausjärjestelmä, jonka rahoituksellinen osuus ohjelmasta on noin 21 % (1586 miljoonaa). Toimenpide on keskeisessä asemassa ohjelman ympäristötavoitteiden toteuttamisessa.

Maatalouden ympäristökorvausjärjestelmää pyritään muuttamaan tehokkaammaksi. Uudessa kehittämissuunnitelmassa nykyisestä kolmiportaisesta perus-, lisä- ja erityistukitoimenpiteet sisältävästä järjestelmästä luovutaan. Uusi kaksiportainen ympäristökorvaussitoumus sisältää peltoalueilla toteutettavat tila- ja lohkotason toimenpiteet. Peltoalueiden ulkopuolelle kohdistuvista lohkotason toimenpiteistä vaaditaan erillinen ympäristösopimus. Uusi järjestelmä vähentää tukisopimus-typpejä. Toisiaan lähellä olevat luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja perinnebiotooppien hoito yhdistetään. Lohkotasolla tullaan toteuttamaan seuraavia toimenpiteitä:

Tilakohtaiset:

- *Ravinteiden tasapainoinen käyttö* on yleispiirteittäinen tuki, joka on edellytyksenä muille lohko-kohtaisiin toimenpiteisiin sitoutumiselle

Lohkokohtaiset:

- *Lietelannan sijoittaminen peltoon* on yksi ravinteiden kierrätyksen kannustavista toimenpiteistä.
- *Ravinteiden ja orgaanisen aineen kierrättäminen* toimenpiteen ensisijainen tarkoitus on tukea yhteistyötä kasvi- ja eläintilojen välillä.
- *Vähennetty lannoitus puutarhakasveilla* tehostaa vesien suojelua ja vähentää pistemäisen lannoituksen käyttöä.
- *Valumavesien hallinnan* tavoitteena on säädellä vesien kiertoa, joko säätösalaajituksen sekä säätökastelun tai kuivatusvesien kierrätyksen hoitotoimenpiteillä.
- *Ympäristöhoitonurmilla* pyritään vähentämään ravinteiden kulkeutumista vesistöihin ja eroosiota. Toimenpidettä toteutetaan suojavyöhykkeillä, monivuotisilla ympäristönurmilla ja luonnonhoitopeltonurmilla.

- *Peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys* on suojata peltoa eroosiolta sekä vähentää valumavesien kuljettamien ravinteiden kulkeutumista vesistöihin.
- *Orgaanisen katteen käyttö puutarhakasveilla ja siemenpe-runalla* toimenpide vähentää rikkakasvien ja kasvitautien torjunta-aineiden käyttöä.
- Peltoluonnon monimuotoisuus toimenpide edistää viljelyn ravinnetehokkuutta, vähentää kasvisuojeluaineiden käytön tarvetta ja monipuolistaa tilojen viljelykiertoa.
- *Puutarhakasvien vaihtoehtoisella kasvinsuojelulla* pyritään tehostaa mekaanisten ja biologisten torjuntamenetelmien käyttöä.

#### Ympäristösopimukset:

- *Kosteikkojen hoito* parantaa paikallisesti vesistöjen tilaa ja vähentää vesistöihin kulkeutuvaa ravinnekuormaa.
- *Maatalouden monimuotoisuuden ja maiseman hoito* tarkoittaa pääasiassa arvokkaiden maisema-alueiden (perinnebiotoopit, luonnonlaitumet) hoidon parantamista ja pinta-alan lisäämistä.
- *Kurki-, hanhi ja joutsenpellot* edistävät ruokailualueiden luomista linnoille, jonka seurauksena pyritään ehkäisemään satovahinkoja.
- *Alkuperäisrotujen* kasvattaminen toimenpiteellä suojellaan paikallisesti arvokkaiden eläinrotujen kasvattamista.

#### Geenipankkisäilytys:

- Alkuperäiskasvien viljely
- Alkuperäiskasvien varmuuskokoelma
- Alkuperäisrotujen perimän ylläpito

Edellä mainituissa toimenpiteissä otetaan huomioon tilan tuotantosuunta. Ilmastokysymykset ovat ympäristökorvaustoimenpiteiden läpileikkaava teema. Ympäristökorvauksiin linkittyä myös muita toimenpiteitä, kuten ympäristöinvestoinnit. Niillä mahdollistetaan esimerkiksi hoidettavien kohteiden perustamista tai kunnostamista sekä lannankäsittelyä edistäviä investointeja. Toimenpiteiden kohdentamisessa ja tehokkaassa toteutuksessa painottuu neuvonnan kehittäminen ja tiedonvälitys. Tärkeitä ovat myös muut kehittämishankkeet ja yritystuet sekä innovaatioita tukevat yhteishankkeet, jotka edistävät merkittävästi maatalous- ja maaseutuympäristön tilaa. Ympäristökorvaussitoumukseen kuuluvat toimenpiteet koskevat ravinteiden kierrätystä, valumavesien hallintaa sekä luonnon monimuotoisuutta ja maisemaa. Uudessa järjestelmässä pyritään yhdistämään toiminnallisesti samankaltaisia asioita. Esimerkiksi osa valumavesien hallinnan toimenpiteistä voi edistää myös monimuotoisuuden tavoitteita ja näin ollen ne voidaan yhtä hyvin esittää monimuotoisuus- ja maisemalinjan toimenpiteenä. Kyseisillä toimenpiteillä on myös ilmastovaikutuksia.

Ympäristökorvausjärjestelmän muutoksen tavoitteena on tehostaa tilatasolla tehtäviä toimenpiteitä. Tällä tavoin pyritään vaikuttamaan suoremmin erilaisten ympäristöjen, kuten esimer-

kiksi vesistöjen ja maaperän kunnan parantumiseen. Korvausjärjestelmässä tullaan huomioimaan erityisesti alueelliset erot ja kohdentaminen keskitetään ympäristötoimien vaikuttavuuden kannalta keskeisille alueille. Toimenpiteen uudelleenjäsentämistä voidaan pitää positiivisena, sillä tukien tarkempi kohdentuminen mahdollistaa myös laajempialaiset ympäristövaikutukset esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden kannalta. (Heliölä & Herzon 2012; Kuussaari et. al. 2008).

Toimenpiteen pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P4A: Euroopan maisemien tilan ja luonnon monimuotoisuuden (mukaan lukien Natura 2000- ja arvokkaat luontoalueet) ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen.
- P4B: Vesien ja maan hoidon edistäminen sekä vesipuiderektiivin tavoitteisiin vastaaminen
- P4C: Maaperän ja eroosion hoidon sekä lannoitteiden ja torjunta-aineiden käsittelyn parantaminen

#### Vaikutusten arviointi

Ympäristötuki ei ole haitallinen maatalouden harjoittamisen edellytyksiin (Aakkula et al. 2010a). Maatalouden harjoittamisen edellytyksen ovat keskeinen lähtökohta ympäristötuen sosiaalisia vaikutuksia arvioitaessa. Ympäristötuen hakemisen ja sen ehtojen täyttämisen voidaan nähdä olevan viljelijälle rasite työmäärän ja seurannan tarpeen lisääntyessä. Toisaalta ympäristökorvausjärjestelmän yksinkertaistumisella on myös positiivisia vaikutuksia. Uusiin tukimuotoihin liittyvä neuvonta on tärkeässä roolissa toimenpiteen onnistumisessa, niin viljelijän rasitusta vähentäessä kuin tarkoituksenmukaisten ympäristötoimenpiteiden toteutumisessa.

Vaikutukset kulttuuriympäristöön ovat ympäristötukijärjestelmän piirissä pääsääntöisesti varsin vähäiset, mutta silti positiiviseksi tunnistettavat. Positiivista on se, että toimenpide tukee viljelymaiseman avoimena pitämistä. Viljelyn edellytysten parantamisen sekä monimuotoisemman viljelyn ja peltojen hoidon (esim. peltoluonnon monimuotoisuus, perinnebiotoopit, jne.) kautta toimenpiteellä on selkeä positiivinen vaikutus.

Maatalouden ravinnekuormituspotentiaali on jatkuvasti vähentynyt, joka ainakin merkittävältä osin on seurausta keino-lannoitteiden käytön vähentymisestä. Ympäristötukijärjestelmä pitää sisällään useita toimenpiteitä valuman pienentämiseksi sekä ravinnetaseen parantamiseksi. Suurimmat yksittäiset tuet koskevat nimenomaan ravinnetasetta (tp 1). Ravinnetasapainon kannalta tärkeänä tekijänä on nähty lannan hyötykäytön parantaminen. Tämän vuoksi kasvi ja eläintuotannon integrointi on ravinnetasapainon kannalta tärkeää.

Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeässä roolissa ovat lohko-kohtaiset toimenpiteet ja sitoumukset (tp 6, 7, 9 ja 12-17). Näiden pinta-alan muutosta on kuitenkin vaikea arvioida käytettävän aineiston tarkkuudesta johtuen<sup>40</sup>. Riskinä on kuitenkin se, että keskeisten monimuotoisuutta ylläpitävien tukien tavoitepin-

<sup>40</sup> Seurantatiedon tarkkuus on suuntaa antava ja esimerkiksi talviaikaisista kasvipeitteistä ei ole tiedossa nykytilaa.

ta-alat tulevat vähenemään ja näin vaikutukset ”luonnolliseen” maatalousympäristöön tulevat mahdollisesti jopa heikkenemään. Alkuperäisrotuja koskevien tavoitteiden ja geenipankkisäilytyksen lisääntymisellä on kuitenkin positiivisia vaikutuksia. Monilla ravinnekuormitukseen keskittyvillä toimenpiteillä on kuitenkin myös positiivisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

Ympäristökorvausjärjestelmässä on vain vähän suoranaisia ilmastopäästöihin vaikuttavia toimenpiteitä (tp 2, 3 ja 6). Merkittävimmät vaikutukset ilmastoon syntyvät toissijaisten ja välillisten vaikutusten kautta, kuten keinolannoituksen vähentämisestä ja peltojen kasvipeitteisyyden lisäämisestä. Pääasiassa kuitenkin toimenpiteillä on positiivinen vaikutus kasvihuonekaasupäästöihin.

Ympäristövaikutuksiin vaikuttaa ylipäänsä hyvin voimakkaasti luonnon- ja paikalliset olosuhteet, jotka on syytä huomioida toimenpiteen toteutuksessa (vrt. nurmituotannon vaikutukset alavilla mailla ja eroosioherkillä mailla).

Lannoittamisen vähenemisen myötä ympäristökorvausjärjestelmä vaikuttaa pienissä määrin satomääriin esimerkiksi luomuviljelyn lisääntymisen osalta. Toisaalta toimenpiteiden voidaan nähdä pyrkivän tasapainottamaan ja tarkoituksenmukaistamaan lannoitteiden käyttöä sekä näin ollen vähentämään liiallisen lannoittamisen riskiä. Pinta-alaan rinnastettu tuottavuus tulee vähenemään toimenpiteiden seurauksena viljelykäytössä olevan maan vähenemisen myötä (ympäristöhoitonurmet, jne.). Toisaalta valumavesien tehostettu käsittely ja orgaanisen aineen käyttö lannoituksessa parantaa maan laatua ja tätä myötä sillä on myös positiivisia vaikutuksia satomäärään. Rikkakasvien lisääntymisellä on vaikutusta maaperän laatuun, vaikka tällä onkin selkeästi positiivinen vaikutus biodiversiteettiin. Näin ollen kokonaisuudessaan vaikutukset tuotantoon ja maan tuottavuuteen tulevat jäämään varsin pieniksi.

Ohjelma lisää ympäristötukijärjestelmän tarkempaa kohdentamista parantamalla tapauskohtaisuutta ja huomioimalla alueelliset eroavaisuudet. Tuesta suurin osa tulee kohdentumaan peltovaltaisille alueille, kuten rannikkoseudulla, jossa myös huuhtouma Itämereen on suurin. Tuotantosuunta-kohtaiset kriteerit ovat potentiaalisesti positiivisia, mutta ympäristötuen paremman kohdentamisen kannalta olisi parempi, jos toimenpiteiden vaikutusalueita (alueelliset) ja kohteita tarkennettaisiin.

Kaikesta huolimatta rahoituksen määrä tulee todennäköisesti laskemaan<sup>41</sup>. Jos näin tulee tapahtumaan, toimenpiteiden vaikuttavuuden tulee parantua. Suunta on kuitenkin oikea erityistukityyppisten (lohkokohtaisten tukien ja sitoumusten) määrän ja pinta-alojen lisääntyessä.

Vaikka tukiala tulee kokonaisuudessaan kasvamaan, niin jotkin ympäristön kannalta tärkeät tuet tulevat vähenemään. Alusta-

vissa tavoitepinta-aloissa<sup>42</sup> esimerkiksi ympäristöhoitonurmien (tp 6) pinta-alat tulevat vähenemään nykyisistä arvoista. Sama koskee peltoluonnon monimuotoisuutta (tp 9), sekä katteen käyttöä puutarhakasveilla ja siemenperunoilla (tp 8). Erityisesti ympäristöhoitonurmien ja peltoluonnon monimuotoisuuden tukien pienentymisellä on nykytilaan nähden negatiivisia vaikutuksia. Nämä toimenpiteet on nähty merkittävänä luonnon monimuotoisuuden ja vesistöjen ravinnekuormituksen vähentäjänä.

Tilakohtaiset tuet on tarkoitus vakiinnuttaa nykyisille pinta-alatasoille. Toisaalta samanaikaisesti ympäristökorvausjärjestelmän rahoitusosuuden pieneminen (noin 0,5 mrd €) vaikeuttaa kyseisen tavoitteen toteutumista. Ympäristökorvausjärjestelmän tavoitteiden toteutuminen edellyttääkin järjestelmän tehokkuuden parantamista tai maksettavien korvauksien pienentämistä. Uusista tuista tai ei-tilastoiduista pinta-aloista merkittäviä lisäyksiä on ravinteiden ja orgaanisen aineen kierrättäminen (tp 3). Peltojen talviaikainen kasvipeitteisyyden (tp 7) tukitoimenpide pyritään pitämään vähintään nykyisellä tasolla. Toimenpiteen on kaavailtu kattavan ohjelmakauden lopussa noin 40 % nykyisestä viljelystä (laskettaessa mukaan myös kesannot).

Todennäköisesti pinta-alkohtaisia kriteereitä joudutaan tämän vuoksi muuttamaan ja joltain osin laskemaan tukitasoa. Lisäksi lohko-kohtaiset toimenpiteet, joiden positiivinen ympäristövaikutuskin on tilakohtaisia tukia suurempi, ovat hallinnollisesti kalliimpia. Ympäristötukijärjestelmän kustannustehokkuuden seurantaan tulisi kiinnittää tulevalle ohjelmakaudella tarkkaa huomiota.

Tuen toteuttamistavan muuttuessa kokonaisuudessaan sen ympäristövaikutuksia on hyvin hankala arvioida. On kuitenkin selvää, että nykyiseen tasoon verrattuna erityisesti luonnon monimuotoisuus on huomioitava tukea toteutettaessa paremmin. Vaikka toimenpiteen vaikutukset ovat kauttaaltaan positiivisia luonnonympäristölle, niin muutokset saattavat nykyiseen tasoon verrattuna johtaa jopa negatiiviseen kehitykseen. Kuitenkin järjestelmän entistä tarkempaa kohdentumista voidaan pitää positiivisena, sillä aikaisempaa järjestelmää on kritisoitu vähäisistä vaikutuksista maisemaan ja luonnon monimuotoisuuteen. Aikaisempien erityistoimenpiteiden vaikuttavuus on ollut suuri (Kuussari et. al. 2008). Kuitenkin riskinä on, että lohko-kohtaiset ja tarkennetut toimenpiteet lisäävät valvontavastuuta ja vievät kehittämisresursseja itse ympäristönsuojelutoimenpiteitä.

Nykyisessä ohjelmaluonnoksessa ei kuitenkaan käy selkeästi selville kriteerien kiristymistä ja käytettävien tukien kohdentumista. Ympäristötuen tavoitteellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden parantaminen on keskeinen tekijä, johon tulevalle ohjelmalla (2014—2020) tulisi vastata. Tukien täsmällinen ja

<sup>41</sup> Luonnonmukainen tuotanto on eriytetty omaksi toimenpiteekseen

<sup>42</sup> Maa- ja metsätalousministeriön valmistelumateriaalin mukaan



tarkoituksenmukainen kohdentaminen tilakohtaiselle tasolle on keskeinen yksittäinen tekijä toimenpiteen vaikuttavuuden kannalta. Toimenpiteen tehokkuutta voidaan nostaa seuranta ja neuvontaa kehittämällä, jolloin ohjelmassa esitetyistä toimenpiteiden vaikutuksia voidaan optimoida.

Kokonaisuudessaan toimenpiteellä on merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia, vaikkakin tukijärjestelmän arvottaminen eri toimenpiteiden välillä on haastavaa. Kulttuuriympäristöön toimenpiteellä on joitakin positiivisia vaikutuksia erityisesti perinnebiotooppien ja -ympäristöjen säilyttämisen sekä ennallistamisen kautta. Luonnonvaroihin ja sosiaalisiin vaikutuksiin toimenpiteellä on joitakin negatiivisia vaikutuksia, kuitenkin ympäristön tilan parantumisella on myös selkeitä positiivisia vaikutuksia muihinkin kuin viljelijöihin. Kuitenkin tilakohtaisten tukien osuus, joilla MYTVAS -seurannan mukaan on ollut varsin vähäiset ympäristövaikutukset, tulee edelleen muodostamaan merkittävän osan tuesta.

### Toimenpide 7: Luonnonmukainen tuotanto

Luonnonmukaisen tuotannon toimenpiteellä edistetään turvallisten orgaanisten lannoitusaineiden kierrätystä ja pyritään lisäämään kasvi- ja eläinlajien monimuotoisuutta. Toimenpiteessä painotetaan myös lajinmukaista hoitoa sekä tavoitellaan luonnonmukaisesti viljelyn maa-alan osuuden nostamista 20 % maatalousmaasta vuoteen 2020 mennessä.

Nykyisestä 9 % viljelyalasta tämä muutos tarkoittaa luonnonmukaisesti viljeltävän alan kaksinkertaistumista. Noin 9 % pinta-alan vuosittaisella kasvulla, joka on hieman nykyistä kehitystä suurempi, tämä tavoite saavutettaisiin ohjelmakauden loppuun mennessä. Vastaavalla kehityksellä saavutettaisiin vuoteen 2030 mennessä 50 % luonnonmukaisen viljelyn pinta-ala (Koikkalainen 2011). Ohjelman tukemaa ja tavoittelemaa muutosta voidaan näin ollen pitää hyvin merkittävänä.

Toimenpiteen pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

1. P4A: Euroopan maisemien tilan ja luonnon monimuotoisuuden (mukaan lukien Natura 2000- ja arvokkaat luontoalueet) ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen.
2. P4B: Vesien ja maan hoidon edistäminen sekä vesipuiderektiivin tavoitteisiin vastaaminen
3. P4C: Maaperän ja eroosion hoidon sekä lannoitteiden ja torjunta-aineiden käsittelyn parantaminen

### Vaikutusten arviointi

Tuen riittävyyden arviointiin vaikuttaa kasvituotannon ja kotieläintuotannon osuudet. Viljelyalan kaksinkertaistuksessa myös vuosittaisen tuen tarve kaksinkertaistuu. Tämänhetkisen rahoituskehityksen valossa (326 miljoonaa euroa) tuki riittäisi edellisen ohjelmakauden mukaisille tavoitteille nykyisenkaltaisella hehtaarikohtaisella tuella (noin 140-150 €/ha).

Luonnonmukaista kasvituotantoa saattaa vähentää vaatimus luonnonmukaiseen kotieläintuotantoon siirtymisestä seuraavaan sitoumusjaksoon mennessä. Vaatimus parantaa luomulihaan saatavuutta, mutta saattaa vaikuttaa negatiivisesti viljelyalan kehitykseen. Lähtökohtaisesti vaikutukset ovat positiiviset verrattuna tavanomaiseen tuotantoon luonnonmukaisesti viljellyn alueen pinta-alan kasvuun ja tilojen määrän lisääntymisen myötä erityisesti luonnonympäristön osalta. Vaikutusten voimakkuus on kuitenkin riippuvainen siitä, miten toimenpide kohdentuu alueellista ja minkälaisiin tiloihin (vilja, nurmi, maito, jne.) se pääasiassa vaikuttaa. Satomäärien pienentyminen lienee toimenpiteen negatiivisin vaikutus. Viljelijän ja kuluttajan hyvinvointiin toimenpiteellä on positiivisia vaikutuksia, tosin pienin varauksin.

Toimenpiteen negatiiviset sosiaaliset vaikutukset perustuvat viljelijöiden kouluttautumistarpeen lisääntymisen myötä työ määrän hetkelliseen kasvuun. Toisaalta viljelijöiden osaamisen lisääntymisellä ja verkottumisella keskenään on todennäköisesti merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Vaikka toimenpiteissä on huomioitu osittain transaktiokustannukset, niin työ määrää tulee silti kasvamaan, vaikka tämä osin viljelijälle korvattaisiin. Myös luomutuotannon vahva riippuvuus tuesta ja lainsäädännöstä sekä standardeista synnyttää epävarmuutta ja vaikuttaa todennäköisesti viljelijöiden jaksamiseen. Suurelta osin samat rasitteet koskevat myös tavanomaista viljelyä.

Toisaalta luonnonmukaisessa viljelyssä taloudellinen kannattavuus on tavanomaista viljelyä suurempi. Myös kuluttajat hyötyvät toimenpiteestä luonnonmukaisesti viljellyn ruuan saatavuuden lisääntyessä sekä mahdollisesti ruuan laadun parantuessa (esim. torjunta-ainejäämät). Toimenpiteen positiivisten ja negatiivisten sosiaalisten vaikutusten arvottaminen on haastavaa. Pitkällä aikavälillä, kun viljelijöiden osaaminen ja toimintatavat ovat vakiintuneet, vaikutukset ovat selvästi positiiviset.

Suoranaiset vaikutuksen kulttuuriympäristöön ovat hyvin vähäisiä. Luonnonympäristön monipuolistuminen sekä viljelyn puitteiden parantaminen saattaa välillisesti parantaa myös maaseudun kulttuuriympäristön säilymistä. Viljelykierron monipuolistumisen voidaan myös nähdä suorasti ja positiivisesti vaikuttavan maaseutuympäristöön.

Toimenpiteet luonnonympäristöön ovat pääasiassa positiivisia verrattuna tavanomaiseen tuotantoon. Vaikutukset ovat myös pääasiassa suoria, sillä toimenpiteen myötä suorien vesistökuormitusten osuutta voidaan pienentää. Luomutuotannolla on näin ollen potentiaalia vesistöjen ravinnekuormituksen vähentämisessä. Ravinnekierto toimenpiteen onnistuessa tulisi kuitenkin merkittävästi tehostumaan, mutta edellyttäisi kasvi- ja eläintuotannon onnistunutta integraatiota.

Myös luonnon monimuotoisuudelle on selkeästi hyötyä luonnonmukaisesta viljelystä. Luonnon monimuotoisuus on kuitenkin riippuvainen myös viljelyalueiden ympäristöstä esimerkiksi linnuston osalta. Myös viljelykierron monimuotoisuus ja lajien lisääntymisen yhteisvaikutusta on vaikea arvioida. Myös toi-

menpiteen luonnon monimuotoistumisen vaikutukset ovat siis riippuvaisia toimenpiteen toteutuksesta. Luonnon monimuotoisuutta tukee erityisesti torjunta-aineiden käytöstä luopuminen ja tämän positiiviset vaikutukset kasvi- ja eläinkunnan monimuotoisuudelle. Samalla turvataan myös entistä laajempien ekosysteemipalveluiden käyttö.

Toimenpiteen ilmastovaikutukset perustuvat pääasiassa keino-lannoitteiden käytön vähenemiseen, jonka seurauksena hiilidioksidipäästöt ilmastoon tulisivat vähentymään. Viherlannoitteen käyttö puolestaan sitoisi hiiltä maaperään. Ympäristövaikutusten laajuus riippuu toimenpiteen toteutumisesta, mutta kaikkiaan vaikutukset ovat tavanomaiseen tuotantoon nähden lähtökohdiltaan positiivisemmat.

Luonnonmukainen tuotanto pienentää pinta-alayksikköä kohden tuotetun sadon määrää, jonka seurauksena ruuan kokonaistuotanto tulee laskemaan luomutuotannon lisääntymisen myötä. Jos ruuantuotannon kotimainen osuus halutaan pitää samana, joudutaan kesantopeltojen määrää vähentämään. Viljeltävän peltoalan lisääntymisessä saattaisi olla negatiivisia vaikutuksia niin luomutuotannon mahdollisuuksiin (tukiperustat) kuin muihin ympäristökorvausjärjestelmän toimenpiteisiin tai tavoitteisiin. Luonnonmukaisen tuotannon positiiviset vaikutukset näkyvät maaperän laadun paranemisena. Tosin kestorikkakasvien lisääntyminen vaikuttaisi negatiivisesti maanviljelyn edellytyksiin ja maan laatuun.

## Toimenpide 8: Luonnonhaittakorvaukset

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman yksi suurimpia toimenpiteitä kokonaisrahoituksen osalta on luonnonhaittakorvaukset, jonka EU-rahoitteinen osuus on 24 % (1810 miljoonaa euroa) koko rahoituskehiksestä ja kansallinen 26 % (1924 miljoonaa euroa). Yhteensä luonnonhaittakorvaukset kattavat siis koko rahoituskehiksestä puolet, joten toimenpiteellä on merkittävä rooli kehittämissuunnitelman vaikutuksia tarkasteltaessa.

Luonnonhaittakorvausten tavoitteena on turvata maataloustuotannon jatkuminen ja estää maataloustuotannon hylkääminen viljelykäytöstä pohjoisesta sijainnista johtuvan luonnonhaitan seurauksena. Kaikki Manner-Suomen kunnat ovat oikeutettuja luonnonhaittakorvaukseen siten, että vuoden 2015 alkaen on kaksi tukialuetta:

- tukialue AB: joilla on luonnonolosuhteista johtuvia huomattavia rajoitteita (art 32 kohta 1 alakohta b);
- tukialue C: vuoristoalue (art 32 kohta 1 alakohta a)

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P4A: Biologisen monimuotoisuuden, mukaan luettuina Natura 2000 -alueet ja alueet, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, ja luonnonarvoltaan arvokkaan maataloustuotannon sekä Euroopan maisemien tilan ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P2A: Kaikkien maatalojen taloudellisen suorituskyvyn parantaminen sekä maatalojen rakenneuudistuksen ja nykyaikaistamisen helpottaminen, erityisesti markkinoille osallistumisen ja markkinoille suuntautumista sekä maatalouden monipuolistamisen lisäämiseksi

## Vaikutusten arviointi

Luonnonhaittakorvauksilla on merkittäviä välittömiä sosiaalisia vaikutuksia, sillä ilman tukea maataloustuotanto ei olisi kannattavaa. Täten korvauksilla on positiivisia työllisyys- ja toimeentulovaikutuksia, mutta myös vaikutuksia alueelliseen tasa-arvoon. Viljanviljelyä ja muuta kasvinviljelyä harjoittavilla tiloilla luonnonhaittakorvauksen suhteellinen merkitys on suurin. Toimenpiteestä pyritään tukemaan maataloja, jotka ovat elinkelpoisia pitkällä tähtäimellä. Tukialueuudistus yksinkertaistaa tukijärjestelmää. Korvausjärjestelmän uudistus sen sijaan aiheuttaa muutoksia tuissa verrattuna kuluvaan kauteen. Pienet tilat, joissa tukikelpoinen maatalousmaa on 3–5 ha, jäävät tuen ulkopuolelle. Tämä voi vähentää halukkuutta osa-aikaiseen viljelyyn ja heikentää monialaisen maaseudun kehittymistä ja elinvoimaisuutta. Toisaalta degressiivinen tuki maatalousmaan pinta-alan suhteen pienentää tilojen kannattavuutta suhteessa edelliseen kauteen.

Toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia maaseutumaisen avoimuuden pysymiseen ja välillisiä maaseudun väestö- ja yhdyskuntarakenteeseen maataloustuotannon säilymisen kautta. Luonnonympäristöön kohdistuvien vaikutusten osalta on keskeistä, että luonnonhaittakorvaukset suunnataan ainoastaan olemassa olevalle maatalousmaalle rajoittaen uusien peltöjen raivausta. Lisäksi tukea saavat tilat ovat sitoutuneet noudattamaan yleisiä ja täydentävien ehtoja, joista monet kohdistuvat ympäristöön ja hyvinvointiin. Korvausta voidaan maksaa myös sellaisen tukikelpoisen alan osalta, jolla kasvit eivät ensimmäisenä viljelyvuonna tuota satoa. Tätä tukee monipuolista tuotantoa. Toimenpiteellä on positiivisia vaikutuksia maatalousalueiden luonnon monimuotoisuuteen (avoimuutta/puoliavoimuutta suosivat lajit, lintujen pesintä ja ruokailu, kosteikot) erityisesti silloin, jos luonnonhaittakorvaus tullaan antamaan tilatuen pysyville nurmille.

## Toimenpide 9: Eläinten hyvinvointi

Toimenpiteen tavoitteena on eläinten hyvinvoinnin ja terveyden kohentaminen edistäen myös lajinmukaisempaa hoitoa viljelijöiden tietoisuutta eläinten hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä. Toimenpide muodostuu yleisistä ehdoista sekä valinnaisista lisäehdoista. Yleisillä ehdoilla pyritään lisäämään eläinten hyvinvointia terveydenhuoltoon, ruokintaan ja pito-olosuhteisiin liittyvillä keinoilla kun taas valinnaiset lisäehdot ovat eri eläinryhmille kohdennettuja toimenpiteitä.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P3A: Alkutuottajien kilpailukyyn parantaminen kytkemällä heidät paremmin maatalouselin-tarvikeketjuun maataloustuotteiden arvoa lisäävien laatujärjestelmien, paikallisten markkinoiden, edistämistä sekä menekinedistämistä koskevien toimien, lyhyiden jakeluketjujen, tuottajaryhmien ja -organisaatioiden sekä toimialaorganisaatioiden avulla.

Toimenpiteellä pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- 2A: Kaikkien maatilojen taloudellisen suorituskyvyn parantaminen sekä maatilojen
- rakenneuudistuksen ja nykyaikaistamisen helpottaminen, erityisesti markkinoille osallistumisen ja
- markkinoille suuntautumisen sekä maatalouden monipuolistamisen lisäämiseksi;
- 3B: Maatilojen riskien ehkäisemisen ja hallinnan tukeminen;
- 4A: Biologisen monimuotoisuuden, mukaan luettuina Natura 2000 -alueet ja alueet, joilla on
- luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, ja luonnonarvoltaan arvokkaan maataloustuotannon sekä Euroopan maisemien tilan ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen.

### Vaikutusten arviointi

Eläinten hyvinvointikeskuksen raportissa (2011) todetaan, että ihmisten tietämys tuotantoeläimistä, niiden hoidosta ja tarpeista on heikentynyt. Tämä johtuu pitkälti siitä, että eläinten pito on etääntynyt kuluttajien kokemusmaailmasta. (EHK 2012, 20.) Keskittyvässä ja teollistuvassa maito- ja lihateollisuudessa ihmiset näkevät lemmikkieläimiä lähinnä vain vahvoilla tuotantoalueilla. Kansalaisille on sen vuoksi tärkeää tietää kuinka eläimiä maataloilla kohdellaan. Toimenpiteen eläinten hyvinvointi lähtökohtana on eläinten elinolosuhteiden parantaminen. Eläinten hyvinvointia koskevat ehdot ovat laajentuneet edellisestä ohjelmakaudesta, mikä on linjassa myös toimenpiteelle kohdistetun rahoituksen kasvun kanssa. Tulevalla ohjelmakaudella huomio kiinnitetään siihen, että eläimet eivät kokisi tarpeetonta kipua, sairauksia, nälkää, janoa, pelkoa tai epämukavia olosuhteita. Toimenpiteellä pyritään siis laaja-alaisesti parantamaan tuotantoeläinten pitoolosuhteita. Nauta-, sika-, lammas-, vuohi- ja siipikarjatilat voivat hakea eläinten hyvinvointikorvauksia. Viljelijän tulee noudattaa toimenpiteen vaatimia ehtoja. Hyvinvointikorvauksien saaminen edellyttää, että maatalo täyttää terveydenhuollon vaatimukset.

Toimenpide vaikuttaa viljelijän työn mielekkyyteen ja jaksamiseen lisääntyneen tiedon ja riskienhallinnan kautta. Tuki lisää tuotannon suunnitelmallisuutta sekä kilpailukykyä ja sillä on positiivisia työllisyys- ja toimeentulovaikutuksia. Lääkintäkustannukset pienenevät eläinhoidon parantumisen myötä. Valinnaiset lisäehdot voidaan räätälöidä eläinlajikohtaisiin tarpeisiin ja tilan olosuhteisiin nähden sopiviksi, mikä vähentää parantaa toimenpiteen kuormittavuuden ja toimenpiteestä saatavien hyötyjen suhdetta. Eläinten hyvinvoinnin ja tuotannon laadun parantumisen myötä vastataan myös kuluttajien odotuksiin, mikä antaa mahdollisuuksia myös tuotannon arvonalistamiselle.

Toimenpide tukee eläinten laiduntamista, mikä vaikuttaa maiseman avoimuuteen. Toimenpiteellä on vaikutuksia luonnonympäristöön ilmastoystävällisen ruokinnan myötä. Lisäksi lääkityksen vähentyessä vesistöihin kulkeutuvien lääkejämien määrä pienenee.

### Toimenpide 10: Yhteistyö

Toimenpiteen tavoitteena on edistää maatalouden, elintarvikeketjun ja metsätalouden sekä muiden toimijoiden välillä, jotka edistävät maaseudun kehittämissä politiikan toteutumista. Toimenpiteestä tuetaan toimialasta riippumatta klustereiden ja yhteistyöhankeiden perustamista sekä hankkeiden toteuttamista.

### Vaikutusten arviointi

Toimenpide on ohjelman tavoitteita tukeva ja toimenpiteen vaikutukset riippuvat siitä, miten rahoitus kohdistetaan (vrt. toimenpide koulutus ja tiedonvälitys). Toimenpiteestä on mahdollisuus rahoittaa mm. yritysten kilpailukykyä, ympäristö- ja ilmastoystävällisten innovaatioiden syntymistä, paikallisia perinteitä ja yhteistyötä tai terveyttä ja hyvinvointia edistävää yritystoimintaa kehittämissä ohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Toimenpiteestä rahoitettavat hankkeet kohdistuvat suoraan ihmisiin, ja riippumatta tarkemmasta sisällöstä toimenpiteellä sosiaalista ja henkistä pääomaa lisäävää vaikutusta maaseudun toimijoiden parissa. Yhteistyö toimenpiteellä pyritään merkittävästi vaikuttamaan uusien innovaatioiden syntyyn luomalla uusia verkostoja ja yhteistyöryhmiä tiettyjen ympäristö- ja ilmastönäkökuilma edistävien tutkimusteemojen ympärille. Välillisesti toimenpide tukee toimeentulo- ja työllisyysmahdollisuuksia maaseudulla sekä parantaa maaseutualueiden ja kyläkeskusten taloudellista hyvinvointia ja palveluiden saatavuutta alueiden tasa-arvoa lisäten. Lisäksi yhteistyöllä on mahdollista edistää kaupungin ja maaseudun vuoropuhelua. Toimenpiteellä voidaan nähdä olevan myös positiivisia vaikutuksia kulttuuriympäristön vahvistamiseksi.

### Toimenpide 11: Leader

Leader -toimenpiteen tavoitteena on vahvistaa paikallisen kehityksen puitteita. Toiminta perustuu alueellisiin ryhmiin, joiden toiminnan tarkoituksena on laatia alueellinen strategia, aktivoida ihmisiä, ja yhteisöjä. Toiminnassa korostetaan kokeilevuutta, yhteisöllisyyttä ja erityisesti alueelta nousevaa kehittämisen tarpeiden toteuttamista.

Toimenpiteen pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan seuraaviin prioriteetteihin:

- P6B: Maaseutualueiden paikallisen kehittämisen edistäminen Leader -toiminnan tulee toteuttaa jotakin ohjelman kudesta prioriteetista, mutta ohjelman ei välttämättä tarvitse toteuttaa edellä kuvattuja toimenpiteitä.

## Vaikutusten arviointi

Toimenpiteen rahoitusosuuden nouseminen varmistaa toimenpiteen toteutettavuutta. Korotus on suunnattu paikallisten kehittämisstrategioiden toteuttamiseen.

Leader –toimenpiteellä on merkittäviä välittömiä vaikutuksia maaseudun sosiaaliseen hyvinvointiin. Se luo hyvän pohjan esimerkiksi kestävästä kehityksestä, resurssien viisasta käyttöä ja kulttuurin monimuotoista tukeville teemoille. Yhteisöllisyyden ja maaseudun palveluiden parantaminen on lähtökohteisesti parantaa mahdollisuuksia maaseudulla asumiseen ja toimeentuloon. Maaseutualueiden paikallisen kehittämisen on nähty vahvistavan esimerkiksi maaseutualueiden sosiaalista pääomaa. Yritystoiminnan, osaamisen ja innovaatioiden tukemisella sekä kehittämisellä voidaan nähdä tukevan maaseutuvaltaisten alueiden osaamista ja tukea uuden yritystoiminnan sekä työpaikkojen syntymistä. Myös monialaisuus, yhteistyö ja verkostoituminen ovat paikallisen kehittämisen puitteita vahvistavia tekijöitä.

Toimenpiteen vaikutukset kulttuuriympäristöön perustuvat maaseutujen elinvoimaisuuden parantamiseen. Merkittävimmät vaikutukset syntyvät paikallisten kehittämisstrategioiden toteutuksesta, jolloin myös alueellisissa painotuksissa saattaa olla suuria eroja. Maaseudun elinvoimaisuuden ja paikallisten puitteiden parantamisella on positiivisia vaikutuksia maaseutuympäristöön ylipäänsä (rakennusten tyhjääkäyttö, kulttuuri, viljellyt pellot, elinkeinojen monipuolistuminen, jne.). Toimenpide kaiken kaikkiaan ylläpitää ihmisen toiminnasta syntyvien jälkien (rakennukset, pellot, kulttuuriset piirteet, yhteisöllinen toiminta, jne.) säilymistä maaseudulla.

Luonnonympäristöön kohdistuvat vaikutukset ovat toimenpiteen kuvailun perusteella vähäiset. Ohjelma toteuttaminen ja linkittyminen alueellisiin tavoiteasiakirjoihin saattaa tuoda esille myös luonnonympäristöä parantavia tekijöitä. Kuitenkin toimenpiteen luonteen vuoksi tällä saattaa olla yhtä hyvin positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia.

Toimenpiteelle ei edellisten tavoin ole määritelty suoria vaikutuksia luonnonvaroihin. Suoranaiset vaikutukset tulevat todennäköisesti jäämään hyvin vähäisiksi, vaikka itse toimintamuodon vaikutusten voidaan nähdä tukevan enemmän luonnonvarojen (kestävän) hyödyntämisen tehostumista. Edellä kuvattujen tavoin vaikutukset ovat riippuvaisia lopulta toimenpiteistä.

## KOKONAISVAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma on luonteeltaan eri kehittämistavoitteita yhteen sovittavaa. Valmistelun aikana ei ole muodostettu erityistä vaihtoehtoasetelmaa. Ohjelman luonteen mukaisesti vaihtoehtojen vertailu toteutetaan vertaamalla toisiinsa vaihtoehtoja VE0 ja VE1, jossa VE0 toimii referenssinä arvioiduille vaikutuksille.

VE0 = Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa ei laadita  
VE1 = Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma toteutetaan ohjelman mukaisena

Kehittämisohjelma vahvistaa maaseutualueiden ja yrittämisen edellytyksiä. Ohjelma pyrkii vahvistamaan esimerkiksi lähiruuan tuotannollista asemaa. Tuottajien ja kuluttajien välistä välimatkaa lyhentävät toimenpiteet laajentavat onnistuessaan lähellä valmistettujen tuotteiden markkinoita. Se kasvattaa osaltaan myös kaupungin ja maaseudun välistä vuorovaikutusta. Ohjelma on paneutunut vahvasti ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin mukaan lukien Itämeren ja vesien suojelun tavoitteet ja luonnon monimuotoisuus asettaen ravinteiden kierrätyksen tehostamisen ohjelman keskeiseksi tavoitteeksi. Monimuotoisuuden lisäämisen ja ylläpitämisen vaikutukset tulevat näkymään maaseutumaisemassa. Perinnebiotooppien hoitoon ja luonnonlaitumien kunnostamiseen kohdistettavat toimenpiteet lisäävät monimuotoisten maatalousympäristöjen pinta-alaa. Onnistuessaan siinä kehittämisohjelma vahvistaa maaseudun kulttuuriperintöä. Monimuotoisuuden kasvun positiiviset vaikutukset näkyvät mm. kaupunkien läheisten maaseutualueiden viihtyvyyden lisääntymisenä. Kehittämisohjelma asettaa painoarvoa positiivisia ympäristö- ja ilmastovaikutuksia luovien innovaatioiden kehittämiseen ja hyödyntämiseen.

Keskeistä ohjelman ympäristövaikutusten osalta on, että luonnonhaittakorvaukset kattavat kehittämisohjelman koko rahoituskehuksesta 50 % ja ympäristökorvaukset 21 %. Luonnonhaittakorvaus on viljelytoimintaa suoraan tukeva toimenpide sen sijaan, että sillä voidaan merkittävästi vaikuttaa ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kannalta suotuisasti. Ympäristökorvaukset ovat tärkeä toimenpide, jonka avulla vaikutetaan ravinteiden kierrätykseen, valumavesien hallintaan sekä monimuotoisuuteen ja maisemaan. Ympäristökorvauksiin kuuluvien ympäristösitoumusten, ympäristösopimusten sekä geenipankkisäilytyksen avulla pyritään mm. vähentämään maataloustuotannon negatiivisia vesistövaikutuksia, vähentämään kasvihuonepäästöjä, säilyttämään alkuperäisten kotieläinrotujen geneettinen monimuotoisuus ja pitämään maatalousmaisema avoimena. Ympäristöinvestointien avulla ohjelma mahdollistaa myös asukaslähtöisiä ympäristötoimia, joilla voidaan kunnostaa maaseudun rakennettua ympäristöä, turvata kulttuuriperintöä ja kohentaa paikallisesti ja alueellisesti tärkeitä maisema-alueita. Ympäristösopimuksilla tasapainotetaan kaikkien sopimustilojen ravinteiden käyttöä ja vahvistetaan viljelyn suunnittelua.

Ympäristökorvausjärjestelmä on kehittynyt hyvään suuntaan nykyiseen ohjelmakautteen verrattuna. Lohkokohtaiset toimenpiteet vahvistavat mm. ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrätystä, valumavesien käsittelyä ja peltoluonnon monimuotoisuutta. Huolestuttavaa on kuitenkin, että ympäristökorvausten rahoitusosuus laskee verrattuna kuluvaan kauteen. Myöskään asetelmaa, jossa suurin osa ohjelman ohjaamista varoista kohdistuu viljelytoimintaa suorasti tai epäsuorasti rakenteellisesti tukevista tuista (ml. luonnonhaittakorvaus ja ravinteiden tasapainoinen käyttö -tuki), ei voida pitää ympäristön suojelun kannalta optimaalisimpana.

Ravinteiden tasapainoinen käyttö -toimenpiteen osalta tuki on edellisillä kausilla arvioitu tehottomaksi.

Neuvontatarpeen osalta kehittämisohjelmassa todetaan että viljelijöiltä edellytetään monen alan syvällistä osaamista, sillä rahoituskaudella 2014–2020 maatalouden ympäristöasioiden kokonaisuus on erittäin laaja. Ympäristöseurannan yhteydessä sekä eri viranomaisten keskinäinen että viljelijöiden kanssa tehtävä yhteistyö on välttämätöntä. Ohjelma painottaa neuvonkoulutusta ja asettaa indikaattoriksi tehtyjen neuvontakäyntien määrän osa-alueittain. Toisaalta toimenpideluonnoksessa ei käsitellä neuvojan ja viljelijän vuorovaikutusta. Neuvontaprosessia varten kehitettävän indikaattorin avulla olisi mahdollista kuvata yhteistyön tuloksia. Indikaattoriin voitaisiin sisällyttää viljelijän kehittämiä, muun muassa ravinnetalouteen liittyviä ongelmanratkaisuja.

Kestävän kehityksen mukaisen maatalouden kehittäminen ei näy lyhyellä aikavälillä, koska kysymyksessä on maaseudun työllisyyden, yrittäjyyden ja ympäristön tilan parantaminen. Maatalouden ”sisällä” kysymys on siitä, satsataanko vain tilakoon kasvattamiseen vai pyritäänkö samalla edesauttamaan myös pienempien maatalous-/maaseutuyritysten kehittymistä. Monialaisen maatalouden mahdollisuudet kulminoituvat kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustekijöihin. Sellaisia ovat muun muassa maisema, lähiruoka ja rakennettu ympäristö. Kaupunkilaiset virkistäytyvät maaseudulla ja ostavat maaseudun tuotteita. Lähimarkkinoiden kasvattaminen on tärkeää.

Tavoiteltaessa pitkän aikavälin myönteisiä vaikutuksia monialaisen maaseudun kehittämisen tavoitteessa koulutuksella ja yhteistyöllä on tärkeä merkitys. Ohjelma korostaa viestintää ja haluaa panostaa toimijoiden koulutukseen ja yhteistyöhön. Tulevalla ohjelmalla tavoitellaan ympäristöosaamisen lisäämistä. Maatalouden ympäristövaikutusten hallinnan kannalta koulutuksen kehittäminen on välttämätön tavoite. Koulutus ja tiedonvälitys-toimenpide kohdistuu olennaisesti kehittämistavoitteisiin: yritys-toimintaan, muutosten toteuttamiseen (sukupolven vaihdokset, tilojen laajentuminen ym.), verkostoitumiseen, ympäristön tilan parantamiseen, uusiutuvaan energiaan, viljelijöiden ja yrittäjien hyvinvointiin, laatujärjestelmiin sekä uusien innovaatioiden kehittämiseen. Koulutus kytketään pitkälti neuvontaan ja hanke-toimintaan. Maaseudun kehittämistä koskevia koulutustoimenpiteitä on tarkasteltava myös alakohtaisesti oppilaitosverkon näkökulmasta. Tulevalla ohjelmakaudella toteutetaan opetus- ja kulttuuriministeriön laatimat koulutus-paikkaleikkaukset. Ne kohdistuvat suurelta osin maakuntien ammattiopistojen, aikuis-koulutuskeskusten ja ammattikorkeakoulujen koulutusaloihin. Suurta osaa erilaisista maaseudun kehittämistoimista toteutetaan näiden instituutioiden hankkeina. Vuonna 2013 vähennetään 2000 ammattikorkeakoulujen aloituspaikkaa koulutustarve-ennakointien mukaisesti. Oppilaitosverkkoa sopeutetaan alueiden väestökehitykseen. (Valtionvarainministeriö 2013.) Tämä merkitsee sitä, että leikkaustoimet osuvat väestökehitykseltään stabiileihin tai supistuviin, mutta luonnonvarojen kannalta potentiaalisesti maaseutualueisiin. Kun opetusministeriön suun-

nittelemat aloituspaikkojen leikkaukset ovat kohdistumassa maaseutuelinkeinojen koulutukseen, niin toimenpiteet tulevat vaikuttamaan varsin nopeasti niin energia-, maatalous- kuin ympäristöalan alueelliseen ja paikalliseen osaamiseen. Se tulee joissain maakunnissa vaikuttamaan negatiivisesti ohjelman asettamiin yrittäjyys- ja ympäristötavoitteisiin. Kehittämisohjelmassa pelkkään neuvontaan kohdistettavat koulutusresurssit eivät tulevaisuudessa riitä alueellisen osaamisen ylläpitoon ja ympäristöinnovaatioiden kehittämiseen.

Ilmastonmuutoksen osalta sekä hillintä että sopeutuminen ovat tärkeät näkökulmat. Koska ilmastomuutos on ohjelman läpileikkaava teema, niin tarvitaan arviointia siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksista. Ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteita tulee arvioida siten, millä tavoin ne ovat ristiriidassa maatalolle asetettujen kehittämistavoitteiden kanssa. Tämä vaatii muiden ohjelmien tavoitteiden tiedostamista ja toimijoiden laaja-alaista yhteistyötä.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä laati vuonna 2007 maaseudulle muuttoa ja maalla asumista edistämiseen keskittyvän Asuinmaaseutu 2007 - 2010 ohjelman. Siinä keskityttiin muun muassa maaseudun kaavoituksen ja kyläympäristöjen kunnostamiseen ja haluttiin selkeyttää kyläsuunnittelun ja kaavoituksen väistä suhdetta. Ohjelma ehdotti kylien osayleiskaavan laatimista maanomistaja-aloitteisella menettelyllä. Asukaslähtöisen kyläsuunnittelun avulla kylissä kartoitetaan jo sopivia rakennuspaikkoja ja laaditaan elinympäristön parantavia suunnitelmia, joita voidaan hyödyntää kaavoituksessa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2007.). Asukaslähtöinen suunnittelu on välttämätön lähtökohta maaseudun yhdyskuntarakenteiden ja myös kulttuuriympäristöjen suunnittelussa. Sillä on välitön vaikutus viihtyvyyteen. Toimintamalli tarvitsee kuitenkin kaavoitustoimen ja maanomistajien yhteistyötä rakentavia hankkeita. Siihen tuleva kehittämisohjelma tarjoaa osaltaan lähtökohtia. Toimenpiteessä Maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen, kehitetään maaseudun infrastruktuuria ja asetetaan laaja kehys elinympäristön kehittämiseksi. Ohjelma tukee muun muassa asuinympäristöjen parantamis-, kylätalojen ja kokoontumistilojen kunnostamis- sekä kylien virkistysalueiden ja paikkojen kunnostamis- ja perustamis-hankkeita. Ohjelma pyrkii näin luomaan resursseja maaseudun yhteisötoimijoille ja tätä kautta vahvistamaan kylien elinvoimaa. Toimenpiteisiin sisältyvät ja sen mahdollistavat tavoitteet tulevat toteutuessaan vaikuttamaan positiivisesti maaseutualueiden yhdyskuntarakenteen kehitykseen.

Maaseudun palvelut ja kylät kehittäminen -toimenpiteellä tuetaan myös vähähiilisen yhteiskunnan tavoitteita. Tuet kohdistetaan tällöin uusiutuvan energian käyttämiseen kylässä ja pienimuotoisen hajautettuun järjestelmään perustuvan energiahuollon kehittämiseen sekä uusiutuvan energian tuotannon ja käytön tehostamiseen. Ohjelman nykytilan analyysissä tuodaan esiin, että uusiutuvaan energiaan liittyvä yrittäjyys kehittyy ja siinä uskotaan uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä koskevan teknologian käytön laajentuvan. Se luo mahdollisuuksia investoinneille, mutta toimintaympäristön epävarmuus vaikeut-

taa investointipäätöksiä. Kehittämisohjelma tukee uusiutuvan energiatuotannon tehostamistavoitteita ja vahvistaa osaltaan vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymistä. Toimenpiteet liittyvät siten laajempiin yhteiskunta- ja energiapolitiikan tavoitteisiin. Uusiutuvan energian kehittämisen ja käyttöönoton tavoitteet tarvitsevat horisontaalista hallintoyhteistyötä. Tavoitteet ovat monialaisia ja kysymyksessä on jatkuva oppimisprosessi.

## SUUNNITELLUT TOIMENPITEET YMPÄRISTÖLLE AIHEUTUVIEN HAITALLISTEN VAIKUTUSTEN EHKÄISEMISEKSI

Kehittämisohjelman merkittävät ja pitkäaikaiset vaikutukset kohdistuvat vesistöön. Valumavesien hallinta on tärkeä tavoite. Ohjelmakaudella tulisi myös etsiä keinoja, joilla voidaan entisestään vähentää keinotekoisien fosforilannoitteiden käyttöä. Ohjelman laadinnassa on korostettu innovaatioita, joilla voidaan parantaa maatalouden tuotantoedellytyksiä siten, että haitalliset vaikutukset ympäristöön ja ilmastoon saadaan minimoitua. Tärkeänä esimerkkinä mainitaan lannan käytön tehostamiseen kehitteillä olevat innovaatiot kuten lannan separointi. (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a.) Lannoituskäytäntöön kohdistettavat toimenpiteet tulevat näkymään vesistöjä kuormittavien ravinteiden vähentymisenä. Tätä voidaan pitää merkittävänä ympäristövaikutuksena. Tämä edellyttää joka tapauksessa viljelijän, neuvonnan ja seurannan informaatiota lisäävän yhteistoiminnan onnistumista. Se vaikuttaa myönteisesti pitkällä aikavälillä.

Kehittämisohjelmassa 2014–2020 puhutaan tila- ja lohkokasolla tehtävistä toimenpiteistä. Ne ovat tärkeitä lähtökohtia ohjelman ympäristövaikuttavuuden kannalta. Tila- ja lohkokasosta puhuttaessa on huomio kiinnitettävä myös eri toimijoiden rooliin ohjelman toimivuuden kannalta. Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomessa huomioitiin, että viljelijät tarvitsevat neuvontaa ympäristöasioissa, maatalojen energia- ja ilmastokysymysten huomioon ottamisessa sekä eläinten hyvinvoinnin parantamisessa, luonnonmukaisessa kasvintuotannossa ja erityisesti kotieläintuotannossa sekä ravinnetaseiden laadinnassa ja niiden tulkitsemisessä. (Maa- ja metsätalousministeriö 2012a, 4.) Eläinten hyvinvointi on olennaisen tärkeä eettinen kysymys. Siihen kehittämisohjelman laadinnassa on perehdytty seikkaperäisesti. Kehittämisohjelman lähtökohtana on tuottaa hyvä elinympäristö eläimille. Tämä on tärkeä tavoite myös kuluttajien tietoisuuden näkökulmasta.

Kun maatalouden toimintaympäristöissä tapahtuu muutoksia ja ympäristötukikäytännöt muuttuvat tulevalle ohjelmakaudella, neuvonta tulee olemaan erityisen tärkeä toimenpide ohjelman toimivuuden kannalta. Neuvonta on tärkeä ohjelmasta mahdollisesti aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemisessä. Neuvonnan rooli korostuu maatalouden ympäristö-kokonaisuudessa. Tuleva ohjelma painottaa, että neuvoja toimii viljelijän apuna tilan toiminnan kehittämisessä. Tavoitteena on välittää utta tietoa tiloille. Utta tietoa pyritään soveltamaan tilojen olosuhteisiin ja näin lisäämään viljelijöiden osaamista. Tämä on merkittävä

toimenpide, sillä ratkaisut tapahtuvat tilatasolla. Onnistuessaan tämä tulee näkymään erityisesti vesistöjä kuormittavien ravinteiden vähentymisenä. Se kuitenkin tarvitsee tuekseen, kuten olemme jo aiemmin arvioinnissamme maininneet, viljelijöiden omavalvonnan, laajapohjaisen toimijayhteistyön ja erilaisten vapaaehtoisten toimintamallien edistämistä.

Neuvontaa koskevat toimenpiteet ovat tärkeitä ympäristölle aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämisessä. Toimenpiteen ei tule siis kohdistua pelkästään neuvojen työhön vaan sen tulee edesauttaa neuvojen ja viljelijöiden välistä yhteistyötä. Yhteistyön avulla voidaan vahvistaa viljelijöiden ympäristötoiminnallista roolia tulevalle ohjelmakaudella. Yhteistyön kehittäminen koskee myös maakunnissa toimivia ympäristö- ja aluekehittämisen asiantuntijoita. Tulevan ohjelman tavoitteita ovat byrokratian keventäminen, koulutus- ja neuvonta. Nämä ovat olennaisia lähtökohtia kun pyritään tukemaan viljelijöiden jaksamista. Viljelijöiden hyvinvointia ja työssä jaksamista ylläpitävät toimenpiteet vaikuttavat osaltaan positiivisesti myös eläinten hyvinvointiin.

## SELVITYS ARVIOINNIN SUORITTAMISESTA

Ympäristöselostus on laadittu samanaikaisesti ohjelmavalmistelu kuluessa. Tämän vuoksi selostus voi antaa lähinnä suunta- viivoja siitä, mitkä toimenpiteet ovat tulevan ohjelman kannalta tärkeitä. Ympäristövaikutusten haltuun ottamisen kannalta on tärkeää, että eri alojen välinen yhteistyö toimii. Ympäristövaikutusten arviointia laadittaessa kuultavana olivat asiantuntijat, joiden toimintakenttää käsiteltävänä oleva ohjelma määrittää. He muodostavat tässä yhteydessä maatalouden ympäristövaikutusten hallintaan perehtyneen toimijakentän hallinnossa, valvonnassa, koulutuksessa, ohjauksessa, edunvalvonnassa ja maatilataloudessa. Toimenpiteitä toteuttavat eri alojen ihmiset. Tämän vuoksi ympäristövaikutusten arviointi painottui prosessiaineiston laadulliseen arviointiin. Ennakoarvioinnissa pyrittiin hahmottamaan eri sektoreiden välistä vuorovaikutusta. Arviointi ei niinkään keskittynyt ympäristöllis-tekniisiin kysymyksiin vaan usein varsin vähälle huomiolle jääviin yhteiskunnallisiin kohtaamis pintoihin, kuten valvonnan, neuvonnan, virkavaltaisuuden ja seurannan kysymyksiin. Byrokratian kevennys, hallintotoimien horisontaalisuus ja neuvonta-toiminnan kehittäminen ovat tulevan ohjelmakauden kannalta olennaisia asioita.

Arvioinnin aineistona ovat olleet ohjelmaraportit, ympäristön seuranta koskevat raportit sekä maaseudun ja maatalouden kehittämiseen liittyvät ohjelma-aineistot. Tätä aineistoa on analysoitu laadullisesti. Arvioinnissa kuultiin ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta merkittäviä ja kehittämisohjelman tavoitteisiin perehtyneitä hallinnollisia toimijoita, luonnonvara-alojen sekä maaseudun kehittämisen asiantuntijoita. Haastatelluilla asiantuntijoilla ei kuitenkaan ollut tilaisuutta tutustua itse ohjelmaluonnokseen.. Haastateltavien valinnan tavoitteena oli tuottaa mahdollisimman kattava näkemys ohjelman ympäristökysymyksiin käsitteystä. Haastatteluaineiston laadullinen analyysi nostaa

esiin ympäristön kannalta ohjelman aikana seurattavia tärkeitä tekijöitä. Huomiota kiinnitettiin vesi-, lannoite- ja ilmastokysymysten sekä luonnon monimuotoisuushaasteiden lisäksi siihen, millä tavoin ohjelma edistää uusiutuvaa energiaa hyödyntävien teknologioiden edistämistä. Arvioinnissa on tarkasteltu ohjelman tavoitteita ja niiden realistisuutta. Ennakkoarvioinnissa on pyritty haastamaan vanhoja käytäntöjä ja nostamaan esiin uusia lähtökohdita ympäristön kestäväan hyödyntämiseen. Lisäksi arvioinnissa on tarkasteltu sitä, vahvistaako ympäristölähtöinen aluekehittäminen maaseudun pienyritystoimintaa, mikäli kestäväa kehitystä edistäviä toimenpiteitä kyetään ohjelman avulla resursoimaan.

lemalla voidaan myös kehittää kannustimia, jotka vahvistavat maatalouden positiivisia vaikutuksia. Yhteistyö on jokseenkin toimiva, mutta yhteistyöverkostot vaihtelevat.

## SEURANTAA KOSKEVAT TOIMENPITEET

Ympäristövaikutusten seuranta on osa kehittämisohjelman arviointisuunnitelmaa. Suunnitelmassa osoitetaan toimenpiteitä, joiden avulla seurataan 1) ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumisen tehostumista; 2) luonnon monimuotoisuutta, vesistöjen tilaa ja maatalouskäytössä olevan maaperän tilaa; 3) maaseudun yritystoiminnan monipuolistumista, työllisyyttä, palveluja sekä vaikuttamisen mahdollisuuksia; 4) maatalouden kilpailukykyä; 5) laadukasta ruuantuotantoa ja laadukkaiden elintarvikkeiden saatavuutta. Arviointisuunnitelma tukee kehittämisohjelman ympäristövaikutusten seuranta.

Tärkeää on, että kehittämisohjelman ympäristövaikutuksia seurataan valtakunnallisten ja alueellisten ympäristön seurantaohjelmien avulla. Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuustutkimus (MYTVAS3) kohdistuu suoraan kehittämisohjelman ympäristövaikutusten seurantaan. Sen asettamien indikaattoreiden avulla voidaan seurata ympäristökitoimenpiteiden vaikutuksia; muun muassa vähentyvätkö eroosion vaikutukset ja fosfori- ja typpi-kuormitukset. MYTVAS3 päättyy vuonna 2013. Ympäristöhallinnossa valmistellaan ympäristöhallinnon yhteistä seurantaohjelmaa vuosille 2013–2016. Ohjelma on jatkoa vuosien 2009–2012 seurantaohjelmalle. Ohjelmassa tullaan kattavasti seuraamaan luonnon monimuotoisuuden kehittymistä, ja paneutumaan vesien hoidon ja meren suojelun seurantaan. RKT:n tuottamien alueellisten lintuhavaintojen avulla voidaan tutkia vuosittaisten sääolojen ja maankäytön ja niiden yhdysvaikutuksen merkitystä lintuyhteisön monimuotoisuudelle. Lintuhavainnoilla voidaan perehtyä maatalouden toimenpiteiden vaikutuksiin ekosysteemien tasolla. Lajien määrän muuttumista kuvaavissa indikaattoreissa voidaan hyödyntää paikkatietomenetelmiä.

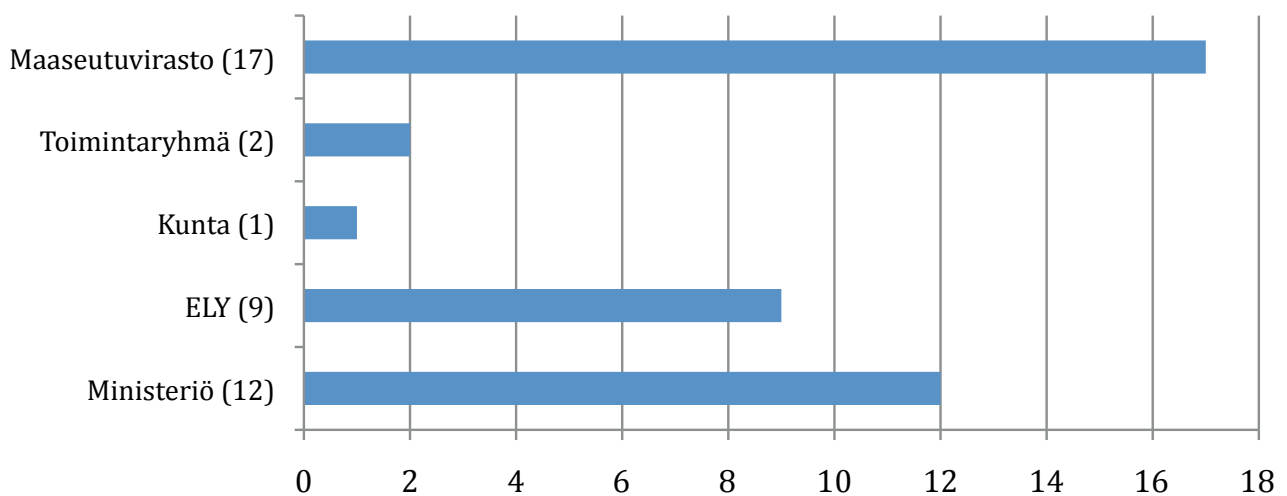
Kehittämisohjelman yhteydessä voidaan kehittää maatalojen ympäristöneuvonnan seuranta koskevaa järjestelmää, sillä neuvonta on merkittävässä roolissa tulevana ohjelmakautena uudistuvassa ympäristökorvausjärjestelmän sopimuksissa. Tämä on tärkeää lannoitteiden käytön ja vesien hoidon kannalta. Näihin tavoitteisiin kehittämisohjelma voi vastata rohkaisemalla toimijoita sellaisiin uudenlaisiin yhteistyön muotoihin, joissa viljelijöiden rooli vahvistuu. Kehittämisohjelma kohdistaa toimenpiteitä tilojen väliseen yhteistyöhön. Viljelijöitä kuunte-

# LIITE 2. Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 ennakkoarvioinnin kyselyn tulokset

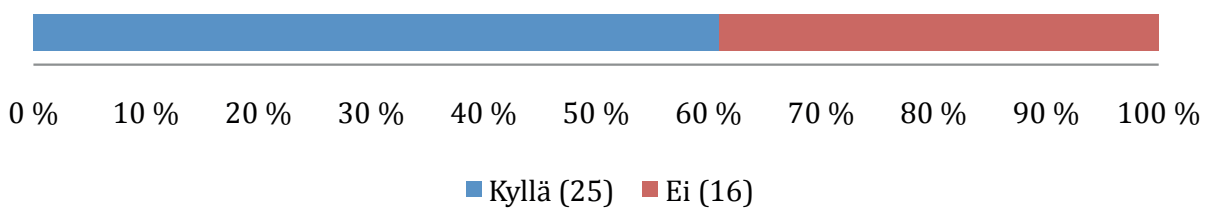
## Taustakysymykset

### 1. Organisaatio (41) (EOS: 0)

Valitse edustamasi organisaatio (jos edustat useampaa, valitse se näkökulma, jota ensisijaisesti edustat)

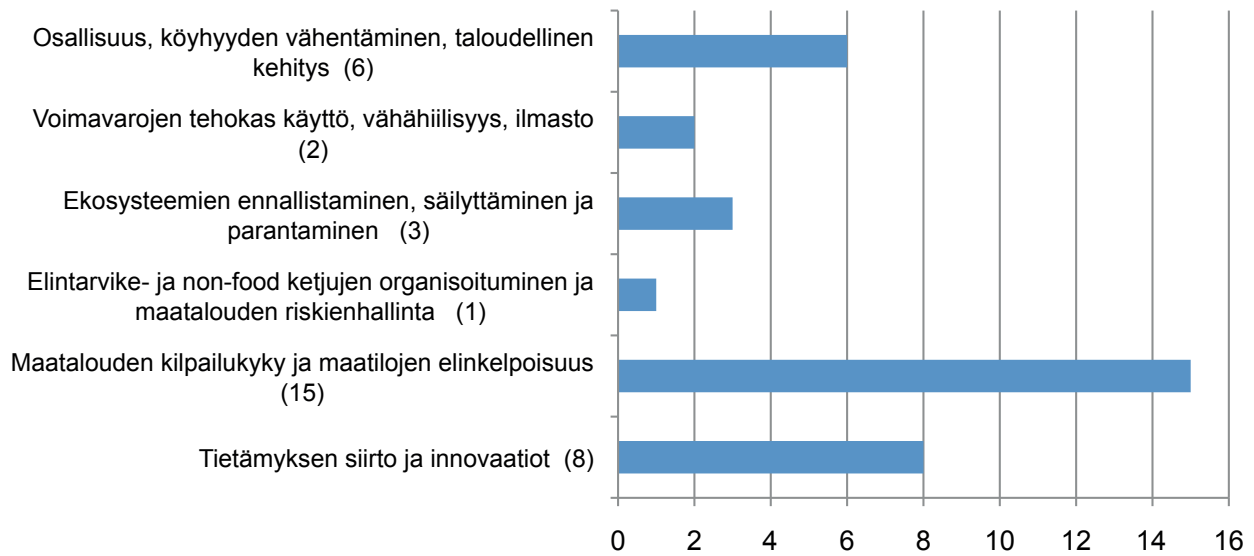


### 2. Oletko ollut mukana valmisteluryhmässä tai alatyöryhmässä? (41) (EOS: 0)

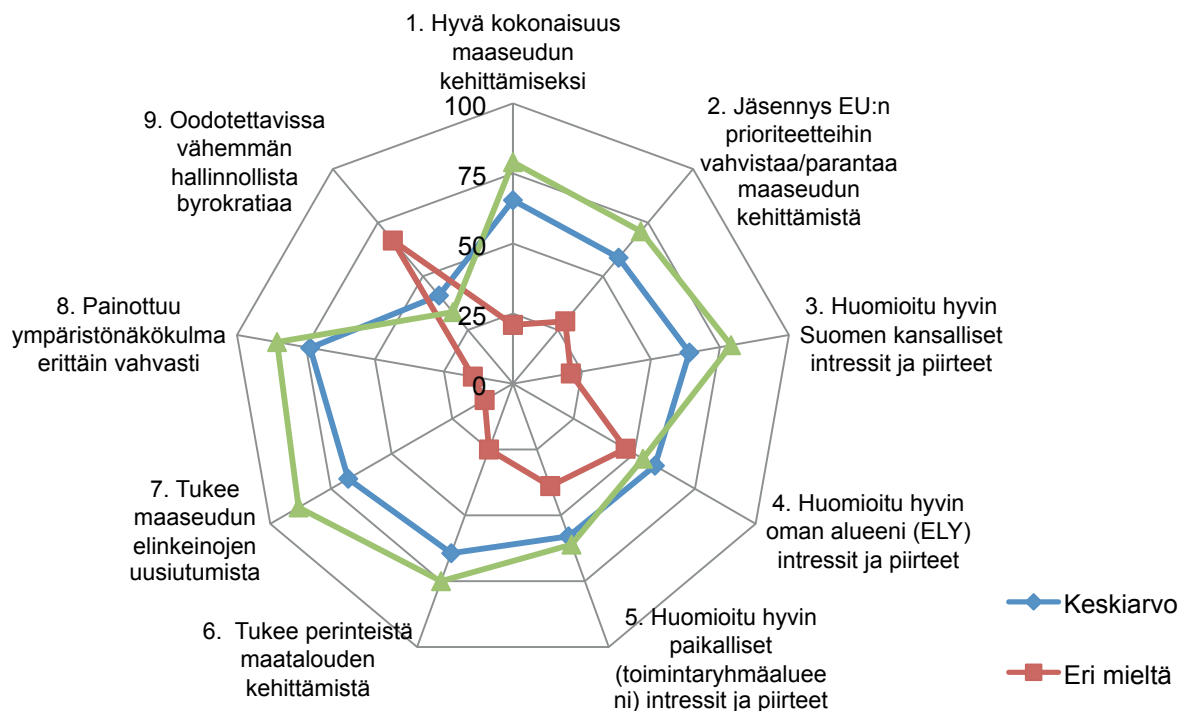




3. Mihin prioriteettiin tuntemukseksi / vastauksesi liittyvät? (40) (EOS: 5)

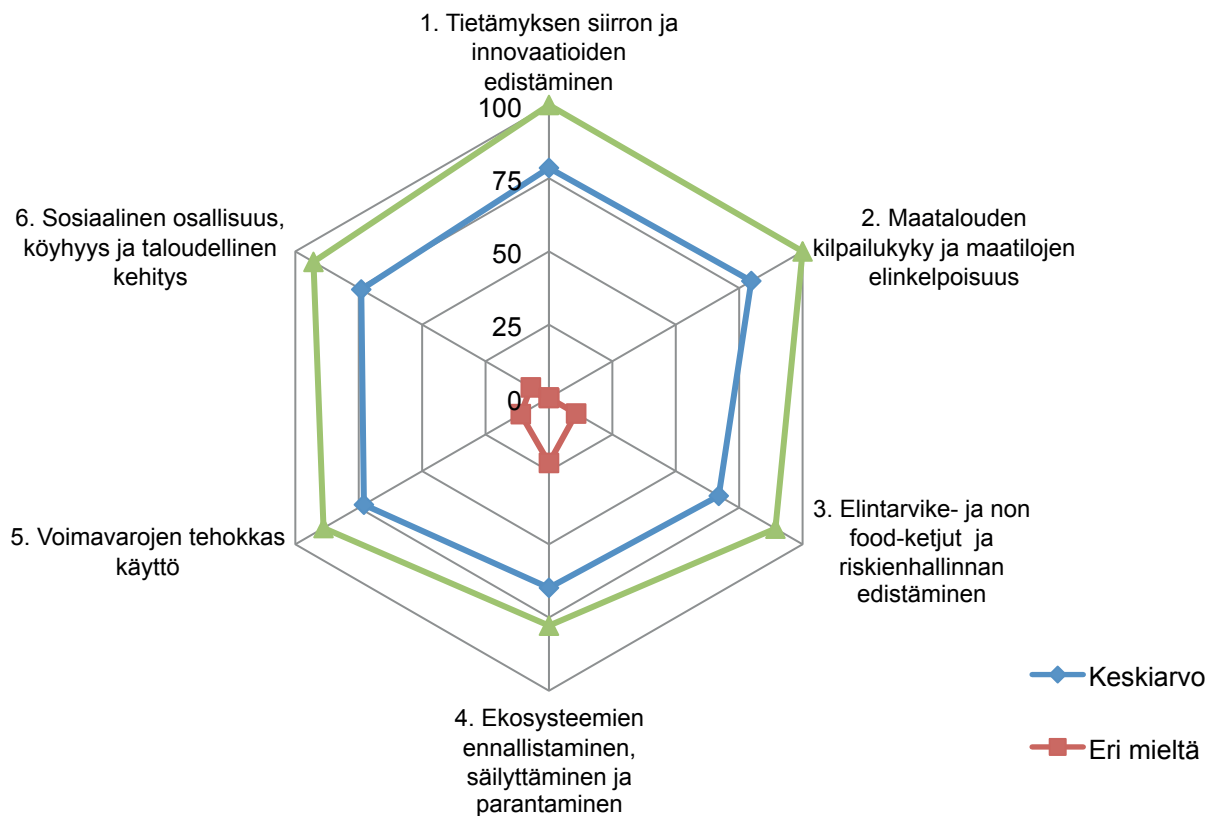


## Ohjelmaluonnos kokonaisuutena



1. Ohjelmaluonnos on hyvä kokonaisuus maaseudun kehittämiseksi (32) (EOS: 1)
2. Ohjelmaluonnoksen jäsennys EU:n prioriteetteihin vahvistaa/parantaa maaseudun kehittämistä (32) (EOS: 1)
3. Ohjelmaluonnoksessa on huomioitu hyvin Suomen kansalliset intressit ja piirteet (32) (EOS: 1)
4. Ohjelmaluonnoksessa on huomioitu hyvin oman alueeni (ELY) intressit ja piirteet (30) (EOS: 2)
5. Ohjelmaluonnoksessa on huomioitu hyvin paikalliset (toimintaryhmäalueeni) intressit ja piirteet (30) (EOS: 3)
6. Ohjelmaluonnos tukee perinteistä maatalouden kehittämistä (32) (EOS: 2)
7. Ohjelmaluonnos tukee maaseudun elinkeinojen uusiutumista (32) (EOS: 2)
8. Ohjelmaluonnoksessa painottuu ympäristönäkökulma erittäin vahvasti (32) (EOS: 1)
9. Uudella ohjelmakaudella on odotettavissa vähemmän hallinnollista byrokratiaa (31) (EOS: 1)
10. Vapaa palaute: Haluatko sanoa jotakin muuta ohjelmaluonnoksesta? (5) (EOS: 0)
  - Epäilen vahvasti, toivottavaa olisi, että näin on. Mutta kokemusta on kolmelta ohjelmakaudelta ja koko ajan on mentä yhä byrokraattisempaan suuntaan...
  - kehittämisenäkökulman olisi tärkeää - ellei jopa välttämätöntä kohota säilyttämisenäkökulmaa korkeammalle.
  - Missä ohjelmaluonnos on ollut nähtävillä? Ehkä se on tullut sähköpostilla tiedoksi, mutta mennyt ohi / en ole ehtinyt tutustua.
  - Kansalliset määrärahojen jakopäätökset voivat aiheuttaa muutoksia niihin toimenpideluonnoksiin, mitä laaja-alaisissa valmisteluryhmissä on nähty tarpeelliseksi vastaamaan nykytilan analyysissä esille nousseisiin tarpeisiin.
  - Maatilojen kehittämisestä puuttuu kuluttajanäkökulma sekä näkökulma tilojen uusiin toimintatapoihin ja rakenteisiin, erilaisen tilarakenteen huomioon ottaminen ja alueelliset erot. Kilpailukykyä koskevaan prioriteettiin on otettu kuvaus investoinneista ja aloitustuesta vastauksena prioriteettiin aneeminen, puuttuu selvitys, millä mekanismeilla ja ehdoilla tavoiteltu vaikutus syntyy tuettaessa juuri valitulla tavalla maatiloja.

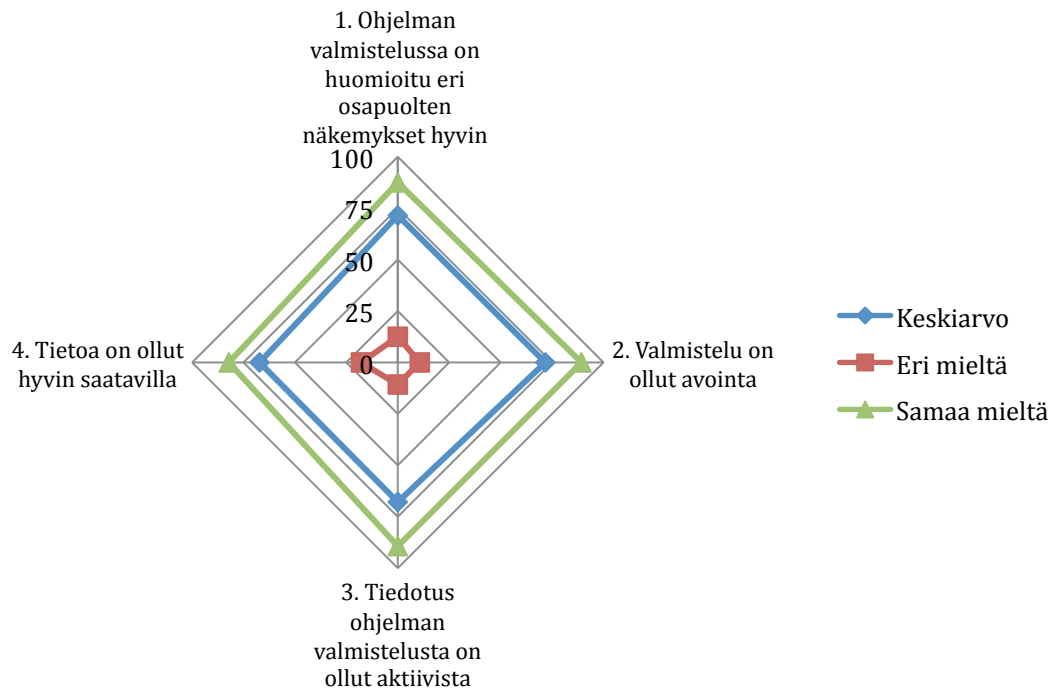
## Ohjelman prioriteetit



1. Tietämyksen siirron ja innovaatioiden edistäminen maa- ja metsätaloudessa sekä maaseutualueilla (28) (EOS: 0)
2. Maatalouden kilpailukykyyn ja maatalojen elinkelpoisuuden lisääminen (28) (EOS: 0)
3. Elintarvike- ja non food-ketjun organisoitumisen ja maatalouden riskienhallinnan edistäminen (28) (EOS: 0)
4. Maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen (28) (EOS: 1)
5. Voimavarojen tehokkaan käytön sekä vähähiiliseen ja ilmastoa säästävään talouteen siirtymisen edistäminen maa- talous-, elintarvike- ja metsäsektoreilla (28) (EOS: 1)

Sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen

## Valmistelun avoimuus, osallistuminen



1. Ohjelman valmistelussa on huomioitu eri osapuolten näkemykset hyvin (28) (EOS: 0)

2. Valmistelu on ollut avointa (28) (EOS: 0)

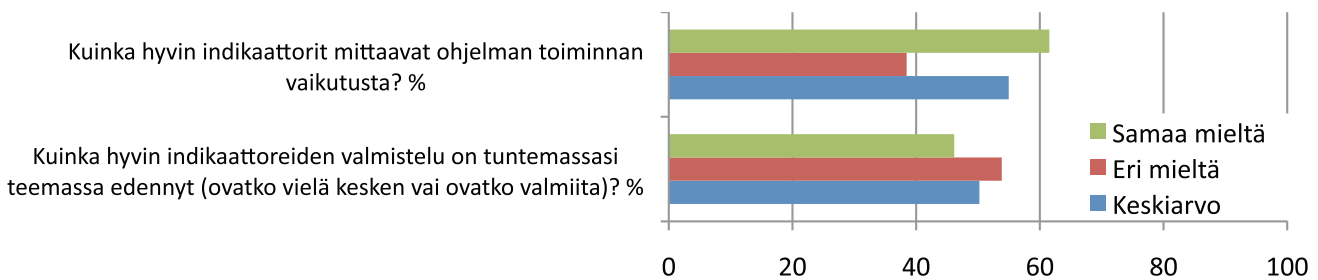
3. Tiedotus ohjelman valmistelusta on ollut aktiivista (28) (EOS: 0)

4. Tietoa on ollut hyvin saatavilla (28) (EOS: 0)

5. Vapaa palaute: Haluatko sanoa jotakin muuta ohjelman valmistelusta?

- Valmisteluryhmien työstä tietävät ne jotka ryhmissä istuvat, tieto ei ole välittynyt kentälle laajemmin, se on selkeä epäkohta. jäsenet edustavat ryhmässä KOKO omaa viitekenttäänsä, eivät itseään eikä yksin edustamaansa tahoa.
- Periaatteessa hyvin hoidettu, jopa kentän ääntä kuultu. Kuitenkin viimeisiin versioihin putkahtaa aina jostain "yllätyksiä", jotka saattavat olla pienen ylätasen porukan mielipiteitä.
- Välillä tuntuu valmistelu olevan pienen piirin salaseuratoimintaa.
- Ohjelmaa on valmisteltu siinä mielessä hyvin avoimesti ja aktiivisesti, että siihen on eri työryhmien kautta osallistettu suht suuri määrä ihmisiä. Hyvin epäselväksi ainakin itselleni on jäänyt ohjelman kokonaisuus, strategiset linjaukset ja rahoituskelliset keskustelut kokonaisuudesta. Ei pysty vielä sanomaan mitään siitä, onko työryhmien ja alatyöryhmien työllä lopulta mitään vaikutusta ja miten niitä kuunnellaan isommassa pöydässä.
- Hallintomallin ja maaseutuverkoston valmistelu on ollut liian suljettua (siis hallintomallityöryhmän työ).
- Valtavan työläs prosessi. Tähän asti on tehty työtä laajoissa työryhmissä, nyt on hetki aikaa naputella valmisteluaineisto ohjelmaluonnokseksi ja sitten koostetta katsotaan taas yhdessä näissä valmisteluryhmissä. Ohjelma-asiakirja on niin valtava, että se ei valmistu pelkästään kokouksissa istuen.
- Ohjelma on niin laaja, että siitä tiedottaminen suurelle yleisölle vaatii todella raakaa fokusointia.
- Valmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistaminen on vaihdellut toimenpiteiden eri osa-alueilla

## Indikaattorit



### 1. Indikaattorien työstö (28) (EOS: 2)

Kuinka hyvin indikaattoreiden valmistelu on tuntemassasi teemassa edennyt (ovatko vielä kesken vai ovatko valmiita)?

### 2. Mitattavuus (28) (EOS: 2)

Kuinka hyvin indikaattorit mittaavat ohjelman toiminnan vaikutusta?

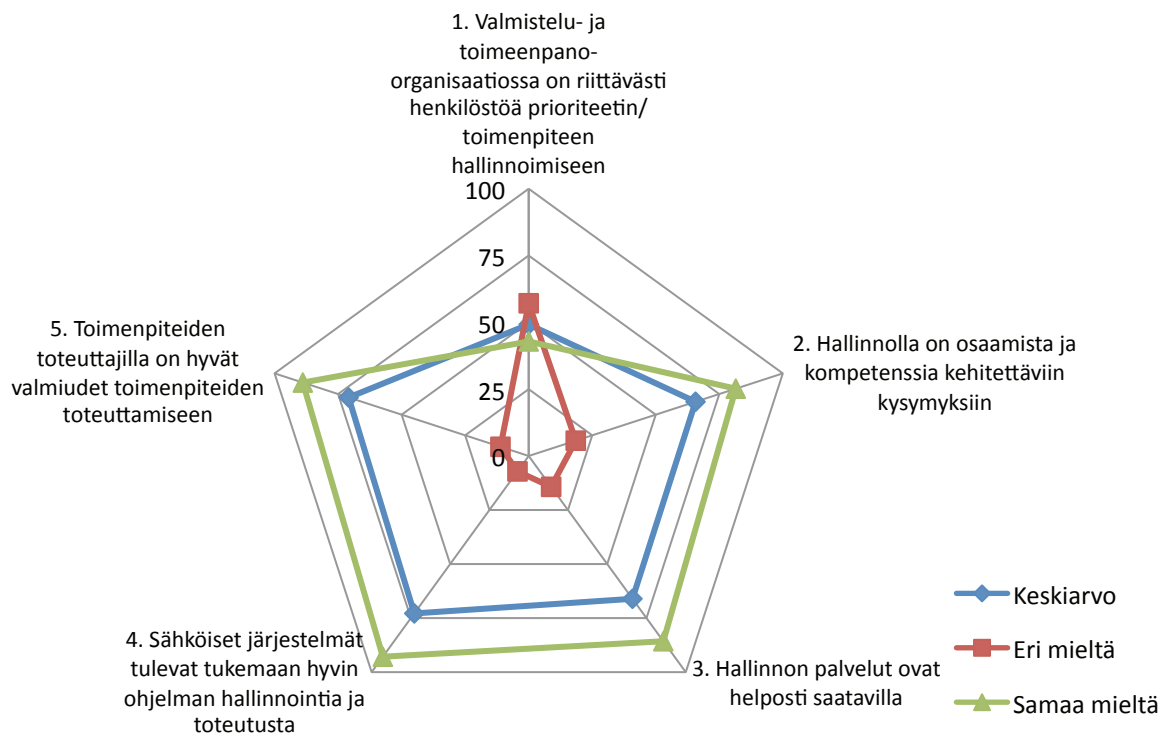
### 3. Millaisia mittareita ohjelmassa tulisi tuntemassasi teemassa käyttää? Mikä indikaattori? Mikä tavoitetaso?

- Tärkeää olisi mitata kuinka monta toimijatahoa ja yksittäistä henkilöä on ollut mukana. Puhdasta lukumäärää.
- Yleensä ovat istuneet tosi huonosti itse toimintaan...
- laadullisia mittareita tarvitaan todellisten tulosten selvittämiseen.
- Selvästi mitattavien indikaattorien lisäksi varsinkin Leader-ryhmien osalta mitata sosiaalisen pääoman karttumista, vapaaehtoistyön määrää ja toiminnan jatkuvuutta.
- Yleisesti ottaen koko ohjelmassa tulisi käyttää selkeästi mitattavissa olevia indikaattoreita. Sen lisäksi indikaattoreilla pitäisi olla oikeasti jotain merkitystä sekä seurannan että jatkotoimien kannalta.
- Yleiset EU-indikaattorit eivät välttämättä kerro siitä ilmiöstä, johon toimenpide vaikuttaa tai on paljon muita vaikutuksia, jotka näkyvät indikaattorissa herkemmin tai voi tulla vääriä johtopäätöksiä, jos esim. asialla on yhteinen nimittäjä mutta ei suoraa linkkiä (tyyliin jäätelönkulutus ja hukkumiskuolemat korreloi) . Tarvittaisiin ohjelman seurantatutkimuksissa seurattavia ohjelmalle räätälöityjä indikaattoreita yleisten indikaattoreiden lisäksi. Pitäisi myös analysoida onko toimet sellaisia, että niiden aiheuttama potentiaalinen muutos edes teoriassa voisi näkyä yleisen tason indikaattorissa vai onko tarkastelun mittakaava väärä.
- kaikesta EI TIETENKÄÄN NIITÄ LÖYDY, MUTTA NYKYISTÄ ENEMMÄN TULISI OLLA JA ALUEELLISESTI KOHDENNETTAVIA ERITYISESTI.
- Maataloustyöstä saatava palkka verrattuna muuhun alkutuotantosektorin palkkatasoon
- Tunnen ohjelman kaikki teemat ja olen niiden valmistelussa mukana. Tämän vuoksi myös valmistelussa on useita sopivia indikaattoreita.
- Vaikea aihe, etenkin jos indikaattorin tulisi olla tukikohteesta tai suoraan alueellisesta tilastosta saatava: Tilojen kannattavuuden kasvu alueella keskimäärin ja lisäksi keskimäärää suurempien tilojen kannattavuuden kasvu ohjelman aikana (otostilojen riittävyys vaikeuttaa tätä indikaattoria); tuotantoeläinten lukumäärän kehitys erityisesti tilakooltaan suurimmissa tilakokoryhmissä on hyvä mittari kotieläintiloilla, myös maito- ja lihatuotos kiloina on selkeä mittari; toki myös tilojen liikevaihto varsinkin monialaisilla tiloilla, tällöin tulisi olla verotuksen tiedot käytettävissä. In any case tulisi välttää sellaisten keskiarvotietojen käyttöä indikaattoreina, joiden kasvu voi johtua lähes pelkästään pienten tilojen poistumisesta aktiivituotannosta, pienten tilojen poistuminen ei yleensä aiheudu maatalouden investointi- tai aloitustuista.
- maatalouden kilpailukykyyn liittyvissä asioissa
- investoinnit: tuotantokapasiteetin prosentuaalinen kasvu, kannattavuuskerroin investointituella tuetuilla tiloilla verrattuna tukea saamattomiin tiloihin ohjelmakaudella
- aloitustuki: aloitustukea saaneiden aloittajien tilakoko verrattuna ilman tukea aloittaneiden keskimääräiseen tilakokoon, aloitustukea saaneiden tilojen tuetut investoinnit verrattuna aloitustukea saaneiden vastaaviin investointeihin tukea saaneiden lopettaneiden määrä suhteessa kaikkiin lopettaneisiin

#### 4. Vapaa palaute: Haluatko sanoa jotakin muuta indikaattoreista?

- Indikaattoreita pitää olla vain muutama kappale ja niiden pitää olla mitattavia. Ne pitää selittää auki niin, että mahdollisimman moni vastaisi niihin samalla tavalla. On uskallettava päättää mikä on päätavoite ja mitata sitä. Nice to know tieto on turha. Tiivis esitys sopii nykyiseen hektiseen ja tietokoneorientoituneeseen maailmaan.
- Vähemmän ja selkeitä on parempi kuin kymmeniä sinnepäin kerättyjä tietoja.
- Tärkeitä tulosten mittaamiseksi
- Toivotaan, että ohjelmien vaihdos saataisiin hoidettua ilman välivuusia joko vanhoilla säännöin tai sitten uusilla, ettei kävisi kuten viime ohjelmavaihdoksessa.

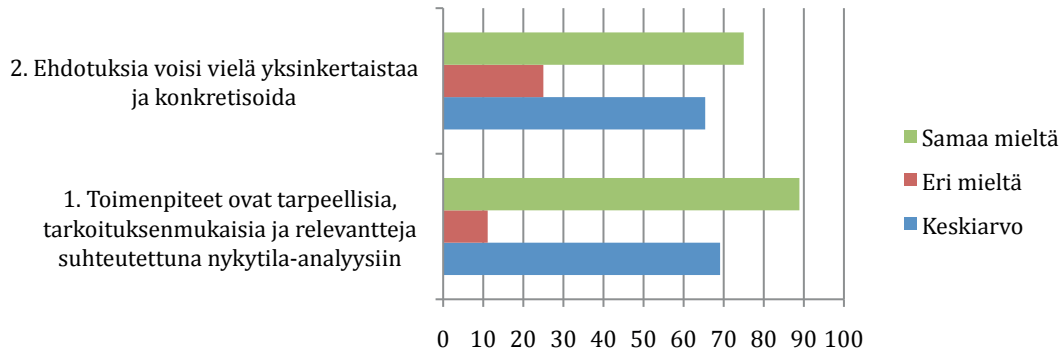
#### Kehittämisen resurssit



1. Valmistelu- ja toimeenpano-organisaatiossa on riittävästi henkilöstöä prioriteetin/toimenpiteen hallinnoimiseen (28) (EOS: 0)
2. Hallinnolla on osaamista ja kompetenssia kehitettäviin kysymyksiin (28) (EOS: 1)
3. Hallinnon palvelut ovat helposti saatavilla (28) (EOS: 0)
4. Sähköiset järjestelmät tulevat tukemaan hyvin ohjelman hallinnointia ja toteutusta (28) (EOS: 0)
5. Toimenpiteiden toteuttajilla on hyvät valmiudet toimenpiteiden toteuttamiseen (28) (EOS: 1)
6. Vapaa palaute: Haluatko sanoa jotakin muuta kehittämisen resursseista?
  - Jos uskalletaan aidosti muuttaa hallinnointia, eli tahoja varsinaisessa päätöksenteossa on vähän. panostetaan tiedottamiseen joka on erillään varsinaisesta päätöksenteosta. Tarvitaan osaavia henkilöitä laatimaan ideoista projekteja ja maatalouden puolella tarvitaan todellista osaamista muokkaamaan maatilasta toimiva yritys.
  - Uudistumiskykyä toivoisi... ja katsomista tulevaisuuteen, ei vain oman organisaation "talouden paikkaamista", osaamisen lisäämistä joka taholla...
  - ELY-keskusten ja Leader-toimintaryhmien asiantuntemus ja omien alueittensa toimijoiden tuntemus on hyvällä tasolla
  - Resursseja ei koskaan ole riittävästi, mutta jos hallinto kevenee oleellisesti, niin voimat voidaan keskittää oleelliseen.
  - Maatalouden rakennetukipuolen valmistelu on edennyt hitaasti
  - Neuvontaa/kuntien viranomaisia tulisi tukea/velvoittaa sähköisten palveluiden ja maaseutuväestön atk-osaamisen lisäämisessä siten, että vaikka tila sijaitisi mobiiliverkkojen katvealueilla, viljelijällä/ maaseutuyrittäjällä olisi mahdollisuus vaikka sitten pientä maksua vastaan toimittaa ja saada tarvitsemansa apu tukihakemuksensa ym. sähköisiä palveluita edellyttävissä asioissaan alueen yhteispalvelu-pisteessä tai jossakin muussa paikassa kirkonkylällä käydessään.
  - Valmius ja resurssit eri toimenpiteissä vaihtelevat merkittävästi

## Toimenpiteet ja rahoitus

Seuraavassa pyydetään näkemystä ohjelman toimenpiteiden merkityksestä sekä toimenpiteen rahoitusosuuden muutoksesta.



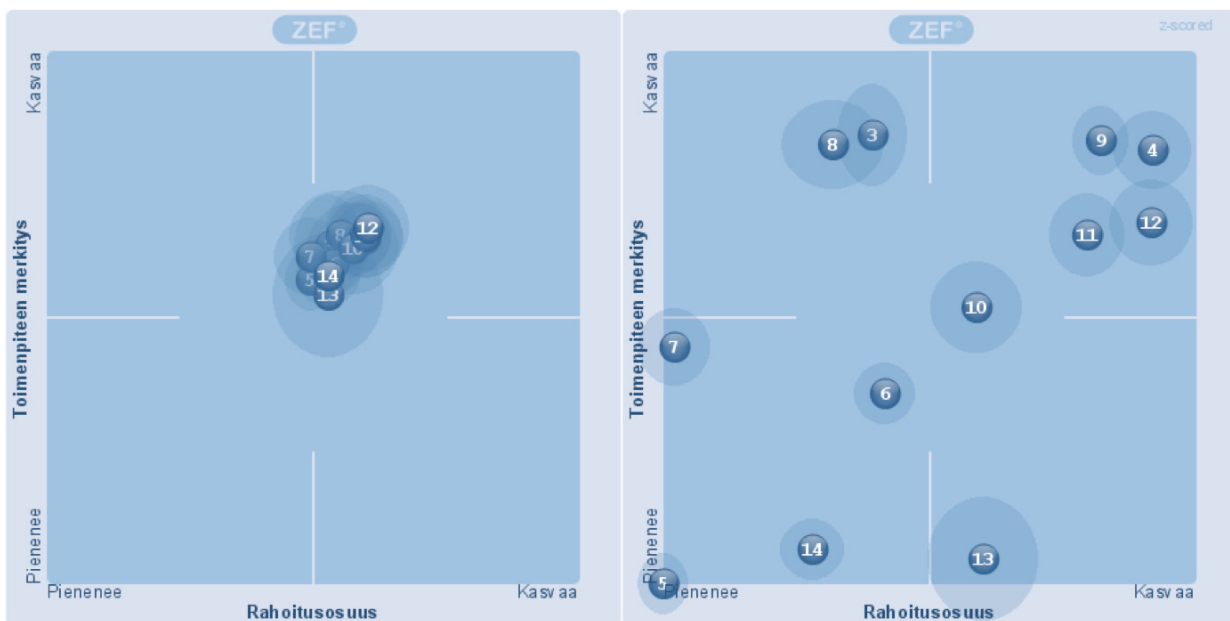
### 1. Toimenpiteet ovat tarpeellisia, tarkoituksenmukaisia ja relevantteja suhteutettuna nykytila-analyysiin (28) (EOS: 1)

### 2. Ehdotuksia voisi vielä yksinkertaistaa ja konkretisoida (miten?) (28) (EOS: 6)

- Uskalletaan suunnata varoja tiettyihin kärkitoimiin esim. maatilojen todelliseen rakennemuutokseen. Ei tarkoita pelkästään tilakoon kasvua, vaan yritystoiminnaksi kehittämistä. Hankemaailmassa keskitytään tiettyyn teemaan esim. ilmasto ja sitä tukea hankkeita rahoitetaan. Leaderissa keskityttäisiin paikalliseen aktivoimiseen ja maaseudun ilmeen parantamiseen. Ei kaikille kaikkea ajattelu tee ohjelmasta tehokasta vaan todellinen priorisointi.
- Tarvitaan mahdollisimman mahdollistavia toimenpiteitä ja mahdollisimman vähän rajoittavia toimenpiteitä. Paikallistasolla tiedetään parhaiten, mitkä ovat tarpeet.
- Valmistelua tehdään edelleen, koska komission asetuksia ja ohjeita ei ole vielä saatu. Valitettavasti nämä eivät ehdotuksia kyllä yksinkertaista...
- Eläinten hyvinvointikorvaus on menossa valtavan monimutkaiseksi. Se tulee olemaan seuraava monimutkaisuuskritiikin kohde, jos ympäristökorvaus saadaan yksinkertaisemmaksi. Ympäristökorvauksen yksinkertaistamista estää suorien tukien viherryttäminen. Yhteistyötoimenpidettä ei kuvata riittävän tarkasti, jolloin sen mahdollisuudet voi jäädä käyttämättä. Sama ongelma koskee hanketukia laajemmin. Ihmiset eivät arvaa mitä kaikkea voisi rahoittaa hanketuilla tai kuka on edes tukikelpoinen. Tätä pitäisi täsmentää.
- Konkretisointi tulee varmaankin lausuntokierroksen myötä ja aluetason suunnitelmissa sekä ohjelman rahoituksen selkiytymisen myötä.
- Liian paljon pientä "sälää" maatalouden ympäristöasioissa. Esim. köppäisiä laiteinvestointitukiehdotuksia.
- Vähemmän alavaihtoehtoja
- Esimerkkejä tukikohteista voisi olla enemmän
- pikkusälää pois

Arvioi toimenpiteen tärkeyttä ja rahoitusosuuden muutosta verrattuna nykyiseen ohjelmakauteen

3. Koulutus ja tiedonvälitys (27) (EOS: 0)
4. Neuvonta (27) (EOS: 1)
5. Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (27) (EOS: 2)
6. Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen (27) (EOS: 1)
7. Maaseudun palvelujen ja kylien yhdistäminen (27) (EOS: 2)
8. Ympäristö-ilmastokorvaukset (26) (EOS: 3)
9. Luonnonmukainen tuotanto (26) (EOS: 4)
10. Luonnonhaittakorvaukset (26) (EOS: 4)
11. Eläinten hyvinvointi (26) (EOS: 4)
12. Yhteistyö (26) (EOS: 2)
13. Riskien hallinta, satovakuutus (26) (EOS: 5)
14. Leader (26) (EOS: 4)



Kuva 1, Absoluuttiset arvot (vasen) ja suhteelliset z-scored arvot (oikea)

#### 15. Vapaa palaute: Haluatko sanoa jotakin muuta toimenpiteistä tai rahoituksesta?

- Rahoituksen kokonaistilannetta ei vielä tiedetä, joten edelliset perustuvat arvauksiin rahoituksen tasosta.
- Toivottavasti poliittiset päättäjät ymmärtävät antaa mittavalle valmistelulle arvoa eivätkä runttaa rahoja vain perinteiseen ylläpitävään tuotantoon vastoin valmistelun esille tuomia tarpeita.
- Toivottavasti tulevassa ohjelmassa ympäristöasiat eivät vallan jyräävää tila- ja yrityskoon kehittämisen ja kasvun rahoitusta; ympäristö on toki tärkeä, mutta yritystoiminnan kannattavuuden kehittämisestä tulisi silti huolehtia, pelkkä siisti kaunis ympäristö ei sinänsä anna toimeentuloa yrittäjälle maaseudullakaan.



# LIITE 3. Fokusryhmä-keskustelut, kevät 2013

## 18.4.2013 klo 9-11 Innovaatiot, tieto ja koulutus

Katja Anttila, Maaseutuvirasto  
Merja Uusi-Laurila, Maaseutuvirasto  
Katriina Pessa, Maa- ja metsätalousministeriö  
Tiina Malm, MMM  
Pirjo Kuusela, MMM

### Tärkeimmät fokusryhmässä käsiteltävät asiat

1. Mitkä on tehokkaimmat tavat välittää tietoa? Miten saadaan tieto kohtaantumaan oikein? Mitä innovoinnin tarkoituksesta pitää tietää, että sitä on tarkoituksenmukaista rahoittaa?
2. Koulutus ja neuvonta - hyödyksi käyttämättömät mahdollisuudet? Ja entä jatkossa, mitä tapahtuu määrärahaileikkauksen takia?
3. Pitäisikö/voiko asiakkaan tiedollisen ja taidollisen lähtötason ja/tai tarpeiden perusteella kohdentaa koulutusta, jolloin asiakas on motivoitunut ja kokee hyötävänsä koulutuksesta? Vai pitääkö vain tarjota kaikille saman sabluunan mukaan tietty paketti?

## 22.4.2013 klo 9-11 Maatalouden ympäristö

Johan Åberg, MTK  
Eero Pehkonen, MMM  
Tapani Veistola, SLL  
Holger Falck, SLC  
Tiina Malm, MMM  
Liisa Pietola, MTK  
Anna Schulman, MMM

### Tärkeimmät fokusryhmässä käsiteltävät asiat

1. Kehittämis- ja koulutushankkeiden ympäristönsuojelua tukevat tavoitteet
2. Paljonko EU:n ympäristötavoitteet (luonnon köyhtymisen pysäyttäminen, vesien hyvä tila ja ilmasto/energiatavoitteet) etenevät?
3. Ovatko työryhmässä valmistellut toimenpiteet mahdollisia toteuttaa? Riittävätkö hallinnon resurssit (toimeenpano, valvonta)? Mahdollistavatko määrärahat tarvittavat toimenpiteet?

## 23.4.2013 klo 9-11 Maatalouden kilpailukyky

Johan Åberg, MTK  
Eero Pehkonen, MMM  
Reijo Martikainen, Maaseutuvirasto  
Katriina Pessa, Maa- ja metsätalousministeriö  
Martti Patjas, MMM  
Tiina Malm, MMM  
Holger Falck, SLC  
Mika Sihvonen, MMM

Pia Lehmusvuori, MMM  
Timo Kukkonen, Hämeen ELY-keskus  
Kari Kivikko, Hämeen ELY-keskus  
Sanna Koivumäki, Mavi

### Tärkeimmät fokusryhmässä käsiteltävät asiat

1. Takaavatko riittävät investointimahdollisuudet kilpailukyisen maatalouden ilman, että tarvitsee maksaa runsasta pinta-alaperusteista luonnonhaittakorvauksia?
2. Mitä tehdään pienille tiloille, jotka eivät halua kasvaa?
3. Kilpailukyyn tarkempi määrittelmä ja piirteet maatalouden kannalta
4. Kilpailukyky on muutakin kuin säilyttävää tukea (=luonnonhaittakorvaukset). Miten saada tämä ymmärretyksi?
5. Millaiset edellytykset yhteiskunta tarjoaa suomalaisen maatalouden kilpailukyyn parantamiseen?
6. Yleisesti maatalouden kannattavuuden ja kilpailukyyn parantaminen maaseudun kehittämistoimilla
7. Maatalouden kannattavuuden kehittäminen ja toisena asiana Maaseutuohjelman keinot, joilla kilpailukykyä voidaan edistää
8. Millaisia kehittämisen välineitä uusi ohjelmakausi tarjoaa maatalouden kilpailukyyn parantamiseen ja miten näitä välineitä käytetään tehokkaasti?
9. Tukikohteet ja tuen määrät

## 23.4.2013 klo 12-14 Yrittäjyys ja kehittäminen

Johan Åberg, MTK  
Reijo Martikainen, Maaseutuvirasto  
Heli Walls, Suomen Kylätoiminta ry  
Katriina Pessa, Maa- ja metsätalousministeriö  
Timo Kukkonen, Hämeen ELY-keskus  
Kari Kivikko, Hämeen ELY-keskus  
Marianne Selkänaho, MMM  
Antti Jokivirta, TEM

### Tärkeimmät fokusryhmässä käsiteltävät asiat

1. Millaisia kehittämisen välineitä uusi ohjelmakausi tarjoaa yrittäjyyden edistämiseen ja miten näitä välineitä käytetään tehokkaasti?
2. Miten saamme mahdollisimman paljon vaikuttavuutta maaseutuohjelman toimenpitein.
3. Ohjelman strategia ja tavoitteet
4. Onko MMM:n ylipäätään tarkoituksenmukaista rahoittaa yritystoimintaa, eikä TEM voisi hoitaa maaseudun yrityksetkin

## 24.4.2013 klo 9-11 Elintarvikkeet ja eläinten hyvinvointi

Saara Meurasalo, MMM  
Leena Suojala, MTK  
Seija Ahonen-Siivola, MMM  
Ulla Sihto, Maaseutuvirasto  
Tiina Malm, MMM

### Tärkeimmät fokusryhmässä käsiteltävät asiat

1. Ruoan tuotannon vastuullisuuden kehittäminen
2. Ruoan arvostus ja läpinäkyvyys ruokaketjussa
3. Kuluttajan käsitykset ja mielikuvat erilaisten tuotantomuotojen vaikutuksesta tuotantoeläinten hyvinvointiin.
4. Hyvinvoinnin todentamistavat.
5. Ensiasteen elintarvikejalostusyritysten tukeminen miten investointitukiehtoja voidaan säätää luomua tukeviksi erityisesti kotieläintiloilla ja pk-elintarvikeyrityksissä?
6. Eläinten hyvinvoinnin tuen selkeyttäminen joka portaassa.
7. Eläinten hyvinvointi on osa suomalaista laatutyötä. Onko eläinten hyvinvointiin valmisteltu hyvät toimenpiteet? Riittävätkö näihin määrärahat? Koulutuksen ja neuvonnan merkitys?

#### **26.4.2013 klo 9-11 Ilmastonmuutos, energia- ja resurssi-tehokkuus**

Harri Ahlgren, TEM

Saara Meurasalo, MMM

Milja Keskinen, MMM

Ilpo Mattila, MTK ry

Anna Schulman, MMM

Seija Oikarinen, Mavi

Birgitta Vainio-Mattila, Maa- ja metsätalousministeriö

Reijo Martikainen, Maaseutuvirasto

Katriina Pessa, Maa- ja metsätalousministeriö

Ilpo Kuronen, SLL

Tärkeimmät fokusryhmässä käsiteltävät asiat

1. Yhteys muuhun lainsäädäntöön
2. Miten voidaan lisätä tehokkaasti suomalaisen uusiutuvan energian käyttöä.
3. Rakentamisinvestointien kannalta
4. Useammassa eri paikassa tarvitaan tietoa siitä, mitkä valittujen politiikkatoimien todelliset ilmasto-vaikutukset ovat eli esim. kuinka paljon tietty toimi vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Tietoa tarvitaan myös siitä kuinka paljon vähennystoimet maksavat vähennettyä päästömäärää kohden.
5. Miten ilmastonmuutos- ja energiatehokkuustavoitteet muutetaan maaseudun työpaikoiksi ja hyvinvoinniksi.
6. Tiedetäänkö vaikutuksista jo niin paljon, että yksittäiselle toimenpiteelle voidaan kohdentaa mitattava vaikutus ja hinta
7. Miten maataloustuotannossa voidaan vähentää khk-päästöjä niin, että maataloustuotanto ei tästä syystä vähenisi

- 1/2014 Metsäpoliittinen selonteko 2050  
ISBN 978-952-453-821-3 (Painettu)  
ISBN 978-952-453-822-0 (Verkojulkaisu)
- 1a/2014 Statsrådets skogspolitiska redogörelse 2050  
ISBN 978-952-453-823-7 (Painettu)  
ISBN 978-952-453-824-4 (Verkojulkaisu)
- 1b/2014 Government Report on Forest Policy 2050  
ISBN 978-952-453-825-1 (Painettu)  
ISBN 978-952-453-826-8 (Verkojulkaisu)