

TOIVO MUILU

FT, dos., johtava tutkija

Luonnonvarakeskus (Luke)

OLLI VOUTILAINEN

FT, erikoistutkija

Luonnonvarakeskus (Luke)

30.9.2020 saakka Vaasan yliopisto

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän toimivuus ja kehittäminen

Maaseutuvaikutusten arviointi (MVA) on menetelmä, jolla pyritään lisäämään maaseutua koskevan suunnittelun osapuolten keskinäistä dialogia ja parantamaan maaseudun erityispiirteiden huomioimista muutostilanteissa. Menetelmä pohjautuu osallistavan suunnittelun periaatteisiin. Se on ollut käytössä Suomessa vuodesta 2009. Tässä katsauksessa esitellään menetelmän kansainvälinen tausta sekä kokemuksia ja näkemyksiä sen käytöstä. Vaikka menetelmää ovat Suomessa suosittelleet muiden muassa valtioneuvosto, eduskunta ja Kuntaliitto, siitä ei ole muodostunut maaseutua koskevien alumuutosten vakiintunutta suunnittelukäytäntöä, ja menetelmää kohtaan on esitetty paljon kritiikkiä. Tässä katsauksessa havaitut ongelmat ja kehittämistarpeet on jäsennetty neljään kokonaisuuteen: MVA:n menetelmällinen kehittäminen, suhde muuhun suunnitteluun, menetelmän sitovuus ja vastuutus sekä tunnettuus ja vaikuttavuus. Tuloksia tarkastellaan sosiaalisen innovaation viitekehksessä.

Asiasanat

maaseutuvaikutusten arviointi, maaseudun muutos, paikkaperustainen kehittäminen, osallistava suunnittelu

Suomessa on ollut vuodesta 2009 lähtien käytössä osallistava maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä (tässä katsauksessa käytetään lyhennettä MVA), jolla on pyritty lisäämään maaseutua koskevien muutosten eri osapuolten keskinäistä dialogia. MVA-menetelmän taustalla on pitkään jatkunut väestön ja toimintojen keskittyminen ja kaupunkialueiden kehittämiseen painottunut politiikka, jossa maaseudun toimijat eivät useinkaan ole olleet tasavertaisia kehittäjäkumppaneita. Maaseudun kannalta merkittäviä muutosprosesseja ovat 2000-luvulla olleet muun muassa kuntaliitokset ja useiden hallitusten valmistelemat aluehallinto- ja sote-uudistukset.

Maaseutualueiden kehitykseen vaikuttavat samat yhteiskunnalliset muutos- ja uudistusprosessit kuin keskusalueisiin, mutta niiden vaikutusmekanismit voivat poiketa suuresti kaupunkiseuduista. Kansallisten ja globaalien muutosten kielteiset vaikutukset ilmenevät usein viiveellä ja erityisesti harvaanasutuilla ja vähäväkisillä maaseutualueilla paikallinen muutoskestävyys voi olla heikko.

Kuntaliitokset ja -uudistukset olivat 2000-luvun alkupuolella aluehallinnon muutosten näkyvin teema ja poliittinen jakolinja, joka kosketti etenkin maaseutukuntia ja nosti MVA-menetelmän suunnittelun agendalle. Liitosvauhtia kiihdyttivät kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke) ja sen jälkeinen kuntauudistus (Muilu 2013), joiden myötä kuntien määrä laski voimakkaasti. Kun kuntia oli vuoden 2000 alussa 452, vastaava määrä oli vuoden 2020 alussa 310. Lakkautetut kunnat olivat pääosin pieniä maaseutukuntia, jotka liitettiin suurempiin kaupunkeihin. Viime vuosina on tehty vain muutamia kuntaliitoksia (Kuntaliitto 2020).

MVA-menetelmän tarkoituksena on huomioida maaseudun asema muutosprosesseissa. Sekä valtioneuvosto että eduskunta suosittelivat menetelmän käyttöä jo vuoden 2009 maaseutupoliittisessa selonteossa (Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi... 2009, 37), mutta sen käyttö suunnittelussa on edelleen vapaaehtoista.

Suomessa MVA:n käyttö on painottunut ennakoarviointiin. Tätä on perusteltu sillä, että se mahdollistaa proaktiivisuuden ja tarvittaessa muutokset ennen päätöksentekoa (Åström & Kuhmonen 2016, 153). On hyvä huomata, että MVA on vain yksi monista ennakoarviointimenetelmistä, joita käytetään esimerkiksi kunnallisessa päätöksenteossa (Salenius & Ratia 2018).

Tässä katsauksessa esitellään MVA-menetelmän kansainvälinen tausta ja kokemuksia sen käytöstä Suomessa. Pääpaino on itse menetelmän kehittämisessä. Katsaus perustuu kirjallisuuskatsaukseen ja 15 asiantuntija-haastatteluun. Kirjallisuus koostuu aiempien tutkimusten lisäksi muista MVA-menetelmää koskevista teksteistä, kuten oppaista ja menetelmän käyttöä kuvaavista kirjoituksista. Haastateltavat olivat olleet tekemisissä MVA:n kanssa paikallis-, alue- tai kansallisella tasolla, jotkut useammassa roolissa ja yhteydessä. Haastattelut toteutettiin syyskuun 2019 ja kesäkuun 2020 välisenä aikana. Haastateltavilta kysyttiin heidän omia ja edustamiensa organisaatioiden kokemuksia ja arvioita menetelmän käytöstä.

Artikkeli jakautuu viiteen pääkappaleeseen. Johdannon jälkeen esitellään menetelmän kansainvälistä taustaa ja sen käyttöä Suomessa. Kolmannessa pääkappaleessa tarkastellaan menetelmässä havaittuja ongelmia ja kritiikkiä sekä kehittämisen kohteita lähinnä Isossa-Britanniassa ja Suomessa. Neljännessä osiossa avataan asiantuntijahaastattelujen pohjalta kokemuksia MVA-menetelmän käytöstä ja näkemyksiä sen kehittämisestä Suomessa. Lopuksi esitetään päätelmiä sosiaalisen innovaation viitekehyksessä.

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän lähtökohdat

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän perusideana on tunnistaa ja kuvata päätöksen, politiikan tai suunnittelun aiheuttamat merkittävät vaikutukset (yleensä rajatun) maaseutualueen kehitykseen. Menetelmä pohjautuu osallistavaan suunnitteluun ja OECD:n lanseeraamaan, niin sanottuun maaseutupolitiikan uuteen paradigmaan, joka edellyttää monitasoisen, sekä horisontaalisen että vertikaalisen hallinnan huomioivaa lähestymistapaa. MVA on osa horisontaalista hallintaa ja se on yksi tapa toteuttaa yhdennettyä maaseutupolitiikkaa (OECD 2006; Åström & Kuhmonen 2016).

Menetelmälle ei ole kansainvälisesti yhdenmukaista määritelmää tai ”työkalupakkia”, sillä eri maiden maaseutujen määritelmät, olosuhteet ja (maaseutu)poliittiset lähtökohdat vaihtelevat tuottaen samalla erilaisia arviointikäytäntöjä. Walker (2019) on kuitenkin tunnistanut niissä kaksi yhteistä ominaisuutta. Ensinnäkin MVA:n käyttö perustuu yleensä yhteiseen näkemykseen siitä, että arvioinnilla voidaan varmistaa maaseutuyhteisöjen oikeudenmukainen kohtelu politiikassa. Toiseksi jokaisella

menetelmää käytävällä maalla on kansallisen hallinnon ylätasolla toimielin, jolla on vastuu MVA:n toteuttamisesta, seurannasta ja raportoinnista.

Menetelmän tausta ja käyttö eri maissa

Yleisin englanninkielisissä maissa maaseutuvaikutuksen arvioinnista käytetty ilmaus on *rural proofing* eli sananmukaisesti ”maaseudun tarkastaminen” (Department for Environment, Food and Rural Affairs 2017). Kanadassa arviointia on kutsuttu termillä *rural lens* (Hall & Gibson 2016). Ruotsissa, kuten myös Suomessa ruotsinkielisen ilmaisun yhteydessä käytettävä termi on *landsbygdssäkring* (Tillväxtanalys 2016).

Menetelmää alettiin kehittää 1990-luvulta alkaen Kanadassa ja Isossa-Britanniassa. Walkerin (2019) mukaan Kanadan hallituksen alainen Rural Secretariat esitti *rural lens* -menetelmän käyttöönottoa 1990-luvun lopulla hallinnon eri osastojen työkaluksi, jolla voitaisiin arvioida politiikan vaikutuksia maaseutualueille. Isossa-Britanniassa *rural proofing* -menetelmä esiteltiin hallituksen politiikkalohkojen arviointivälineeksi 2000-luvun alussa. Etenkin Ison-Britannian kokemusten jälkeen menetelmää alettiin soveltaa ainakin Norjassa, Ruotsissa, Suomessa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja Etelä-Afrikassa (Walker 2019, 188).

EU-tasolla *rural proofing* nostettiin osaksi maaseutupolitiikkaa (CAP) Cork 2.0 -julistuksessa vuonna 2016. Julistuksen kohdassa 1 todetaan mm. seuraavasti: ”*The rural potential to deliver innovative, inclusive and sustainable solutions - - should be better recognised. A rural proofing mechanism should ensure this is reflected in Union policies and strategies.*” (Cork 2.0 Declaration 2016, 6; Introduction: Is rural proofing ... 2017, 26–27).

Shortall ja Sherry (2016, 5) ovat todenneet, että *rural proofing* on laaja käsite, jota käytetään usein maaseutupolitiikan puolustamiseen ja maaseudun valtavirtaistamiseen. Tarkoituksena on varmistaa, että ihmiset saavat politiikassa yhdenvertaisen kohtelun kaikissa maan osissa. Tämän näkökulman mukaan tavoitteena ei varsinaisesti ole kehittää maaseutupolitiikkaa vaan pikemminkin tarkistaa politiikkoja sen varmistamiseksi, että myös maaseudun asukkaat saavat yhtäläisen pääsyn yhteisiin käytäntöihin ja ohjelmiin. Walkerin (2019) tavoin Shortall ja Sherry (emt.)

korostavat, että menetelmä edellyttää kansallista vastuutahoa eli käytännössä ministeriötä tai sen alaista hallintoelintä.

Walkerin (2019) toteamien kahden ominaisuuden lisäksi kolmanneksi yhteiseksi piirteeksi MVA:lle eri maissa voidaan katsoa, että menetelmä perustuu yleensä kansallisen tason ohjeistukseen. Kanadassa vuonna 1998 luodun *rural lens* -mallin takana oli hallituksen alaisen sektoriorganisaation yhteydessä vuosina 1996–2013 toiminut Rural Secretariat (Hall & Gibson 2016). Arviointimalli perustui kymmeneen vaiheeseen alkaen aloitteen tai toimenpiteen kuvauksesta ja päätyen monitorointiin ja evaluointiin. Menetelmästä saadut kokemukset olivat osin ristiriitaisia (kriittikistä tarkemmin seuraavassa pääkappaleessa). Hallin & Gibsonin (2016, 13–15) mukaan Kanadassa ei ole vuoden 2016 jälkeen ollut keskuksenhallinnon johtamaa *rural lens* -menetelmää, mutta sitä käytetään edelleen useissa provinseissa ja territorioissa (esim. Rural Lens... 2019).

Isossa-Britanniassa *rural proofing* -ohjeistuksen laati Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA). Isossa-Britanniassa kehitetty tarkistuslista on toiminut mallina myös Suomelle. Siinä erotetaan arvioinnille neljä vaihetta: suunnitellun politiikan suorien ja epäsuorien vaikutusten tunnistaminen, niiden mittakaava, miten toteutettava politiikka tai toimenpide sopeutetaan parhaiten edellä havaittuun tilanteeseen ja millaisia vaikutuksia politiikalla tai toimenpiteellä on ollut (Department for Environment, Food ... 2017, 1).

Myös Uudessa-Seelannissa on laadittu tarkistuslistaan perustuva opas *rural proofing* -menetelmästä (Ministry for Primary Industries 2018; 2019). Etelä-Afrikassa menetelmää on sovellettu mm. maaseutua koskevassa terveystaloudessa (Eagar 2013; Rural Proofing for Health: Guidelines 2015). Australiassa on arvioitu sekä terveystaloudetta (Rural proofing 2015) että maaseudun naisten asemaa (Rural proofing 2016). Shortall ja Sherry (2018) ovat tehneet katsauksen *rural proofing* -metodista Pohjois-Irlannissa ja he esittävät useita suosituksia menetelmän kehittämiseksi.

Ruotsissa julkaistiin vuonna 2016 Parlamentariska Landsbygdskommittén toimeksiannosta vertailu maaseutupolitiikasta ja MVA-menetelmästä Isossa-Britanniassa, Kanadassa, Norjassa ja Suomessa. Kaikissa vertailuun sisältyneissä maaraaportteissa korostettiin alueen rajoittamisen ja tavoitteiden määrittelyn tärkeyttä. Niiden ohella arviointiin sopivien,

räätälöityjen tilastojen katsottiin olevan olennainen tekijä seurannassa (Tillväxtanalys 2016).

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän käyttö Suomessa

Suomen maaseutupolitiikassa on huomioitava väljä asutus ja pitkät välimatkat (esim. OECD 2008). Alueiden erilaisista kehitysedellytyksistä johtuen yhteiskunnallisten päätösten seuraukset ovat maaseudulla usein erilaisia kuin keskuksissa. MVA-menetelmän mukaan maaseutu tulisi huomioida aluehallinnollisten muutosten valmistelussa myös alueellisten resurssien kestävän ja monipuolisen hyödyntämisen näkökulmasta.

MVA-menetelmä otettiin käyttöön Suomessa Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) (nykyään maaseutupolitiikan neuvosto, MANE) toimesta vuonna 2009. Taustalla olivat siihenastiset kokemukset Ison-Britannian ja Kanadan *rural proofing* ja *rural lens* -menetelmistä (Ponnikas ym. 2011; Muilu 2013; Åström & Kuhmonen 2016; Sireni ym. 2017).

MVA nähdään yhtenä paikkaperustaisen kehittämisen työkaluna (Åström & Kuhmonen 2016). Sillä on myös vahva kytkös maaseutupolitiikkaan. Vuosien 2014–2020 maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa paikkaperustainen kehittäminen määriteltiin aluekehittämiseksi ja -politiikaksi, joka tunnistaa paikkojen monimuotoisuuden ja ottaa huomioon paikan lähtökohdat ja tarpeet (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014). Ohjelmassa oli useita MVA-menetelmään liittyviä toimenpiteitä, kuten että MVA ”otetaan systemaattiseksi osaksi päätöksenteon valmistelua ja toteuttamista eri tasoilla” (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2014, 61). Åström ja Kuhmonen (2016, 149) totesivat paikkaperustaisuuden olevan myös maaseutu- ja kaupunkipolitiikkaa yhdistävä ja samalla kahtiajakoa lieventävä tekijä.

Kuntaliitto on suositellut MVA-menetelmää käytettäväksi kuntarakennemuutoksissa (Suomen Kuntaliitto ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR 2015, 5; ks. myös Husberg 2014, 28–31). MANE ja Suomen Kuntaliitto laativat vuonna 2016 menetelmästä esitteen suositellen sen käyttöä niin alueuudistuksen valmistelussa kuin sen toteuttamisessa (Maaseutupolitiikka.fi ym. 2016).

Suomalaisen MVA-mallin perustana on tarkistuslista, jossa on kuusi asiakokonaisuutta ja niitä koskevat arviointikysymykset. Asiakokonaisuudet kattavat maaseudun elinkeinot, osaamisen, asumisen ja palvelut,

saavutettavuuden, vetovoimatekijät sekä yhteisöllisyyden (Maaseutupoliitiikka.fi ym. 2016). MVA voidaan jaotella ennakkoarviointiin, toimeenpanon aikaiseen arviointiin ja loppuarviointiin, jotka muodostavat optimaalisessa tilanteessa kokonaisuuden (Suomen Kuntaliitto ja Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä YTR 2015).

MVA voidaan toteuttaa esimerkiksi yhdessä tai useammassa työpajassa, joihin kutsutaan sekä politiikan tekijät että niiden kohteet. Aluksi keskustellaan, onko suunnitellulla toimenpiteellä vaikutuksia arvioitavaan asiakokonaisuuteen maaseudun kannalta. Jos päädytään kyllä-vastaukseen, pohditaan vaikutuksen laatua ja voimakkuutta sekä tarvittavia toimenpiteitä. Esimerkiksi maaseudun palveluja koskevana arviointikysymyksenä voi olla: Vaikuttaako politiikka(päätös) tavalla, jonka seurauksena maaseudun, kunnan tai kylän palvelujen määrä heikkenee? (Muilu 2011).

MVA-menetelmää on sovellettu mm. Kainuun ja Keski-Suomen maakuntaohjelmien valmistelussa (Ponnikas ym. 2011 76–77). Keski-Suomen maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmassa menetelmää on käytetty systemaattisesti eri teemojen, kuten bio-, digi- ja hyvinvointitalouden sekä matkailun arvioinnissa (Keski-Suomen maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma 2019–2020 2018). Vuosina 2017–2018 toteutettiin Sipilän hallituksen valmistelemaan maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvä pilottihanke, jonka kohteena olivat Kainuu ja Pirkanmaa. Hankkeen yhtenä tavoitteena oli MVA-menetelmän käyttöönoton edistäminen sekä kehittäminen siten, että se olisi tulevaisuudessa normaali käytäntö päätöksenteossa eri tasoilla (Kuntaliitto 2017; Kujala ym. 2019; Maaseutupoliitiikka.fi 2019).

Eniten MVA-menetelmää on Suomessa sovellettu 2010-luvulla kuntajakaja kuntaliitosselvitysten yhteydessä. Yksi ensimmäisiä kokeiluja oli Lahden seudun yhdeksän kunnan liitoksen valmistelu vuonna 2010. Liitos ei toteutunut, mutta menetelmä sai eri osapuolilta hyvää palautetta (Katajamäki ym. 2010). Hieman tuon jälkeen MVA:ta hyödynnettiin Uusi Lohja -monikuntaliitoksen maaseutuvaikutusten tarkastelussa (Ponnikas ym. 2014).

Tämän jälkeen menetelmää on sovellettu esimerkiksi seuraavilla kuntajakoselvitysalueilla: Raahe-Siikajoki-Pyhäjoki, Nilakka (= Keitele, Piela-
vesi, Tervo ja Vesanto), Kuopio-Siilinjärvi-Suonenjoki ja Juankoski-Kuopio (Suomen Kuntaliitto ja Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä YTR 2015). Oulun suurkuntaliitokseen liittyen hyödynnettiin MVA:ta sekä

maaseutuohjelman kontekstissa (Ponnikas ym. 2014, 170–171) että siihen liittyvässä tutkimuksessa (Muilu ym. 2013).

Maaseutuvaikutusten arviointi tutkimuksen kohteena

Åbo Akademin tutkija Kenneth Nordberg (2019, 49; 2020, 4) on todennut, että MVA:sta on toistaiseksi tehty vain harvoja tieteellisiä tutkimuksia. Niitä löytyy lähinnä Ison-Britannian *rural proofing* -menetelmästä, mutta ne ovat sikäli mielenkiintoisia Suomen kannalta, että Suomeen lanseerattu MVA on saanut runsaasti vaikutteita juuri Ison-Britannian mallista.

Atterton (2008), Shortall & Alston (2016) ja Sherry & Shortall (2019) ovat esittäneet painavaa kritiikkiä Ison-Britannian MVA-mallia kohtaan. Atterton (2008) julkaisi tiettävästi ensimmäisen tieteellisen analyysin *rural proofing* -menetelmän siihenastisesta käytöstä Englannin maaseutua koskevassa hallinnossa. Hänen aineistonaan olivat vuotuiset raportit menetelmän soveltamisesta eri organisaatioissa (esim. Commission for Rural Communities 2007). Attertonin (emt.: 4–5) yleissävy oli kriittinen mm. arvioinnin perustana käytettyä tarkistuslistaa (*checklist*) kohtaan. Hän totesi, että valtakunnallinen *one-size-fits-all* -tarkistuslista tuottaa helposti pelkän luettelon oletetuista maaseutuvaikutuksista. Edelleen hän kysyi, kuka päättää, milloin suunniteltu toimenpide on maaseudun kannalta merkittävä ja miten tämä päätös syntyy? Onko menetelmän tarkoitus suosia maaseutua kaupunkien kustannuksella? Atterton (2008) päätyi kuitenkin toteamaan, että menetelmän tärkeys ei ollut Englannissa ainakaan vähentynyt, mutta se vaatii uudistamista.

Shortall & Alston (2016) tarkastelivat tutkimuksessaan, miten Englannissa käytetty MVA soveltuisi käytettäväksi Australian kontekstissa. Heidän johtopäätöksensä oli, että englantilaisen *rural proofing* -mallin soveltaminen sellaisenaan Australiassa olisi lähes varmasti hyödytöntä johtuen maiden erilaisesta sosiaalisesta ja spatiaalisesta kontekstista.

Sherry & Shortall (2019) tarkastelivat asiantuntijahaastatteluihin pohjautuen MVA:n käyttöä Pohjois-Irlannissa ennen ja jälkeen tilanteen, jossa se muuttui lainsäädännöllisesti velvoittavaksi vuonna 2016. He totesivat, että menetelmän ydinheikkous on sen virheellinen olettaus kaupunki-maaseutu-kahtiajaosta eli siitä, että ne ovat erillisiä homogeenisia

vyöhykkeitä. Tällöin ei tunnisteta maaseudun sisäistä diversiteettiä ja se nähdään annettuna ”tarvitsijana”.

Polarisoiva alueasetelma johtaa moniin ongelmiin. Ensinnäkin Sherry ja Shortall (2019) tunnistivat vastahakoisuutta menetelmän käyttöä kohtaan: se nähtiin enemmän hallinnolliseksi veloitteeksi kuin oikeasti vaikuttavaksi välineeksi. Toiseksi toteuttamista hankaloittivat tulkinnanvaraisuus ja epäselvyys politiikkatavoitteista, pääkäsitteistä sekä MVA:n käytön kannustimista ja käyttämättä jättämisen sanktioista. Kolmantena kriittisenä tekijänä Sherry & Shortall (2019) mainitsivat poliitikkojen roolin ja vaikuttimet. Neljänneksi he havaitsivat omistajuuden puutetta maaseutunäkökulman esille tuomisessa ja hoitamisessa ja siten myös arviointiprosessin haltuun otossa (emt. 340–342).

Viitaten kokemuspohjaisiin arviointeihin englantilaisesta mallista (Department for Environment, Food and Rural Affairs 2015; House of Lords 2018), Nordberg (2019 12, 50) kiteytti keskeiseksi kritiikiksi viisi teemaa: MVA on otettu mukaan liian myöhäisessä vaiheessa, sen vaikutus on ollut heikko, paikallisyhteisöt eivät ole saaneet ääntään kuuluviin, todellisia olosuhteita koskevan tiedon löytäminen on ollut vaikeaa ja menetelmä ei ole huomionnut maaseudun sisäisiä vaihteluita.

Myös Rewhorn (2019) nosti paikallisen fokuksen paremman huomioimisen keskeiseksi MVA:n kehittämisen kohteeksi Isossa-Britanniassa. Edelleen Ruotsissa toteutetussa, Ison-Britannian, Kanadan, Norjan ja Suomen MVA-menettelmien vertailututkimuksessa havaittiin vastaavia ongelmia (Tillväxtanalys 2016, 14, 57, 73–76).

Havainnot Suomesta

Husberg (2013) selvitti 11 erityyppisiä maaseutukuntia edustaneen kunnanjohtajan kokemuksia MVA-menelmästä. Vastausten perusteella kuntien sisäisissä päätöksissä ei yleensä ollut tehty erillistä maaseutuvaikutusten arviointia, vaan se ”istuu päättäjien selkärangassa”. Kunnanjohtajien mukaan MVA:n tulisikin olla sisäänrakennettu osa jokapäiväistä työntekoa. Maaseutualueiden erityispiirteiden ja asukkaiden näkemysten huomioimisessa kunnan strategia on tärkeä työkalu (Husberg 2013).

Åström ja Kuhmonen (2016, 154–155) tarkastelivat maaseutuvaikutusten arviointia työkaluna kuntarakenteen muutosprosessissa. Heidän mukaansa menetelmä vaatii ensinnäkin ohjatun prosessin ja

vastuutuksen jollekin henkilölle. Toiseksi MVA:n tulee perustua paikallisten toimintakulttuurien tuntemiseen. Kolmanneksi eri toimijoiden yhteen saattaminen on avainasemassa vuoropuhelun varmistamiseksi. Neljänneksi tarvitaan avointa viestintää ihmisten osallistumishalun herättelijäksi. Viidenneksi keskeistä on tulosten dokumentointi tulosten jatkoehdyntämisen varmistamiseksi. Åströmin ja Kuhmosen (2016) havainnot ovat siten pitkälti samoja kuin edellä tarkastelluissa ulkomaisissa tutkimuksissa.

Muilu ym. (2013) tutkivat Kainuussa vuosina 2005–2012 toteutettua hallintomallikokeilua ja Oulussa vuonna 2013 tapahtunutta viiden kunnan liitosta. Osana tutkimusta kehitettiin MVA-menetelmää. Sen kehittämiskohteet jaettiin viiteen, osin toisiinsa liittyvään kokonaisuuteen: menetelmän (toteuttamisen) kehittäminen, suhde muuhun suunnitteluun, sitovuus, vaikuttavuus ja tunnettuus (emt.).

Ensinnäkin menetelmän kehittämiseen liittyen Muilu ym. (2013) toteivat, että työpajojen tueksi tarvitaan muitakin menetelmiä kuten kyselyjä ja haastatteluja, jotta muutos- tai suunnittelutilanteen maaseutuvaihtuksia voidaan arvioida syvällisesti. Oleellisinta on etsiä yhteisiä tavoitteita lisäämällä arvioinnin eri osapuolten vuoropuhelua.

Toiseksi MVA:n suhde muihin alueella tai kunnassa meneillään oleviin suunnittelu- ja strategiaprosesseihin voi jäädä irralliseksi. Tämä voidaan välttää, jos MVA liitetään osaksi alue- ja kuntasuunnittelua heti prosessin alkuvaiheessa.

Kolmanneksi Muilu ym. (2013) nostivat esille MVA-menetelmän sitovyyden liittyvät ongelmat. MVA ei ole lainsäädännöllisesti tai muutoin velvoittava menetelmä, vaan sen käyttö perustuu vain suosituksiin. Tällöin esimerkiksi ajallisten tai muiden resurssien ollessa tiukalla MVA jätetään tekemättä.

Neljänneksi MVA:n vaikuttavuus jää vähäiseksi, mikäli tuloksille ei anneta riittävää painoarvoa virallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Vaikuttavuutta voidaan parantaa prosessin julkisuudella, läpinäkyvyydellä, osallistavuudella ja vuorovaikutteisuuudella. Keskeistä on myös tuloksista viestiminen eri foorumeilla läpi arviointiprosessin sekä seuranta.

Viidentenä kehittämiskohteena tutkimuksessa nostettiin esille MVA:n heikko tunnettuus. Sen parantaminen edellyttää jatkuvaa ja aktiivista

tiedottamista sekä lisää kokeiluja, joiden tuloksista tiedotetaan asianosaisille. (Emt. 87–89.)

Sosiaalisen innovaation näkökulma

MVA-tutkimuksessa toistuvat samat teemat ja ongelmat. Nordberg (2019, 12, 51) on tiivistänyt ydinongelmaksi todellisten paikallisten olosuhteiden huomioimisen arviointiprosessissa. Tämä taas juontuu ylhäältä päin johdetusta mallista, joka perustuu arviointiteemojen yleistykseen käsiteltävyyden helpottamiseksi. Arvioinnin tulisi kuitenkin lähteä enemmän alhaalta ylöspäin kuin ylhäältä alaspäin. Paikallisyhteisöt tulisi ottaa mukaan arviointiin.

Tähän pyritessä käsitteiden *spatial justice* (alueellinen oikeudenmukaisuus) ja *social innovation* (sosiaalinen innovaatio) tarkastelu olisi Nordbergin (2019; 2020) mukaan hyödyllistä. Alueellinen oikeudenmukaisuus viittaa *maantieteeseen* eli eri paikkojen erilaisiin ja muuttuviin kehitysedellytyksiin, joihin voi myös vaikuttaa. Sosiaalisen innovaation käsitteen avulla taas voidaan tunnistaa *dynamiikka*, jolla paikalliset ja ulkoiset toimijat ja resurssit voidaan saada mukaan arviointiin (tarkemmin sosiaalisista innovaatioista maaseudun kehittämisessä ks. Bock 2016; Neumeier 2017).

MVA:n voidaan itsessään tulkita olevan sosiaalinen innovaatio. Neumeierin (2012, 55) mukaan sosiaaliset innovaatiot ovat asenteiden, käytöksen tai käsitysten muutoksia ihmisryhmässä, joka muodostaa tiettyjen linjattujen intressien verkoston. Nämä muutokset johtavat ryhmässä uusiin ja parantuneisiin yhteistyön toimintatapoihin.

Neumeier (2017, 37–41) on jakanut sosiaalisten innovaatioiden kehittymiseen vaikuttavat tekijät kolmeen pääluokkaan. Ensimmäinen käsittää tekijät, jotka ovat ylipäänsä tärkeitä innovaatioprosessien menestymiselle. Näitä ovat innovaation suhteellinen hyöty, sopivuus olemassa oleviin kokemuksiin, tarpeisiin ja arvoihin, käytön helppous, kokeiltavuus todellisissa olosuhteissa sekä innovaation aikaansaamien potentiaalisten tulosten havaittavuus.

Toinen luokka käsittää sosiaalisen innovaation ulkopuoliset tekijät, jotka mahdollistavat tai rajoittavat toimijoiden osallistumista ja sen toteuttamista. Näitä ovat esimerkiksi ulkoinen tuki rahoituksen ja asiantunteumuksen muodossa, organisatoriset rakenteet, juridiset olosuhteet sekä

julkishallinnon valmius lähteä mukaan tukemaan prosesseja, joiden lopputulos on epävarma. Kolmas luokka käsittää tekijät, jotka vaikuttavat osallistumisprosessiin. Näistä tärkeimpiä ovat osallistuvien toimijoiden kyvyt ja sitoutuminen, organisaatorakenne, seurattavien prosessien ja konseptien hyväksyntä sekä halukkuus tehdä rakentavaa yhteistyötä (Neumeier (2017, 37–41).

MVA-prosessissa ovat mukana jokseenkin kaikki näin määritellyn sosiaalisen innovaation elementit. Käsillä olevan tutkimuksen tuloksia peilaamaan lopuksi Neumeierin (2012; 2017) kuvaamaan sosiaalisen innovaation viitekehukseen.

Arviointimenetelmän toimivuus ja kehittäminen

Seuraavaksi tarkastellaan asiantuntijahaastattelujen tuloksia. Niitä jäsenetään edellisessä luvussa kuvatulla, Muilun ym. (2013) tutkimuksessa laaditulla luokituksella MVA:n kehittämisteemoista. Ne tiivistetään tässä yhteydessä neljään kokonaisuuteen: MVA menetelmänä, suhde muuhun suunnitteluun, sitovuus ja vastuutus sekä menetelmän tunnettuus ja vaikuttavuus.

MVA menetelmänä

MVA:sta koettuun hyötyyn ja menetelmän käyttöönottoon vaikuttaa paljon se, miten helpoksi sen käyttö koetaan. Haastattelujen perusteella MVA koetaan raskaaksi, jos prosessi vie läpi koko tarkistuslistaa hyödyntäen. Kuntaliitos- ja maakuntauudistusprosesseissa menetelmää onkin usein hyödynnetty sovelletusti valiten arvioitaviksi juuri nimenomaisen tilanteen kannalta tärkeitä teemoja. Toisaalta on tarkoituskin, että tarkistuslista toimii vain ohjenuorana. Haastateltavat peräänkuuluttavatkin MVA-menetelmän joustavaa hyödyntämistä. Tehtyjä arviointeja ei siten tule suoraan kopioida alueelta tai tilanteesta toiseen. Eräs haastateltu kuvasi asetelmaa seuraavasti (huom. haastatelluista ei esitetä taustatietoja anonymiteetin säilyttämiseksi):

” – he oli sitten tehnyt sellaisen oman listan, ihan oma-aloitteisesti, mikä minusta oli tosi hyvä juttu. Katsonut, että nämä asiat nyt on tässä kohtaa relevantteja, sen tyyppiseen menettelyyn pitäisi saada rohkaistua ja sitten ehkä sen perussabluunan pitäisi olla niin semmoinen helppo, että siitä pystyisi hyvin johtamaan myös niitä keissikohtaisia sabluunoita.”

MVA on yleensä toteutettu lähinnä osallistavia, työpajatyyppejä tilaisuuksia hyödyntäen. Yksi metodin selkeä koettu hyöty onkin ollut eri toimijoiden välisen vuoropuhelun synnyttäminen ja lisääminen maaseutukontekstissa.

”Tämä on aivan loistava minun mielestä tällainen osallisuuden työkalu.”

” – – mutta sitten kun ollaan päästy ihan käytännönläheiseen työpajatyöskentelyyn, missä on nostettu niitä käytännön asioita ja näkökulmia, niin kyllä silloin tulla innostusta ja ymmärrystä, että tätä kautta pystytään huomioimaan maaseutualueita.”

Niissä maakuntauudistusprosesseissa, joissa MVA:ta on hyödynnetty, työpajojen ohella toteutetut kyselyt on nähty koko MVA-prosessin keskeisinä onnistumisina. Kyselyillä on saatu toimijoita osallistumaan maaseutunäkökulman tarkasteluun sekä siten omalta osaltaan maaseutuvaikutusten arviointiin.

Haastatteluissa nousi esille myös paikkatietopohjaisen kaupunki–maaseutu-alueuokituksen potentiaali MVA-menetelmän työkaluna (luokituksesta Helminen ym. 2014; Helminen ym. 2020). Alueuokituksella voitaisiin hahmottaa tarkemmin toimenpiteiden ja päätösten vaikutuksia sekä erityyppisillä maaseutu- kuin muillakin alueilla. Tällainen aluevaikutusten tarkastelu kaupunki–maaseutu-jatkumolla voisi myös poistaa kaupunki–maaseutu-vastakkainasettelua.

Haastattelujen ja niitä tukevan muun aineiston perusteella arviointien jälkiseurantaa ei ole juuri tehty. Seurannan puutetta on perusteltu mm. sillä, että MVA:n kohteena ollut kuntaliitos tai maakuntauudistus ei olekaan toteutunut. Tästä huolimatta olisi arvokasta hahmottaa, miten toimijoiden maaseutuymmärryksen kasvua ja uusia verkostoja on hyödynnetty muissa yhteyksissä. Toisaalta olisi kiinnostavaa tietää, mitä maaseutuvaikutuksia on ollut sillä, että kuntaliitos tai maakuntauudistus ei toteutunutkaan.

MVA:n suhde muuhun suunnitteluun

Alueelliset ohjelmat ja strategiat ovat usein maaseutunäkökulmasta epä-määräisellä ja yleisellä tasolla, jolloin niiden maaseutuvaikutusten arviointi on hankalaa. Jos jo suunnittelun tavoitteenasetannasta puuttuu maaseutu-ulottuvuus, MVA:n toteuttaminen voi olla jopa mahdotonta: ei

ole kovin uskottavaa ”päälleliimata” maaseutunäkökulmaa jälkikäteen suunnitteluprosessiin. Maaseutu tulisikin määritellä yhdeksi arviointikohteeksi jo etukäteen.

Yksi hidaste MVA:n yleistymiselle on, että Suomessa on jo käytössä lukuisia päätösten vaikutusten ennakoarviointimenetelmiä. Salenius ja Ratia (2018) esittelivät ennakoarvioinnin perusteita kunnallisessa päätöksenteossa Kuntaliiton Evataan yhdessä! -oppaassa. He listasivat yhdeksän erilaista vaikutusarvioinnin tyyppiä, kuten ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) ja sukupuolivaikutusten arviointi (SUVA). MVA ei ollut mukana listassa. Osa arvioinneista on lainsäädännöllisesti velvoittavia, esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi (YVA) sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA). Vaarana onkin (usein samojen) toimijoiden ”arviointiähky” ja resurssipula vapaaehtoisten arviointien käyttämiseen. MVA tulisikin kytkeä osaksi joka tapauksessa tehtäviä arviointeja, jolloin esimerkiksi työpajoja, haastatteluja ja kyselyjä voitaisiin yhdistää. Kuntatasolla tämä voisi tarkoittaa myös MVA:n kytkemistä kuntastrategiaan, kunnan hyvinvointikertomukseen ja budjetointiprosesseihin.

” – – semmoinen helppous ja kepeys, että sitä saataisiin osaksi olemassa olevaa tekemistä, eikä uusi erillinen hankalaksi koettava, lisätyönä koettava asia. Jotenkin, että saataisiin se maaseutunäkökulma sulautettua olemassa olevaan toimintaan – –”

MVA tulisi ottaa mukaan suunnitteluprosessiin heti alkuvaiheessa eli ennakoarviointina. Tällöin esimerkiksi ohjelmat ja strategiat olisi mahdollista muotoilla siten, että myös niiden maaseutuvaikutuksia voisi jatkossa arvioida paremmin ja systemaattisemmin. Kansallisella tasolla maaseutunäkökulma tulisi huomioida kaikissa maaseudun kannalta tärkeissä lainsäädännöllisissä uudistuksissa, esimerkiksi kytkemällä MVA oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeisiin. Maaseutupoliittiset kokonaisohjelmat ovat olleet tässä suhteessa keskeisiä tienraivaajia, sillä ne ovat lisänneet maaseututietoisuutta valtionhallinnossa laajemminkin.

Haastattelujen perusteella MVA:n hyödyntäminen on voitu kokea tarpeettomaksi kyseessä olevan alueen (esim. kunnan) maaseutumaisuuden vuoksi. Tällöin on voitu ajatella, että kaikki muutenkin tehtävä suunnittelu on samalla tavallaan maaseutuvaikutusten arviointia.

MVA:n sitovuus ja vastuutus

MVA ei ole lakisääteinen menettelytapa, minkä vuoksi sen tulokset ovat lähinnä suosituksia. Haastattelujen perusteella lainsäädännöllisen velvoitteen kytkemisellä MVA:han voisi olla kahdenlaisia vaikutuksia. Ensinnäkin velvoite varmasti lisääisi menetelmän käyttöä, kun sitä olisi pakko hyödyntää. Toisaalta pakotettuna MVA saatettaisiin toteuttaa vain siksi, että se on pakko toteuttaa, jolloin tulokset voisivat jäädä vaatimattomiksi. Sitovuutta parempana keinona haastatellut näkivät yleisesti sen, että osallisille osoitetaan MVA:n toteuttamisen konkreettiset hyödyt, jolloin se olisi vapaaehtoisenaikin menetelmänä houkutteleva työkalu.

Yhtenä keskeisenä esteenä menetelmän käytön yleistymiselle on nähty aiemmissa tutkimuksissa MVA-prosessin omistajuuteen liittyvät ongelmat (esim. Sherry & Shortall 2019). MVA ei Suomessa tietävästi sisälly minkään organisaation tai kenenkään yksittäisen virkamiehen varsinaiseen tehtäväkuvaan. Tällöin arvioinnin tuloksia ei hyödynnetä lopuarvioinnin tai edes toimeenpanon aikaisen arvioinnin näkökulmasta. Tulisikin miettiä laajemmin, kenen tai keiden vastuulla kussakin organisaatiossa on ottaa huomioon maaseutuvaikutukset. Kyse on paitsi käytettävistä olevasta ajasta ja resursseista, myös asioiden prioriteettijärjestyksestä.

” – – niistä puuttui sen prosessin omistajuus. Kun niitä tehtiin tällä tavalla valtakunnallisen pilotin toimesta ja me vetäjät tehtiin se mitä meille oli annettu tehtäväksi, niin se, että mikä se sitten paikallisesti, se prosessin eteneminen olisi varmistettu, niin se jäi tekemättä.”

Jotta MVA:lla olisi todellista ohjausvaikutusta, sen toteuttajilla tulisi olla suora keskusteluyhteys päättäviin tahoihin. Tietyntyylinen velvoittavuus ilman lakisääteisyyttäkin arviointiannin huomioimisessa voisi lisätä vaikuttavuutta. Tulisi myös huolehtia siitä, että esimerkiksi MANE:ssa mukana olevat ministeriöiden ja muiden sidosryhmien edustajat nostavat maaseutunäkökulmaa esiin organisaatioidensa strategioiden valmisteluissa.

”Sillä tiedolla tavallaan pitäisi olla semmoinen ohjausvaikutus myös. Jos nähdään selvästi, että jonkunlainen palveluiden tuotannon ratkaisu asettaa tietyllä alueella asuvat ihmiset täysin eriarvoiseen asemaan, niin silloin olisi oikeasti semmoinen vaikutus sillä havainnolla, että se huomioitaisiin palveluiden suunnittelussa ja otettaisiin tosissaan ja se olisi semmoinen velvoittava. Koko ajan minä näköjään palaan siihen, että se pitäisi olla se vaikuttava yhteys siihen sillä tiedolla ja sitten sillä päätöksenteolla.”

MVA:n tunnettuus ja vaikuttavuus

MVA:n käytön yhtenä keskeisenä ongelmana on menetelmän suhteellisen vähäinen tunnettuus, joka todettiin jo Muilun ym. (2013) tutkimuksessa. Tietoisuus MVA:sta näyttää edelleen rajoittuvan pitkälti asiaan vihkiytyneiden keskuuteen. Toisaalta maaseutuvaikutusten arviointi terminä voi olla vieras, vaikka organisaatiossa tehtäisiinkin saman tyyppisiä arvioita. MVA-tietoisuuden lisäämisellä voitaisiin kasvattaa itseymmärrystä maaseudusta ja vaikuttaa toisinaan epäluuloisiinkin asenteisiin paitsi itse menetelmää, myös laajemmin maaseutunäkökulmaa kohtaan.

Kansallisella tasolla MVA:sta ovat tiedottaneet etenkin MANE (aiemmin YTR) ja Kuntaliitto (esim. laaditut oppaat, tiedotus- ja koulutustilaisuudet). Varsinaisia MVA-tiedotus- ja koulutustilaisuuksia on kuitenkin järjestetty hyvin vähän. Toisaalta yleinen näkemys haastateltujen parissa oli, että menetelmän hyödyntämisen oppii paremmin tekemällä kuin koulutusten kautta.

MVA:ta voidaan käyttää monella tasolla ja monissa eri yhteyksissä, joten myös tiedottamisessa tarvitaan räätälöintiä kansalliselta alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Tiedottamisessa pitää pystyä osoittamaan menetelmän käytön konkreettiset hyödyt. Siksi olisi tärkeää viestiä onnistuneista ja vaikuttavista prosesseista. Koska ajalliset ja taloudelliset resurssit ovat yleisesti yhä tiukemmassa, MVA-tiedotusta ja -koulutusta voisi järjestää osana muuta tiedotus- ja koulutustoimintaa.

” – jotenkin pitäisi pystyä viestimään myöskin sitä lisäarvoa, mitä arviointi tuottaa. Jos panostetaan aikaan ja resurssiin jo hetken tässä valmisteluvaiheessa, niin sitten saatetaan välttyä tietyiltä hankaluuksilta myöhemmin.”

” – ehkä tiedotuksella pystyisi sitäkin edistämään, että tekisi vaikka joitakin esimerkkejä, että miten muutamissa erityyppisissä tilanteissa pystyisi sitä käyttämään.”

MVA:n yksi kulmakivistä on eri toimijoiden osallistuminen arviointiin, joskin työpajoihin on osallistunut vaihteleva määrä toimijoita. Haastatte- luissa yleisimpänä MVA:n hyötynä mainittiin metodin osallistavan otteen ansiot: toimijat saadaan yhdessä pohtimaan maaseutuasioita eli maaseutuymmärrys kasvaa ja uusia näkökulmia nousee esille. MVA-prosessin kautta suunnittelutyöhön on saatu mukaan uusia toimijoita. Kuntaliitos- selvityksissä pienempien kuntien, kylien ja muiden usein paitsioon jäävien toimijoiden on ollut mahdollista saada ääntänsä kuuluviin. Osallistava

prosessi on jo sinällään arvokas ja antaa työkaluja ja tietotaitoa myös tulevaisuuden yhteisponnistuksiin.

”Hyödyistä se, että se avartaa kaikkien eri osapuolten näkökulmia, eli kun jokainen pöydän ääressä istuva osapuoli ajattelee eri tavalla, niin oppii kenties siitä omasta – – pääsee niiden omien seinien ulkopuolelle vilkaisemaan samalla.”

”Kyllä se maaseututietoisuuden lisääminen, eli tiedon lisääminen oli minun mielestä ihan se keskeisin hyöty – – Kyllä se asetti miettimään näitä ratkaisuita sitten, mitä oltiin tekemässä maaseudun kannalta ja koko sen alueen kannalta sitten, että millä alueella niitä uudistuksia ollaan tekemässä.”

Edellisessä kappaleessa pohdittiin MVA:n ohjaavaa vaikutusta lähinnä sen velvoittavuuden näkökulmasta. Haastattelujen perusteella toteutettujen MVA-prosessien antia on ainakin jossain määrin hyödynnetty myöhemmässä strategiatyössä.

Hyvin olennainen kysymys on kuitenkin, miten ohjelmien ja strategioiden sisältöihin MVA:n ansiosta kenties mukaan saatu maaseutunäkökulma näkyy niiden *toteutuksessa* ja mitkä MVA:n todelliset maaseutuvaikutukset siten ovat. Esimerkiksi: miten kuntien reuna-alueiden ja entisten pienten (maaseutu)kuntien näkökulma tulee todellisuudessa huomioon otetuksi uuden kunnan toiminnassa?

Kysymykset ovat vaikeita eikä niihin voi antaa suoria vastauksia käsillä olevan tutkimuksen perusteella. Kohteena tai suunnitteilla olevan muutoksen, päätöksen tai muun sellaisen kannalta on ongelmallista, että MVA-prosessia ei yleensä ole ulotettu toimenpiteen aikaiseen eikä etenkin jälkiarviointiin. Usein tämä on johtunut siitä, että suunnitteilla ollut muutos, esimerkiksi kuntaliitos tai maakuntauudistus, ei toteutunutkaan, jolloin myös MVA-prosessi tyrehtyi. Mikäli MVA:ta hyödynnetään lähinnä vain etukäteisarviona, se vähentää luonnollisesti metodin kokonaisvaikutavuutta.

”Ainakin pitäisi sitä seurantaa kehittää, että saataisiin ensinnäkin tietoa, vaikka nämä kaatuneetkin uudistukset, että tietoa siitä, että miten aineistoa ja prosessissa syntyneitä tuloksia on pystytty hyödyntämään, ja minkä tyyppisissä tilanteissa.”

Maaseutuvaikutusten arviointi sosiaalisena innovaationa

Maaseutuvaikutusten arviointi (*rural proofing*) on ollut maaseutupoliitiikan kansainvälisellä agendalla vuosituhannen vaihteesta alkaen ja Suomessakin sitä on sovellettu vuodesta 2009 lähtien. Menetelmä perustuu osallistavaan suunnitteluun ja paikkaperustaiseen kehittämiseen, mutta se ei ole muodostunut osaksi alueellisen suunnittelun valtavirtaa. MVA on kohdannut paljon kritiikkiä ja samalla sitä on myös jatkuvasti kehitetty. Tässä artikkelissa on kuvattu menetelmän tausta ja keskeiset ongelmat, mutta pääpaino on itse menetelmän kehittämisessä.

Tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa nousi esille monia jo aiemmissa tutkimuksissa havaittuja kriittisiä kohtia ja kehittämistarpeita. Niitä on jäsennetty Muilun ym. (2013) luokittelulla MVA:n kehittämisteemoista.

Menetelmä on tässä tutkimuksessa tulkittu sosiaalisesti innovaatioksi Neumeierin (2012; 2017) kuvaamalla tavalla. Seuraavaksi haastattelujen tuloksia tulkitaan Neumeierin (2017) luokittelulla sosiaalisten innovaatioiden menestymiseen vaikuttavista tekijöistä.

Ensimmäinen luokka käsittää tekijät, jotka ovat ylipäätään tärkeitä innovaatioprosessien menestymisen kannalta. Haastatteluanalyysin perusteella maaseutuvaikutusten arvioinnin tähän kytkeytyvä tekijä on ensinnäkin se, että menetelmän toteuttamisella tulee saavuttaa selkeästi koettu hyöty ja lisäarvo. Tämä on jäänyt usein epäselväksi. MVA:n tulee myös olla joustavasti sovellettavissa kunkin tilanteen ja alueen tarpeisiin: kaavamainen tarkistuslistan noudattaminen ja *one-size-fit-all* -ajattelu ei toimi. Edelleen menetelmän toteuttamisen tulee olla suhteellisen helppoa, jotta sitä aletaan hyödyntää. Monet haastateltavat kokivat MVA:n ylimääräiseksi työksi muiden (pakollisten) arviointien päälle. Lisäksi MVA:lla tulee olla aitoa ohjausvaikutusta päätöksentekoon eli MVA-prosessin tulosten pitää olla havaittavissa.

Toinen Neumeierin (2017) luokka käsittää itse sosiaalisen innovaation ulkopuoliset tekijät, jotka mahdollistavat tai rajoittavat toimijoiden prosessiin osallistumista ja samalla sen toteuttamista. Tähän kytkeytyviä tekijöitä ovat haastatteluanalyysin perusteella esimerkiksi arvioinnin resursointiin liittyvät tekijät. Kysymys kytkeytyy myös prosessin omistajuuteen – tai monesti nimenomaan sen puutteeseen. MVA:lla tulee olla selkeä vastuorganisaatio ja -virkamies tai muu vastuuhenkilö. Myös

lainsäädännöllinen näkökulma eli sitovuus on keskeinen menetelmän käyttöön vaikuttava tekijä. Nykyisin MVA ei ole lainsäädännöllisesti velvoittava millekään taholle.

Kolmas Neumeierin (2017) luokka käsittää tekijät, jotka vaikuttavat MVA:n osallistumisprosessiin. Tähän kytkeytyy asiantuntijahaastattelujen perusteella toimijoiden mukaan lähteminen ja sitouttaminen osallistavaan prosessiin. Esimerkiksi se, miten avaintoimijoita on saatu sitoutettua MVA:n toteuttamiseen, on vaihdellut varsin paljon. Kyse on osaltaan eri toimijoiden ja alueiden erilaisista tilanteista (esim. poliittiset voimasuhteet) sekä asenteista ja jopa ”perinteestä” lähteä mukaan osallistaviin prosesseihin.

Alueiden ja toimijoiden sosiaalisella pääomalla on tässä keskeinen rooli. Asenteet maaseutuvaikutusten arviointia kohtaan voivat olla epäluuloisia esimerkiksi sen vuoksi, että se koetaan tarpeettomaksi alueen maaseutuvaltaisuuden vuoksi. Tällöin voidaan mieltää, että kaikki arviointi ja suunnittelu, jota alueella tehdään tai siihen kohdistuu, sisältää jo lähtökohtaisesti maaseutuvaikutusten arviointia. Kielteistä suhtautumista lisää toisinaan myös ennakkواسenne tai kokemus menetelmän raskaudesta. MVA:n kaltainen osallistava, yhteistyöhön ja vuoropuheluun pohjautuva *bottom-up* -kehittäminen voi olla myös joillekin uusi tapa toimia ja siihen orientoituminen vie aikansa.

Lopuksi on tärkeä korostaa kahta Neumeierin (2017, 35) esille nostamaa sosiaalisen innovaation ominaispiirrettä maaseutuvaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Ensinnäkin sosiaalinen innovaatio (kuten MVA) lisää tai tuottaa itsessään aina sellaista sosiaalista pääomaa, joka ei välttämättä näy aineellisena tuloksena (*tangible outcome*). On kuitenkin varsin todennäköistä, että MVA-prosessissa syntynyt sosiaalinen pääoma toimii voimavarana, joka voi myöhemmin johtaa näkyviin tuloksiin paikallisessa kehittämisessä.

Toiseksi sosiaalisella innovaatiolla on kaksi ulottuvuutta: prosessiulottuvuus (esim. toimijoiden mobilisointi, osallistamisprosessi) ja tulosulottuvuus (esim. uudet ja parantuneet yhteistyötoiminnan tavat, uudet hallinnan rakenteet) (emt.). Nämä ulottuvuudet ovat kietoutuneet toisiinsa ja ne olivat vahvasti läsnä myös tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa. Maaseutuvaikutusten arvioinnin kaltaisen sosiaalisen innovaation menestymisen kannalta prosessiulottuvuuden kehitys on yhtä kriittinen tekijä kuin menetelmästä saadut konkreettiset tulokset.

Kiitokset: Tämä katsaus pohjautuu hankkeeseen ”Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän käyttö, kokemukset ja vaikutukset Suomessa” (2018–2022). Maa- ja metsätalousministeriö toimii hankkeen päärahoittajana rahoittaen hanketta Maaseutupolitiikan neuvoston asettaman hankeryhmän esityksestä, Makeran valtakunnallisiin maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeisiin suunnatuista varoista. Hankkeen toisena rahoittajana on Keskitien säätiö sr. Kiitämme rahoittajia tämän katsauksen teon mahdollistamisesta.

Kirjallisuus

- Atterton, Jane 2008. Rural Proofing in England: A Formal Commitment in Need of Review. Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 20. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/242118519_Rural_Proofing_in_England_A_Formal_Commitment_in_Need_of_Review (Luettu 7.2.2020.)
- Bock, Bettina B. 2016. Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis* 56:4, 552–573. <https://doi.org/10.1111/soru.12119>
- Commission for Rural Communities 2007. Monitoring Rural Proofing 2007 (November). Alkuperäistä raporttia ei enää saatavissa, keskeinen sisältö: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/231157/0958.pdf (Luettu 7.2.2020.)
- Cork 2.0 Declaration 2016. ”A Better Life in Rural Areas”. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Saatavissa: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_en.pdf (Luettu 14.1.2021.)
- Department for Environment, Food and Rural Affairs 2015. Independent rural proofing: Implementation review. Saatavissa: <https://www.gov.uk/government/publications/rural-proofing-independent-implementation-review-lord-cameron-review> (Luettu 8.4.2020.)
- Department for Environment, Food and Rural Affairs 2017. Rural proofing. Practical guidance to assess impacts of policies on rural areas. Saatavissa: <https://www.gov.uk/government/publications/rural-proofing> (Luettu 6.8.2020.)
- Eagar, Daygan 2013. International Best Practice and the Rural-Proofing of Policy: Opportunities for the South African Context. November 2013. Saatavissa: https://rhap.org.za/wp-content/uploads/2014/08/RHAP-Review-of-international_best_practice_rural_policy-2013.pdf (Luettu 4.3.2020.)
- Hall, Heather & Ryan Gibson 2016. Rural Proofing in Canada. An Examination of the Rural Secretariat and the Rural Lens. Saatavissa: <http://ruraldev.ca/wp-content/uploads/2018/12/RuralProofinginCanada-HallGibson.pdf> (Luettu 3.3.2020.)
- Helminen, Ville, Kimmo Nurmio, Antti Rehunen, Mika Ristimäki, Kari Oinonen, Maija Tiitu, Ossi Kotavaara, Harri Antikainen & Jarmo Rusanen 2014. Kaupunki–maaseutu -alueluokitus. Paikkatietoihin perustuvan alueluokituksen muodostamisperiaatteet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2014. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/135861> (Luettu 8.8.2020.)

- Helminen, Ville, Kimmo Nurmio & Sampo Vesänen 2020. Kaupunki-maaseutu-alueuokitus 2018. Paikkatietopohjaisen alueuokituksen päivitys. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2020. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/315440> (Luettu 8.9.2020.)
- House of Lords 2018. Select Committee on the Natural Environment and Rural Communities Act 2006. The countryside at a crossroads: Is the Natural Environment and Rural Communities Act 2006 still fit for purpose? Report of Session 2017–19 - published 22 March 2017 - HL Paper 99. Saatavissa: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldnerc/99/9902.htm> (Luettu 20.8.2020.)
- Husberg, Antonia 2013. Maaseudun palvelut 11 kuntajohtajan näkökulmasta. Maaseudun palveluohjelman esiselvitys -hankkeen haastatteluosion yhteenveto. Suomen Kuntaliitto, Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2013/1555-maaseudun-palvelut-11-kuntajohtajan-nakokulmasta> (Luettu 6.8.2020.)
- Husberg, Antonia 2014. Työkalupakki. Parempia palveluja läheltä osallistamisella ja resursseja kokoamalla. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1607-tyokalupakki-parempia-palveluja-lahelta> (Luettu 7.1.2021.)
- Introduction: Is rural proofing the key that unlocks rural development? Teoksessa Rural Connections – The European Rural Development Magazine, Autumn/Winter 2017, 26–27. Saatavissa: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/enrd_publications/publi-enrd-magazine07-2017-en.pdf (Luettu 14.1.2021.)
- Katajamäki, Hannu, Hannamari Kuhmonen, & Christell Åström 2010. Maaseutuvaikutusten arviointia tarvitaan. Kuntalehti 17/2010, s. 42.
- Keski-Suomen maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma 2019–2020 2018. Keski-Suomen liitto. Julkaisu A46. Saatavissa: <https://keskisuomi.fi/wp-content/uploads/sites/3/2020/08/25746-A46.pdf> (Luettu 18.11.2020.)
- Kujala, Päivi, Kirsi Kyllönen & Taina Väre 2019. Maaseutuvaikutusten arviointi työkaluna maakuntauudistuksessa -hanke. Pilotteina Pirkanmaa ja Kainuu. Loppuraportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3569 (Luettu 8.6.2020.)
- Kuntaliitto 2017. Kainuussa ja Pirkanmaalla pilotoidaan maaseutuvaikutusten arvioinnin työkalua sote- ja maakuntauudistuksessa. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2017/kainuussa-ja-pirkanmaalla-pilotoidaan-maaseutuvaikutusten-arvioinnin-tyokalua> (Luettu 8.8.2020.)
- Kuntaliitto 2020. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> (Luettu 12.5.2020.)
- Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi 2009. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. VNS 5/2009 vp. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_5+2009.pdf (Luettu 5.4.2020.)
- Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä 2014. Mahdollisuuksien maaseutu. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Alueiden kehittäminen 9/2014. Saatavissa: <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Mahdollisuuksien+maaseutu+25022014.pdf> (Luettu 5.4.2020.)

- Maaseutupolitiikka.fi 2019. Maaseutuvaikutusten arvioinnilla tehdään maaseutu näkyväksi päätöksenteossa. Maaseutupolitiikan politiikkasuositukset 2019:1. Saatavissa: https://www.maaseutupolitiikka.fi/uploads/MANE-politiikkasuositukset/Maaseutupolitiikan_politiikkasuositukset_2019_1_MVA_FINAL.pdf (Luettu 26.5.2020.)
- Maaseutupolitiikka.fi, Kuntaliitto & Suomen Kylätoiminta ry. 2016. Maaseutuvaikutusten arviointi työkaluksi alueuudistukseen. Saatavissa: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/MVA%20Esite_maaseutu_alueuudistuksessa.pdf (Luettu 9.8.2020.)
- Ministry for Primary Industries 2018. Rural Proofing Guide for policy development and service delivery planning. Saatavissa: <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/29294-rural-proofing-guide-for-policy-development-and-service-delivery-planning> (Luettu 7.4.2020.)
- Ministry for Primary Industries 2019. Rural proofing: guidance for policymakers. Saatavissa: <https://www.mpi.govt.nz/about-us/our-work/rural-proofing/> (Luettu 7.4.2020.)
- Muilu, Toivo 2011. Maaseutuvaikutusten arviointi uudeksi suunnitteluvälineeksi. Kaleva 14.3.2011, Alakerta-kirjoitus, 20.
- Muilu, Toivo 2013. Maaseudun vuosikymmenet. Teoksessa Luoto, Ilkka, Hannu Katajamäki & Niklas Lundström (toim.). Oppiva alue, menestyvä alue: juhla-kirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 275, Aluetiede 12. s. 115–122. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-436-0> (Luettu 8.8.2020.)
- Muilu, Toivo, Niina Kotavaara, Jouni Ponnikas, Sirpa Korhonen, Henna Hintsala & Essi-Maaria Puska 2013. Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja -alueisiin. Nordia Tiedonantoja Numero 3/2013.
- Neumeier, Stefan 2012. Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? – Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research. Sociologia Ruralis 52:1, 48–69. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x>
- Neumeier, Stefan 2017. Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. The Geographical Journal 183:1, 34–46. <https://doi.org/10.1111/geoj.12180>
- Nordberg, Kenneth 2019. Centraliseringsreformer och landsbygden – en modell för distribuerad landsbygdssäkring. Regionalvetenskap, Åbo Akademi, Oktober 2019. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-12-3904-5>
- Nordberg, Kenneth 2020. Distributed Rural Proofing – An Essential Tool for the Future of Rural Development? Sociologia Ruralis. 60:3, 23 p. <https://doi.org/10.1111/soru.12316>
- OECD 2006. The New Rural Paradigm. Policies and Governance. OECD Publishing, Pariisi. Saatavissa: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance.htm> (Luettu 8.5.2020.)
- OECD 2008. OECD Rural Policy Reviews: Finland. Paris: OECD. Saatavissa: <https://www.oecd.org/gov/oecdruralpolicyreviewsfinland.htm> (Luettu 8.5.2020.)

- Ponnikas, Jouni, Sirpa Korhonen, Hanna-Mari Kuhmonen, Kari Leinamo, Niklas Lundström, Antti Rehunen & Heli Siirilä 2011. Maaseutukatsaus 2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2011. Saatavissa: https://www.maaseutupolitiikka.fi/uploads/MANE-raportit/3-2011-Maaseutukatsaus_2011_www.pdf (Luettu 25.5.2021.)
- Ponnikas, Jouni, Olli Voutilainen, Sirpa Korhonen & Hanna-Mari Kuhmonen 2014. Maaseutukatsaus 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen, 2/2014. Saatavissa: <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Maaseutukatsaus+2014+23012014.pdf> (Luettu 8.3.2020.)
- Rewhorn, Sonja A. 2019. A Critical Review of Rural Proofing in England (Doctoral dissertation). University of Chester, UK. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10034/622858>
- Rural Lens - Assessing Regional Policy Implications. A Guide for Public Bodies 2019. Policy connects the dots, Public Engagement and Planning Division. Newfoundland, Labrador. Saatavissa: <https://www.gov.nl.ca/pep/files/Rural-Lens.pdf> (Luettu 8.10.2020.)
- Rural proofing 2015. National Rural Health Alliance Inc., CouncilFest. Australia. Saatavissa: <https://www.ruralhealth.org.au/sites/default/files/Rural%20proofing.pdf> (Luettu 8.10.2020.)
- Rural proofing 2016. National Rural Women's Coalition, Australia. Saatavissa: <https://www.nrwc.com.au/resources-policy/rural-proofing> (Luettu 8.10.2020.)
- Rural Proofing for Health: Guidelines 2015. A guide to accounting for rural contexts in health policy, strategic planning and resourcing. Rural Health Advocacy Project, South Africa. Saatavissa: <http://www.rhap.org.za/wp-content/uploads/2015/02/2015-01-13-RHAP-Rural-Proofing-Guideline-A4-Email-1.pdf> (Luettu 8.10.2020.)
- Salenius, Maria & Essi Ratia 2018. Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakoarvioinnilla kestäviä päätöksiä. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1964-evataan-yhdessa-vaikutusten-ennakoarvioinnilla-kestavia-paatoksia> (Luettu 6.8.2020.)
- Sherry, Erin & Sally Shortall 2019. Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. Journal of Rural Studies 68, 336–343. doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.12.005
- Shortall, Sally & Margaret Alston 2016. To Rural Proof or Not to Rural Proof: A Comparative Analysis. Politics & Policy, Volume 44, Issue 1, 35–55. <https://doi.org/10.1111/polp.12144>
- Shortall, Sally & Erin Sherry 2018. Rural Proofing in Northern Ireland: An overview and recommendations on guidance, implementation and governance. Agri-Food and Biosciences Institute, Centre for Rural Economy, Newcastle University. Saatavissa: <https://www.afbini.gov.uk/publications/rural-proofing-northern-ireland-overview-and-recommendations> (Luettu 15.9.2020.)
- Sireni, Maarit, Maija Halonen, Olga Hannonen, Timo Hirvonen, Arja Jolkkonen, Petri Kahila, Mari Kattilakoski, Hanna-Mari Kuhmonen, Arja Kurvinen, Virpi Lemponen, Simo Rautiainen, Pasi Saukkonen & Christell Åström 2017. Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2017. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-958-6> (Luettu 24.6.2020.)

- Suomen Kuntaliitto ja Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR 2015. Maaseutuvaikutusten arviointi kunnan kehittämisen työkaluna. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: <https://docplayer.fi/40653059-Maaseutuvaikutusten-arviointi-kunnan-kehittamisen-tyokaluna.html> (Luettu 8.3.2020.)
- Tillväxtnalys 2016. Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring – i Finland, Norge, England och Kanada. PM 2016:11. Saatavissa: <https://www.tillvaxtnalys.se/publikationer/pm/pm/2016-10-05-landsbygdspolitik-och-landsbygdssakring-i-finland-norge-storbritannien-och-kanada.html> (Luettu 3.3.2020.)
- Walker, Joanne 2019. Is it time to revisit “Rural Proofing” of all Australian governments’ policy development and implementation? The Australian Journal of Rural Health Vol 27, Issue 2, 188–189. <https://doi.org/10.1111/ajr.12514>
- Åström, Christell & Hanna-Mari Kuhmonen 2016. Paikkaperustaisuus maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittämisen lähtökohtana. Teoksessa Luoto, Ilkka, Mari Kattilakoski & Peter Backa (toim.). Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, s. 147–158. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 25/2016. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-118-0> (Luettu 8.8.2020.)