

PÄIVI KUJALA
HTT, MMM, agronomi
Vaasan yliopisto

Kohti mahdollistavaa maaseutuhallintoa: Yrittäjyyden edistäminen Euroopan unionin maaseutupolitiikassa

Lectio praecursoria Vaasan yliopistossa 21.5.2021

DOI: <https://doi.org/10.51807/maaseutututkimus.109257>

Kun Euroopan unionin maatalouspolitiikan tukikäytäntöihin liittyvä byrokratia uuvutti hallinnon viranomaisia, viljelijöitä ja yrittäjiä, syttyi haluni tutkia, miten kehittämistyössä voitaisiin keskittyä rajoittamisen sijaan enemmän mahdollisuuksiin. Tänäpä tarkastettava väitöskirja kokoaa tutkimukseni ja tarjoaa näkemyksiä siitä, miten julkisen hallinnon toimintatapoja voitaisiin uudistaa niin, että hallinnon byrokratia palvelee ja edistää yrittäjyyttä. Tutkimusteni tulosten perusteella väitän, että mahdollistavassa maaseutuhallinnossa sekä viranomaisten että yrittäjien hallinnollinen taakka pienenee.

Tutkimukseni kiinnostuksen kohteena on yritystoiminnan rahoitus Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kakkospilarin mukaisesti. Kutsun CAP:n kakkospilaria tutkimuksessani maaseutupolitiikaksi. Sitä on toimeenpantu Euroopan unionin jäsenmaissa maaseudun kehittämisohjelmilla. Tutkimukseni keskiössä ovat suomalaisen maaseutuhallinnon käytännöt yritystukien valmistelussa ja toimeenpanossa. Näitä yritystukia maksetaan muuhun yritystoimintaan kuin perinteiseen maatalouteen. Yritystuet ovat tuottaneet hyvinvointia ja elinvoimaa suomalaiselle maaseudulle jo yli kolmekymmentä vuotta. Yritystukia on ollut

tarjolla kansallisella rahoituksella vuodesta 1986 alkaen ja vuodesta 1995 alkaen Euroopan unionin kehittämisohjelmien mukaisesti. Maaseutuhallinnolla tarkoitan yritystukijärjestelmän ketjua, joka muodostuu maa- ja metsätalousministeriöstä, Ruokavirastosta ja ELY-keskuksista. Tutkimus tuo esille viranomaistyön merkitystä maaseudun kehittämistyössä. Samalla tutkimus nostaa esille yrittäjyyden merkitystä maaseudun kehityksessä.

Yritystuet ovat pieni, mutta mielestäni merkittävä osa maaseutupolitiikan kokonaisuutta. Yritystukiin on käytetty Suomessa vuosittain noin 40 miljoonaa euroa, kun suurin osa maaseudun kehittämisohjelman 340 miljoonan euron vuosittaisista varoista kohdistuu ympäristö- ja luonnonhaittakorvaukseen.

Tutkimukseni idea kumpuaa omasta työkokemuksestani maaseudun kehittämisen ja viranomaistyön parissa. Vaikka voi kuulostaa naivilta, niin silti totean, että tutkimustyöni suurin motivaatiotekijä on ollut suomalainen maaseutu ja halu kehittää sen elinvoimaisuutta. Tutkimukseni innoittajana on myös ollut maaseutututkimus itsessään. Näen tärkeänä, että maaseutututkimus jatkuisi ja vahvistuisi tulevaisuudessa.

Haastattelut vahva osa tutkimusta

Tutkimustyöni keskeisenä tavoitteena oli selvittää *miten mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana voi tukea yrittäjyyden edistämistä Euroopan unionin maaseutupolitiikassa kansallisella tasolla?* Tutkimuksen teoreettinen kehys rakentuu neljän käsitteen ympärille: byrokratia, paikka, vuorovaikutus ja yrittäjyys. Näiden neljän käsitteen tarkastelua tehdään tutkimuksessa byrokratiateorian, regiimiteorian ja neoendogeenisen maaseudun kehittämisen teorian avulla. Ilmiö, jota tutkin on Euroopan unionin maatalouspolitiikan toteutuksessa rakentunut suomalainen maaseutuhallinnon byrokratia.

Tutkimusta varten haastattelin maaseutuhallinnon viranomaisia, Leader-ryhmiä, kuntien viranhaltijoita, tutkijoita, kansanedustajia ja maaseuturahaston mukaista yritystukea saaneita yrittäjiä. Haastattelut tein valtakunnan tasolla ja neljällä ELY-keskusalueella Suomessa, Etelä-Pohjanmaalla, Hämeessä, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Puheet yritystuen ominaisuuksista ja merkityksestä olivat alueilla samankaltaisia. Haastattelujen tekohetki kytkeytyi ajankohtaan, jolloin sekä viranomaiset,

kehittäjät ja yrittäjät odottivat kuumeisesti, että EU 2014–2020 ohjelma-kausi käynnistyisi täysimääräisesti. Virallisesti ohjelmakauden kolmas vuosi jo oli käynnissä, mutta muun muassa yritystuista ei vielä ollut päästy tekemään päätöksiä, haku oli vaivoin auennut. Tutkimuksen kirjallisena aineistona ovat keskeisimmät Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelmien arviointiraportit Suomen EU-jäsenyyden ajalta. Ne lisäävät ymmärrystä EU:n maatalouspolitiikan mukaisen maaseudun kehittämisen käytäntöjen muotoutumisesta Suomessa.

Väitöskirjani koostuu neljästä artikkelista ja yhteenveto-osiosta. Artikkelit ovat loogisesti eteneviä vastattaessa tutkimuskysymykseen, eri näkökulmista samaa ilmiötä katsovia. Ensimmäinen artikkeli pureutuu maaseutuhallinnon arjen todellisuuteen yritystukien valmistelussa ja toimeenpanossa. Tutkimuksen tuloksena todetaan, että byrokratian ei-toivotut haittatekijät ovat kasvaneet suuremmiksi hallinnon käytännöissä kuin byrokratian ideaalimallin toivotut ominaisuudet.

Toisessa artikkelissa käsittelen yritystoiminnan sijoittumista maaseutualueille käsitteen paikka avulla. Tutkimuksen tulosten mukaan hallinnon puheissa paikkaperustaisuus huomioidaan, mutta paikkaperustainen kehittäminen ei vielä toteudu yritystukijärjestelmän käytännöissä. Kolmannessa artikkelissa pureudutaan yritystukijärjestelmään regiiminä ja analysoidaan mahdollistamisen ominaisuuksia toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Mahdollistavan viranomaisen keskeisiksi tekijöiksi tunnistetaan luottamus, harkintavalta, luovuus ja oppiminen. Tutkimuksen tuloksena luodaan mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli.

Neljäs artikkeli tuo esille yrittäjien näkemyksen muita artikkeleita vahvemmin, kun analyysissa keskitytään ainoastaan yrittäjien haastatteluihin. Maaseudun yritysten ja yritystukien merkitystä maaseudun talouden muodostumiseen tarkastellaan neoendogeenisen kehittämisen viitekehyksessä. Artikkelissa tulkittava maaseudun yritysten talous-käsite pyrkii osoittamaan yritysten merkitystä talouden muodostukselle siinä ympäristössä missä ne harjoittavat toimintaansa, tässä tapauksessa maaseudulla. Tarkastelu vahvistaa sitä huomiota, että yritykset ovat pienin ydinyksikkö talouden muodostuksessa ja yrittäjät ovat tässä kehittämisessä avainhenkilöitä. Yritykset luovat merkittävän kontribuution taloudelliseen vaurauteen ja maaseutuyhteisöjen kehitykseen.

Kolme tutkimustehtävää

Tutkimuksessani täytän kolmea tunnistamaani tutkimustehtävää ja tuotan niiden perusteella sekä teoreettisia että käytännön kontribuutioita.

Ensinnäkin maaseutuhallinnon toimintatapoja yritystukien valmistelun ja toimeenpanon osalta on tutkittu vain vähän, joten tutkimukseni osaltaan täyttää tätä aukkoa. Julkinen hallinto, niin kuin myös maaseutuhallinto kansallisesti ja myös Euroopan komission hallinto, perustuu vielä hyvin vahvasti Max Weberin 1920-luvulla luomaan byrokratiamalliin. Julkisen hallinnon toiminta perustuu lakeihin, asetuksiin ja määräyksiin, tehtävänkuvat ovat rajattu, asiat dokumentoidaan ja kukaan yksilö ei omista virkaansa. Tarvitsemme sääntöjä, ohjeita ja määräyksiä, eli byrokratian mukaista toimintaa, mutta on ilmeistä, että tarvitsemme kulttuurisen muutoksen, koska näyttää siltä, että nykyajan verkottuneessa maailmassa byrokratiamalli tiukasti tulkittuna ei johda enää sen Max Weberin määrittelemiin ideaaliominaisuuksiin. Hallinto elää byrokratian rautahäkissä. Säännöistä on tullut itseisarvo. Tutkimukseni tulokset vahvistavat jo useiden tutkijoiden havaintoja siitä, että yhteinen maatalouspolitiikka ja siis myös maaseutupolitiikka on ylisäänneltyä. Euroopan komissio on jo useaan kertaan pyrkinyt yksinkertaistamaan yhteistä maatalouspolitiikkaa, mutta tavoitteissa ei ole onnistuttu. On siis kuitenkin tunnistettu, että toisinkin voisi toimia.

Toinen tutkimustehtäväni liittyy byrokraatiaan. Tutkimusteni tulosten perusteella väitän että, hallinnon byrokratialle olisi tarpeen luoda positiivisempi lataus kuin sillä nyt hallinnon käytännön arjessa on. Byrokratian ei-toivottuja haittatekijöitä vähentämällä olisi mahdollista palauttaa hallinnon byrokratialle sille kuuluvat ideaaliominaisuudet. Hallinnon toiminta on silloin muun muassa selkeää, ennakoitavaa ja kustannuksiltaan hillittyä. Kulttuurinen muutos vaatii kurinalaisuutta jokaiselta toimijalta, niiltä yksilöiltä, jotka toimivat viranomaisina, valmistelijoina, päätöksentekijöinä, tarkastajina, maksajina ja toisaalta myös eri tasoilla toimivilta yksilöiltä; alueellisella, kansallisella ja EU- tasolla. Tutkimukseni tulosten mukaan muutosta edesauttaisi mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallin ominaisuuksien lisääminen hallinnon käytännöissä.

Kolmas tutkimustehtävä liittyy maaseudun kehittämiseen käsitteen paikka kautta. Tutkimukseni tulosten perusteella väitän, että maaseutu paikkana tarjoaa meille elinvoiman lähteen. Maaseudun määrittelen tässä

tutkimuksessa paikkatietopohjaisen seitsemänportaisen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaisesti. Sen mukaan Suomen pinta-alasta 95 prosenttia on maaseutua. Se on myös ala, jolle maaseutupolitiikan mukaisia yritystukia voidaan kohdentaa. Julkisuudessa puhutaan monista maaseuduista, koska maaseutualueet erilaistuvat. Tämä erilaistuminen on näemykseni mukaan vahvuus, maaseutu on osana vahvaa kansainvälistä ja kansallista kehitystä. Maaseutua ei voi rakentaa yhden elinkeinon tai yhden idean varaan. Maaseudun paikat tarjoavat erilaisia alustoja yritystoiminnalle. Maaseutu tarjoaa paikan, jonne yrittäjät voivat perustaa yrityksen, paikan, jossa yrittäjät voivat harjoittaa yritystoimintaansa ja paikan, jossa ihmisen on mahdollista elää hyvää elämää.

Paikkaperustaisessa kehittämisessä tarkoituksenmukaisuus on avainasana. Silloin kehittämisen perustelut ja toimenpiteet voivat olla erilaisia eri alueilla. Erilaisten alueiden vahvuuksia tulisi vahvistaa. Syrjäisemmätkin alueet Suomessa ovat kautta historian tuottaneet Suomelle vahvoja vientituotteita, aikojen alussa tervaa, nykyisin esimerkiksi hiljaisuuden ääniä elokuvamaailmaan. Biotalous, matkailun, elintarviketuotannon ja monen muun alan mahdollisuudet ovat edelleenkin suuret. Digitalisaatio vähentää etäisyydestä koituvaa haittaa ja tuo mukanaan uusia yritystoiminnan mahdollisuuksia.

Paikkaperustaisen kehittämisen avulla yritystukien hallinnon käytännöissä voidaan edistää maaseutualueiden elinvoimaisuutta. Määriteltäessä yrittäjyyttä maaseudulla, tutkijat ovat tarkastelleet yrittäjyyttä kahdesta näkökulmasta, yrittäjyys maaseutualueilla ja toisaalta maaseutuyrittäjyys. Voi olla, että yrittäjät perustavat yrityksen maaseudulle lähinnä oman elämäntyylinsä vuoksi, mutta yritystoiminta ei ole millään lailla sidottu maaseutuun alueena. Toisaalta taas on yrittäjiä, jotka käyttävät paikkaan sidoksissa olevia maaseudun resursseja. Haastatteleman yrittäjät kuvasivat omaa yritystoiminnan paikkaansa, kukin omin merkityksin. Muun muassa maaseudun paikalliskeskuksessa toimiva palveluyrittäjä oli tyytyväinen paluumuuttaja toimipaikkaansa kunnan keskustassa, matkailuyrityksen paikka oli lumoavan vesistön äärellä, paikka pääväylän varrella sopi vientiyrittäjälle ja paikka luonnon keskellä sykkähditti elämysmatkailuyrittäjää ja hänen asiakkaitaan.

Ylen tutkimuksessa kolme neljäsosa suomalaisista haluaisi pitää koko maan asuttuna. Tutkimustani varten haastatteleman kehittäjät kertoivat kuitenkin, että esimerkiksi maaseudun kyläkoulujen lakkauttamisesta ei enää edes kannata puhua, kun niitä ei enää ole. Palveluja on keskitetty

suurempiin keskuksiin, taksit, kaupat ovat loppuneet, kehittävä resurssointi on keskitetty kaupunkialueille. Maaseudun puolesta puhujia ei juurikaan ole ollut. Tutkimukseni tulosten perusteella kuitenkin väitän, että keskittämisen puheen voisi digitalisaation maailmassa kyseenalaistaa. Etätyöprojekteja on maaseudun kehittämisen merkeissä toteutettu kautta Suomen koko EU-jäsenyyden ajan ja jo ennen sitä, mutta vasta Covid-19-pandemian myötä 2020 noiden menneiden hankkeiden tavoitteet tulivat varmaan monen kertaisesti täytettyä. Maaseutukuva on myös muuttunut myönteisemmäksi. Tarvitaanko siis aina kriisi muuttamaan kehityksen suuntaa?

Tutkimukseni lähtökohtana olevan kriittisen tiedonintressin tavoitteena on muutoksen mahdollistuminen. Se tarkoittaa sitä, että ihmiset avartuvat huomaamaan todellisuuden luonteen ja alkavat itse muuttaa toimintaa toivottuun suuntaan. Tutkimuksen filosofisena lähtökohtana käytetty makrotasoinen sosiaalinen konstruktionismi vahvistaa kriittistä tiedonintressiä kohdistuen tarkastelun sosiaalisiin käytäntöihin. Aineiston analyysimenetelmänä käytetään muun muassa kriittistä diskurssianalyysia. Tällöin kiinnostuksen kohde on ihmisten vuorovaikutuksessa kielen käytön myötä rakentuvissa käytännöissä, ei niinkään kielen käytön yksityiskohdissa. Kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on tuoda näkyviin niitä itsestään selvänä pidettyjä asioita, joihin kohdistuu muutostarpeita.

Mahdollistava maaseutuhallinto

Mitä mahdollistavan maaseutuviranomaisen malli käytännössä tarkoittaa? Mallin avulla rakentuu mahdollistava maaseutuhallinto, joka luottaa ihmiseen, käyttää harkintavaltaa lainsuomissa rajoissa, antaa tilaa luovuudelle kehittämisohjelmien suunnittelussa ja toimenpiteiden toteutuksessa. Mahdollistava maaseutuhallinto oppii kokemuksista ja virheistä. Maaseutuhallinnon arjen käytännöissä jää aikaa kehittämistyölle, kun toiminta on luontaisesti kurinalaista. Ajankäyttöä ei täytä sääntelyyn liittyvien ohjeiden opettelu.

Mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallissa yrittäjät ovat viranomaisten kanssa kehittämisohjelmien toimeenpanijoita. Yrittäjät eivät ole tällöin vain valvonnan kohde tai lukuna maksatustilastossa. Yrittäjyyden edistäminen perustuu yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin, luottamukseen, harkintavallan hyödyntämiseen, luovuuden rikastamaan

kehittämistoimintaan ja oppimiseen. Yhteistyö on vastavuoroista ja prosessinomaisesti rakentuvaa. Johtamistyössä voimavaroja suunnataan kehittämistyöhön.

Kuinka sitten mahdollistaminen maaseutuhallinnon toimintatapana voi tukea yrittäjyyden edistämistä Euroopan unionin maaseutupolitiikassa kansallisella tasolla? Tutkimukseni tulosten mukaan mahdollistavassa maaseutuhallinnossa byrokratia palvelee hallinnon toimijoita luomalla sujuvaa, ennakoitavaa, oikeusvarmaa ja kustannuksiltaan tehokasta hallintoa. Byrokratia palvelee myös yrittäjiä ja luo yrittäjille sujuvaa hallintoa. Yritystukien kiinnostavuus ja vaikuttavuus paranee. Samalla kaikkien haastateltujen ilmaisema tahtotila, toimia oikein lakien ja säädösten mukaan, helpottuu ja hallinnollinen taakka kevenee.

Lopuksi. Nähdäkseni mahdollistavan maaseutuhallinnon pohtiminen on erityisen ajankohtaista juuri nyt, kun suunnitellaan tulevaa Euroopan unionin ohjelmakautta. Tulevat CAP-suunnitelmat ja uusi täytäntöönpanomalli ainakin lähtökohtaisesti antavat enemmän valtaa jäsenmaille yhteisen maatalouspolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa. Euroopan unionin maaseutupolitiikka on ajassa kehittyvää, modernia maaseudun kehittämistä toteuttavaa toimintapolitiikkaa. Samalla Euroopan unionin maaseutupolitiikka on juuri se suunnan näyttäjä, joka määrittää, mitä yrittäjyyden edistämässä maaseutualueilla tapahtuu.

Mahdollistavan maaseutuviranomaisen mallia kukaan viranomainen yksistään ei saa toteutumaan. Sen toteutuminen Euroopan unionin maaseutupolitiikan mukaisessa yrittäjyyden edistämässä vaatii sen, että kulttuurinen muutos tapahtuu koko hallinnonalalla. Suomi on ollut monin tavoin Euroopan unionin edelläkävijä maaseutupolitiikan toteutuksessa ja Suomea on kuultu maaseudun kehittämisen kysymyksissä. Olisi hienoa, mikäli tämän tutkimuksen mahdollistavaa maaseutuhallintoa koskeva tieto leviäisi hallinnonalan sisäisissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa ja tuottaisi myös jatkotutkimuksia.

Kujala, Päivi. 2021. Kohti mahdollistavaa maaseutuhallintoa – yrittäjyyden edistäminen Euroopan unionin maaseutupolitiikassa. Acta Wasaensia 460. Vaasan yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-954-9>