

OLLI VOUTILAINEN

Oulun yliopisto, maantieteen laitos

Suomalaisen maatalouden ja maaseudun kehityksen suhde eurooppalaisessa maatalouspolitiikassa

Kirjoitus perustuu kirjoittajan Oulun yliopistossa 29.6.2012 pitämään Lectio Praecursoriaan ja väitöskirjaan Relationship between Agricultural and Rural Development within the Context of the European Union's Common Agricultural Policy: the Case of Finland. MTT Science 19.

Oli aika, jolloin maatalous hallitsi niin Suomen kuin muidenkin maiden maaseudun toimintaa. Maataloutta ja maaseutua saatettiin yleisesti pitää jopa toistensa synonyymeinä. Yhteiskunnan rakennemuutoksen ja alueellisen työnjaon muutoksen seurauksena maatalouden rooli eri maaseutualueilla ja yhteiskunnassa yleisestikin on muuttunut rajusti viimeisten vuosikymmenten aikana. Kovilla taloudellisilla mittareilla mitattuna, esimerkiksi työllisyyden ja tuotannon arvon näkökulmasta, maatalouden suhteellinen rooli on yleisesti ottaen pienentynyt niin Suomessa kuin Euroopan unionissa eli EU:ssa ja muissa läntisissä maissa. Toisaalta maataloudella ja maatiloilla voidaan tänä päivänä nähdä olevan yhä enemmän myös itse maatalo-

ustuotantoon kytkeytymättömiä toimintoja ja tehtäviä, eikä maatalouden perustehtävää ruuan tuottajana sovi lainkaan unohtaa.

Alue, tila vai yhteiskunnan jäsentämisen ulottuvuus?

Se, miten maaseutu ymmärretään – esimerkiksi millaisena maatalouden rooli nähdään maaseutualueilla – on ensiarvoisen tärkeää myös politiikka-toimien muotoutumisen näkökulmasta. Maaseutupolitiikan lähtökohdat voidaan karkeasti jakaa maaseudun ymmärtämiseen tilana, alueena tai ikään kuin yhtenä yhteiskunnan jäsentämisen relevanttina ulottuvuutena. Kun maaseutu ymmärretään *tilana*, maaseudun rooli nähdään maatalouskytkennän ja keskus-periferia -ajattelun kautta. Tämän ajattelutavan mukaan maaseutua leimaa maatalouden harjoittamisesta johtuva laajaperäinen maankäyttö sekä alueellisesti harva taloudellinen ja muu toiminta. Maaseutu edustaa keskustasta yhä etäämmälle vetäytyviä perinteisiä elinkeinoja ja yhteisöjä, ja maaseutua leimaa riippuvuus alueellisesti tiheän ja tehokkaan toi-

minnan keskuksista. Maaseudun poliittinen ohjaus ja vallankäyttö tapahtuvat maatalouden kautta. Maaseudun ymmärtäminen maatalouden hallitsemaksi tilaksi on luonut loogisen perustan sille, että maatalouden tukea voidaan jatkaa maaseudun tukemisen nimissä. EU:n maatalouslähtöisen maaseudun kehittämisen eli EU:n yhteisen maatalouspolitiikan voidaan nähdä edustavan pitkälti tällaista ajattelua.

Kun maaseutupolitiikan lähtökohtana on tilan sijasta *alue*, maatalouskytkennän ja keskus–periferia-vastakkainasettelun sijasta korostuu aluekokonaisuusien taloudellinen erilaistuminen. Poliittika-ajattelussa korostuvat paikallistaloudet. Poliittikkatoimet kohdistetaan alueellisiin yksiköihin, joilla ajatellaan toimivan sekä alkutuotannosta, teollisuudesta että palveluista koostuva alue- tai paikallistalous. Maaseutumaisuus on yksi ulottuvuus, joilla alueyksiköitä voidaan tarkastella.

Maaseutu voidaan politiikassa nähdä myös yhtenä relevanttina *yhteiskunnan jäsentämisen ulottuvuutena*. Tällöin ollaan samanaikaisesti tekemisissä monien mahdollisten ”maaseutujen” kanssa. Maaseutu edustaa erilaisia merkityksiä ja käsityksiä riippuen toimijasta. Toisin kuin tila- ja aluekohtaisessa maaseutupolitiikan ajattelutavassa, itse maaseutu on nostettu politiikan kysymykseksi. Siten maaseutua ei nähdä maatalouden kautta tai aluetalouden osana. Maaseutu on tässä ajattelutavassa politisoitunut, ja tämä sekoittaa sekä maatalous- että aluepolitiikan totuttuja valta-asetelmiä. Suomen laaja maaseutupolitiikka on perustunut jo pitkään tälle näkökannalle. Laaja maaseutupolitiikka voidaan määritellä toimintatavaksi, jossa eri hallinnonalat ja maaseudun sidosryhmät suuntaavat yhdessä politiikkaansa siten, että maaseutu ja siellä olevat ihmiset otetaan huomioon kokonaisuutena. Siten laaja maaseutupolitiikka luo ulkopuolelta kehyksiä, joiden puitteissa maaseutu joutuu toimimaan.

Suomalainen maaseutupolitiikka ja maaseudun ymmärtäminen olivat pitkään varsin maatalouskeskeisiä johtuen suurelta osin historiallisista seikoista. Verrattuna Keski-, Etelä- ja Länsi-Eurooppaan, Suomessa maatalouden rooli maaseudun runkoasutuksen säilyttäjänä ja taloudellisesti merkittävimpänä elinkeinotoiminnan muotona jatkui

selvästi pidempään. Osittain on ollut kyse poliittisista valinnoista, osittain luonnonmaantieteestä ja demografiasta. Toisen maailmansodan jälkeen toteutettu siirtolaisten ja rintamamiesten asuttaminen pientiloille lisäsi maataloudesta ainakin osittain toimeentulonsa saavan väestön määrää samaan aikaan, kun muualla kehitys oli jo päinvastaista. Suomen maaseudun rakenteelle on aina antanut leimansa maan laajuus ja siitä seuraava harva asutus, mikä tekee maastamme poikkeuksellisen maaseutumaisen.

Rakennemuutos näkyy eri tavoin eri alueilla

Suomessa rakennemuutos on viimeisinä vuosikymmeninä ollut voimakkaampaa maataloudessa kuin monilla muilla toimialoilla. Yhteiskunnan teollistuminen ja myöhemmin palveluvaltaistuminen on merkinnyt sitä, että maataloudesta hävinneitä työpaikkoja on pitänyt kompensoida muilla työpaikoilla. Maatalouden työpaikkojen ja maatilojen lukumäärä on laskenut suuresti, ja alkutuotannon osuus kaikista työpaikoista on monin paikoin maaseudullakin enää marginaalinen. Samalla maatilojen monialaisuus ja monitoimisuus on lisääntynyt. Maatilat keskittyvät yhä enemmän viljatilavaltaiseen eteläiseen ja läntiseen Suomeen, jonne myös muu taloudellinen toiminta keskittyy. Maataloudessa ja siihen läheisesti liittyvillä toimialoilla on havaittavissa alueellista erilaistumista ja erilaisia kehityskulkuja, joihin vaikuttavat niin luonnonolosuhteet, historialliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset kuin kulttuurisetkin tekijät. Lisäksi maatalouden roolin luonne alueilla voi muun yhteiskunnallisen kehityksen myötä jatkuvasti muuttua.

Kun maaseutua tarkastellaan kokonaisvaltaisemmin eli muutoinkin kuin maatalouden näkökulmasta, voidaan todeta, että suomalainen maaseutu on viimeisten vuosikymmenten aikana käynyt läpi lukuisia muutoksia, joiden seurauksena maaseutualueet ovat kehityskuluillaan eriytyneet toisistaan. Kansantalouden ja yhteiskunnan muutokset ovat kohdelleet maaseutualueita eri tavoin: kaupunkien läheinen maaseutu on useilla väestöllisillä ja taloudellisilla mittareilla arvioituna koko

KUVA 1. Tutkimuksessa tehdyt havainnot puoltavat tarvetta aluelähtöiselle, räätälöidylle ja kokonaisvaltaiselle maaseudun kehittämiss politiikalle erityyppisille alueille Suomessa, kirjottaa Oulun yliopistossa väitellyt Olli Voutilainen. Kuva MTT



maan hyvinvointia aluetta, mutta kaikkein syrjäisimmillä maaseutualueilla muutoksiin ja esimerkiksi taloudellisiin taantumiin vastaaminen on usein haasteellisinta. Maatalouden roolit erityyppisillä maaseutualueilla voivat poiketa voimakkaastikin toisistaan.

Maatalouden ja maaseudun sekä maatalous- ja maaseutupolitiikan suhde ovat keskeisiä ja haasteellisia kysymyksiä Suomen ja koko EU:n maaseutualueiden kehittämisen kannalta. Ajan mittaan EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa, kuten laajemmin muissakin maaseudun kehittämiss politiikoissa, on vahvistunut alueellinen ja kokonaisvaltaisempi maaseudun kehittämisen näkökulma perinteisen sektori- eli maatalousperustaisen lähestymistavan rinnalla. Myös maatalouspolitiikan toimia ja oikeutusta perustellaan yhä useammin niiden myönteisillä aluevaikutuksilla ja maatalouden osuudella maaseudun elinvoimaisuuden turvaamisessa.

Maatalouspolitiikan alkuperäiset tavoitteet edelleen voimassa

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on yksi merkittävimmistä EU-tason politiikoista, vaikka sen

osuus EU:n budjettimenoista on vuosien varrella vähentynyt voimakkaasti. Tällä hetkellä sen osuus EU:n vuotuisista budjettimenoista on karkeasti kolmannes. Maatalouden tuilla on huomattavia vaikutuksia maatalouteen kaikkialla EU:ssa. Vaikutukset ovat taloudellisia, ympäristöllisiä, kulttuurisia ja poliittisia. EU-rahoitteisten tukien lisäksi kansalliset maatalous- ja maaseudun kehittämistuet ovat merkittäviä ja täydentävät EU-rahoitteisia tukia. Kaikkiaan tukien merkitys viljelijöiden tulonmuodostuksessa ja ylipäättään maatalouden harjoittamiselle on Suomessa EU:n keskiarvoa suurempi. Kansallisilla maataloustuilla on erityisen suuri merkitys Suomessa. Suomi maksaa yli puolet maatalouden kokonaistuesta. Kaikkiaan tukien osuus on keskimäärin puolet maatalouden kokonaistuotosta.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan reilun 50 vuoden takaiset alkuperäiset tavoitteet olivat lisätä maatalouden tuottavuutta, turvata kohtuullinen elintaso viljelijöille, vakauttaa markkinoita, taata ruuan omavaraisuus ja varmistaa kohtuulliset hinnat kuluttajille. Nämä tavoitteet ovat edelleen voimassa. Ne ovat perinteisesti sisällyneet myös Suomen kansallisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin. Alueelliset tai niin sanotut ”laajan

maaseudun kehittämisen” näkökulmat eivät nouse esille näissä tavoitteissa, kuten eivät ympäristönäkökulmatkaan. Vuosikymmenten aikana EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa on useaan otteeseen uudistettu, ja samalla edellä mainitut näkökulmat ovat nousseet yhä vahvemmin esille maatalouspolitiikan sisällössä.

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja sitä täydentävät kansalliset politiikkatoimet ovat siis keskeinen instrumentti, jolla pyritään vaikuttamaan maaseutualueiden kehittämiseen muunkin kuin maatalouden näkökulmasta. Suomen tapauksessa voidaan sanoa, että EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja sitä täydentävät kansalliset politiikkatoimet ovat keskeinen suppean maaseutupolitiikan työkalu. Suppeaa maaseutupolitiikkaa ovat ne yhteiskunnalliset välineet, joiden varsinainen tarkoitus on maaseudun kehittäminen. Viimeisen reilun vuosikymmenen aikana EU:n yhteisen maatalouspolitiikan alueellisia vaikutuksia on alettu tutkia aiempaa enemmän, mikä kertoo lisääntyneestä kiinnostuksesta EU:n politiikkojen alueelliseen ulottuvuuteen.

Uusi, alueellinen näkökulma

Politiikkatoimien alueellisten vaikutusten analysointi on erityisen oleellista Suomen kaltaisessa pinta-alaltaan laajassa maassa, jossa sekä alueiden sosioekonomisen eli tässä yhteydessä väestöllisten tekijöiden ja taloudellisen kehityksen erot, että maatalouden aluetaloudellisten merkitysten erot ovat huomattavia. Siten politiikkatoimien kohdentumista on luontevaa tarkastella suhteessa erilaisten maaseutualueiden ominaispiirteisiin ja kehitykseen sekä maatalouden että alueen muiden sosioekonomisten tekijöiden näkökulmasta. Suomessakin maaseutu on myös paljon muuta kuin pelkkää maataloutta, ja maatalouden rooli vaihtelee suuresti alueesta riippuen. Maantieteilijän ja maaseutututkijan näkökulmasta Suomi tarjoaakin oivallisen tutkimuslaboratorion tässä esitettävään aihealueeseen.

Tarkastelen omassa tutkimuksessani maaseudun ja maatalouden kehityksen suhdetta sosioekonomisesta ja alueellisesta näkökulmasta Suomessa. Samalla analysoin sitä, miten maatalouden ja maa-

seudun kehittämiseen tarkoitetut tuet kohdentuvat maaseutualueille. Kun nämä perustekijät saadaan jäsenettyä konkreettisesti, vaikuttaville politiikkatoimille on paremmat edellytykset.

Tutkimuksen polttopisteenä EU-ajan suomalainen maaseutu ja maaseudun kehitys

Tällä tutkimuksella on kolme päätavoitetta. Ensimmäkin selvitän, mikä on maatalouden ja maaseudun kehityksen suhde sekä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rooli maaseutualueiden kehittämisessä aikaisempien tutkimusten ja keskeisten teoriakäsitteiden perusteella. Toiseksi tutkin omalla empiirisellä analyysilläni sitä, millainen on ollut Suomen EU-jäsenyyden aikana eli vuodesta 1995 lähtien maatalouden ja maaseudun kehityksen suhde Suomessa sosioekonomisesta ja alueellisesta näkökulmasta. Kolmanneksi selvitän, miten EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja tätä täydentävät kansalliset maatalouden ja maaseudun kehittämistuet kohdentuvat erityisesti alueellisesta näkökulmasta Suomessa. Tehtyjen analyysien perusteella esitän lopuksi johtopäätöksiä maatalouden ja maaseudun kehittämispolitiikan kannalta. Tutkimukseni empiirisessä analyysissä rajaudun Suomen EU-jäsenyyden aikaan.

Työn tuloksena esitän tarkastelukehikon, joka mahdollistaa maatalouden ja maaseudun kehityksen suhteiden kvantitatiivisen analyysin sosioekonomisen tilastotiedon varassa sekä maaseudulle kohdistuvien tukirahavirtojen peilaamisen maatalojen ominaispiirteisiin ja alueille. Peilaamalla tukien kohdentumista niin maatalouden kuin muun kehityksen valossa erityyppisiin maaseutualueisiin luodaan edellytyksiä räätälöidempien politiikkatoimien käytölle. Maataloutta on niin maatalouspoliittisesta kuin maaseutupoliittisesta näkökulmasta helpompi käsitellä, jos maatalous ja sitä koskeva tuki saadaan yksityiskohtaisesti osoitetuksi maaseutualueille, ja jos maaseudun ja maatalouden suhdetta pystytään jäsentämään analyttisesti. Tutkimuksella pyritään saamaan alueellisesti tarkka kuva siitä, miten maatalouspoliittiset tuet kohdentuvat, ja mikä on eri maaseutualueiden kehitysprofiili. Tutkimuksen tarkoi-

tuksena on antaa konkreettisia välineitä paremman politiikan tekemiseen sekä maaseudun että maatalouden kannalta. Tutkimuksesta saa myös aineksia maatalous- ja maaseutupolitiikan väliin vuoropuheluun.

Tutkimuksessa tehdyn kirjallisuus- ja teoriakatsauksen perusteella voidaan todeta, että maatalouden ja maaseudun muussa kehityksessä on havaittu eriytymistä niin läntisissä maissa yleensä, EU-tasolla kuin Suomessa. Yleisesti ottaen maaseudun kehittyminen ja kehittäminen ymmärretään nyt kokonaisvaltaisempaan kuin aiemmin. Kuitenkin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan instrumentit ovat edelleen valtaosin maatilaperusteisia, vaikka kyseisen politiikan oikeutusta perustellaan laajemmilla maaseutuvaikutuksilla ja politiikka sisältää myös alueellisia elementtejä. Tiivistäen, yleinen näkemys aiempien tutkimusten perusteella on, että EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ei tähän mennessä ole ollut tehokas työkalu alueellisen koheesion edistämisessä.

Maaseudun rakenne ja kehitykset moniulotteisia

Käsillä olevan tutkimuksen empiiriset tulokset osoittavat, että maatalouden ja maaseudun kehitykset sekä näiden väliset suhteet ovat EU-jäsenyytemme aikana vaihdelleet huomattavasti eri alueiden välillä Suomessa. Lisäksi maatalouden alueelliset rakenteet ja kehitykset sekä näiden suhteet maaseutualueiden muuhun kehitykseen ovat moniulotteisia. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että maatalouden ja maaseudun kehityksen välillä ei ollut tehdyn analyysin perusteella merkittävää yhteyttä kuntatasolla. Koska suurin osa maatalouden ja maaseudun kehittämistuista kanavoituu maatiloille, merkittävin osa kokonaistuesta kohdentuu Etelä- ja Länsi-Suomeen. Suurimmat aluekehittämisen haasteet sen sijaan ovat harvaan asutuilla Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutualueilla. Sekä maatalouden että maaseudun kehittämisen näkökulmasta nykyinen alueellisesti varsin yhdenmukainen ja ikään kuin ylhäältä päin tuotu eli eksogeeninen maatalouspolitiikka ei ole merkittävästi tukenut maaseudun tasaista kehitystä. Tutkimuksessa tehdyt havainnot puoltavat tarvetta aluelähtöiselle, räätälöidylle ja kokonaisvaltaiselle maaseudun kehittämispolitiikalle erityyppisille alueille Suomessa.

