

Kalatalouden innovaatio-ohjelmien väliarviointi

Väliarvioinnin kohteena olivat EU:n meri- ja kalastuspolitiikkaa tukevan rahaston (EMKR) Suomen toimintaohjelman puitteissa käynnistetyt innovaatio-ohjelmat. Arvioinnin tilasi maa- ja metsätalousministeriö ja sen suoritti Gaia Consulting Oy helmi-toukokuussa 2019. Seuraavassa esitetään tiivistetysti väliarvioinnin tulokset.

Arvioinnin kohteena olivat EU:n meri- ja kalastuspolitiikkaa tukevan EMKR-rahaston Suomen toimintaohjelman innovaatio-ohjelmat. EMKR-rahasto 2014–2020 on yksi viidestä toisinaan täydentävästä Euroopan rakenne- ja investointirahastosta (ERI), joilla pyritään edistämään talouskasvua ja työllisyyttä EU:ssa. Suomen toimintaohjelma 2014–2020 kattaa 140,9 M€, josta EU:n rahoitusta on 74,4 M€ (53%). Toimintaohjelma pyrkii luomaan edellytyksiä kalatalouden innovaatioille ja tavoitteelliselle tutkimus- ja kehittämistoiminnalle, tavoitteena menestyksekkäs ja kestävä sininen biotalous. Sen uutena instrumenttina on innovaatio-ohjelmat 2017–2021, joille on varattu yhteensä 17 M€. Innovaatio-ohjelmia on käynnistetty yhteensä viisi.

KALATALOUDEN INNOVAATIO-OHJELMAT

Kotimaisesta kalasta saatavan arvon lisääminen ja uudet lisäarvotuotteet. Tavoitteena on kotimaisen kalan arvon lisääminen siirtämällä tai kehittämällä Suomen olosuhteisiin soveltuvaa teknologiaa ja toimintatapoja kalasaaliiden täysimääräiseksi hyödyntämiseksi ja kehittämällä uusia korkean lisäarvon tuotteita erityisesti silakasta, kilohailista ja särkikaloista.

Tutkimuksen ja kalastajien välisen kumppanuusohjelman tavoitteena on luoda uusia, yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuteen perustuvia toimintamalleja ja tiedonkeruuteknologioita erityisesti kalastukseen, kalakantoihin ja vesiympäristön tilaan liittyvän tiedon keruuseen sekä löytää ratkaisuja hylkeiden (ml. saimaannorpan) ja merimetson kalastukselle aiheuttamien vahinkojen ehkäisemiseen.

Vesiviljelyn innovaatio-ohjelman tavoitteena on tukea uusien teknologioiden ja toimintatapojen käyttöönottoa vesiviljelyn kestävästä kasvusta, monipuolistumisesta ja kansainvälistymisestä edistämään sekä muodostaa vesiviljelyalan kehittämisverkosto sekä vahvoja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusrakenteita ja liiketoimintaekosysteemejä, jotka voivat kilpailukykyisesti tarjota tuotteita, osaamista ja teknologioita kotimaan ja vientimarkkinoiden kysyntää vastaavasti.

Elinkeinokalatalouden markkinointiohjelman tavoitteena on parantaa kestävästi tuotettujen tuotteiden markkina-asemaa ja arvoa kehittämällä arvoketjun yhteistyötä, hyödyntämällä uusia kuluttajatrendejä, edistämällä kotimaisen kalan tuotteistamista ja mielikuvamarkkinoinnin kehittämistä, tukea kalatalouden toimialan julkisuuskuvaa sekä tukea toimialan kansainvälistymistä ja vientiä.

Kalatalouden ympäristöohjelman tavoitteena on edistää Suomen kalavarojen elinvoimaisuutta ja monimuotoisuutta ja kestävästi hyödyntämistä. Tätä tavoitellaan erityisesti kalakantojen luontaista lisääntymistä edistämällä, tehostamalla kalatalouden, vesienkäytön ja ympäristönsuojelun tavoitteiden yhteensovittamista osallistavalla aluesuunnittelulla, vahvistamalla vesistönsuojelun tietopohjaa ja verkostomaista toimintamallia sekä kehittämällä uusia menetelmiä pitkään laitosviljelyn varassa olleiden uhanalaisten kalalajien laitoskantojen villiinnyttämiseksi ja luonnossa menestyvien istukkaiden tuottamiseksi.

Arvioinnin tavoitteena oli tarkastella EMKR Suomen toimintaohjelman innovaatio-ohjelmien yhdessä muodostamaa kokonaisuutta ensimmäisellä ohjelmakaudella 2017–2019. Arviointi pyrki vastaamaan kysymyksiin, miten ohjelmat ovat tukeneet toimintaohjelman strategisten tavoitteiden toteuttamista ja kuinka hyvin

innovaatio-ohjelmilla pystytään toteuttamaan niille toimintaohjelmassa ja ohjelmien toteutussuunnitelmissa esitettyjä tavoitteita.

Arvioinnissa todetaan, että innovaatio-ohjelmien valmistelu on tehty perusteellisesti ja kenttää sitouttaen. Ohjelmien käyttösuunnitelma ja tavoitteet ovat relevantteja ja vastaavat alan tunnistettuihin haasteisiin ja pullonkauloihin. Arvioinnin tueksi tehdyssä kalatalouden toimintaympäristön analyysissä tarkasteltiin elinkeinokalatalouden arvoketjua kalastuksesta ja vesiviljelystä kalanjalostukseen, kala-alan ohjausta ja hallintoa, rahoitusta, elinkeinoelämän järjestöjä ja tutkimustoimijoita heijastettuna globaaliin kehitykseen. Toimintaympäristöanalyysin antamaa taustaa vasten arviointi toteaa, että ohjelmakokonaisuuden tavoitteet ovat relevantteja kalatalouden tilan parantamiseksi.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN ANALYYSISSA TUNNISTETTUJA KALATALOUDEN HAASTEITA

Toimiala ja tuotantovolyymit ovat pieniä. Alalta puuttuu maatalouden kaltainen vahva tuki ja huoltovarmuus- tai ravitsemussuosituksenäkökulmasta kotimaisen ruokakalan tuotanto ei ole riittävää.

Suomalaisen kalan käyttö ihmisruokana on vähäistä verrattuna tuontikalaan, ja kansainväliset kilpailijat, etenkin Norja ja Viro, aiheuttavat haasteita Suomen kalatalouden kilpailukyvyille.

Arvoketjun horisontaalinen ja vertikaalinen integrointi mm. yritysostojen kautta on vahvistanut yrityskentän polarisoitumista. Suurin osa koko kalatalouden tuotoista tulee muutaman suuryrityksen toiminnasta samalla kun valtaosa rannikkokalastajista ei pysty nykyisessä toimintaympäristössä turvaamaan omaa elantoaan. Kalataloudella on kuitenkin suuri merkitys rannikkoalueiden työllistäjänä.

Kestävää kalataloutta koskevat innovaatiot ja lisäarvotuotteet ovat vasta kehitysvaiheessa ja suomalaistoimijoiden asema ja resurssitilanne on kansainvälisiin kilpailijoihin verrattuna heikko. Tarvitaan uusia teknologisia ratkaisuja ja investointeja raaka-aineen saatavuuteen ja sen jalostukseen, kalastuksen luonnollisten uhkien torjumiseksi ja kalastuksen ja kalaviljelylaitosten toimintaedellytysten parantamiseksi.

Nykyinen kalastuksen kiintiöpolitiikka, vesiviljelyn luvituspolitiikka ja aluesuunnittelu-politiikka eivät tue riittävästi kalatalouden kestäväää kasvua, ja tarvitaan parempi tietopohja päätöksenteon tueksi sekä laajapohjaista yhteistyötä pullonkaulojen ratkaisemiseksi.

Haasteena on, että ohjelmien tavoitteita on paljon ja niiden sijoittamiselle eri osaohjelmiin ei löydy kaikilta osin loogista ja läpinäkyvää tulkintaa. Kaikki ohjelmat eivät tavoitteiltaan ja sisällöltään myöskään vastaa innovaatio-ohjelmatoiminnalle asetettuja kriteereitä. Viidestä ohjelmasta kalastuksen lisäarvo-ohjelma ja vesiviljelyohjelma painottuvat selkeästi uusien toimintamallien ja innovaatioiden synnyttämiseen ja jalkauttamiseen, kun taas kumppanuusohjelma ja ympäristöohjelma painottuvat enemmän tietopohjan tuottamiseen. Markkinointiohjelma painottuu nimensä mukaan kala-alan markkinointiin.

KALATALOUDEN INNOVAATIO-OHJELMILLE ASETETUT ARVIOINTIKRITEERIT

Väliarvioinnissa tuotettiin arvio ohjelmien rahoituskonseptin yleisestä toimivuudesta ja arvioitiin ohjelmien kyky

- edistää tutkimuksen pitkäjänteisyyttä ja joustavuutta
- edistää tutkimuksen ja yritysten välistä kumppanuutta
- tuottaa uusia toimintamalleja ja innovaatioita
- edistää toimialan keskeisten pullonkaulojen ratkaisua
- edistää toimialojen kehittymistä avaavaa ja ratkaisuja edistävää viestintää
- synnyttää ja hyödyntää alan kansallisia ja kansainvälisiä yhteistyöverkostoja ja innovaatioympäristöjä
- edistää kalatuotteiden osaamisen ja innovaatioiden vientiä
- tuottaa lisäarvoa perinteiseen hankerahoitukseen verrattuna
- viestii ohjelmien sisällöistä ja tuloksista

Arvioinnin ajankohtana kaikki ohjelmat ovat käynnistyneet ja etenevät suunnitelmien mukaan. Ohjelmien toiminnan ja tulosten arvioinnissa huomioitiin kuitenkin, että ohjelmien käynnistysvaihe on ollut aiottua hitaampaa ja ohjelmat eivät ole vielä puolivälissä. Konkreettisia tuloksia on toistaiseksi vähän ja **ohjelma-arviointi perustui lähinnä arviioon ohjelmien vaikuttavuuspotentiaalista.**

Ohjelmien vaikutus T&K-työhön vaihtelee merkittävästi ohjelmittain. Joidenkin ohjelmien osiot ja teemat näyttäisivät ohjaavan T&K-työtä jossain määrin uudella tavalla. Suurimmassa osassa toimintaa ei vielä näy merkittävää vaikutusta T&K-työn intensiteettiin tai sisältöihin. Esimerkiksi markkinointiohjelman osalta tämä on luonnollista, koska ohjelma ei tavoittele vaikutusta T&K-työhön.

Vaikutukset tutkimuksen ja yritysten kumppanuuksiin eivät ole vielä nähtävissä. Ohjelmilla raportoidaan olleen vaikutusta tutkimuksen ja yritysten välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön määrään ja laatuun. Ohjelmissa uutta on, että valmistelut ovat lähteneet yritysten tarpeista ja toiveista suuremmassa määrin kuin aiemmin. Riskinä nähdään kuitenkin, että ohjelmien toteuttamisessa jäädään vanhoihin toimintamalleihin. Toistaiseksi ei ole vahvaa näyttöä siitä, että ohjelmat olisivat mainittavissa määrin edesauttaneet täysin uusien kumppanuuksien syntyä tai kehitysalustojen, osaamiskeskittymien tai innovaatioekosysteemien kehittymistä.

Uusia toimintamalleja ja innovaatioita kaivattaisiin ohjelmilta enemmänkin. Ohjelmissa tehdyllä tutkimus- ja kehitystyöllä voi tulevaisuudessa olla vaikutusta kala-alan kehitykseen mutta toistaiseksi ei löydy evidenssiä siitä, että ohjelmat edesauttaisivat uusien toimintamallien ja innovaatioiden syntymistä siinä määrin kuin innovaatio toiminnan ohjelmilta voisi odottaa. Uusia toimintamalleja on joissakin osa-ohjelmissa kehitteillä, mm. ympäristöohjelman aluesuunnittelu yhteistyössä. Kalastusohjelma ja vesiviljelyohjelma tuottavat myös keksintöjä ja odotettavissa on mahdollisesti myös innovaatioita.

Toimintamallien ja innovaatioiden skaalaamispotentiaali on kuitenkin kaikissa ohjelmissa vielä epävarmaa eikä ohjelmista löydy selkeitä suunnitelmia siitä, miten tulokset jalkautetaan.

Toimialan keskeisten ongelmien ratkaiseminen on ohjelmille suuri haaste.

Vaikka tavoitetasolla on selkeä pyrkimys ratkaista toimialan keskeisiä pullonkauloja, TKI-toiminnan vaikutusmekanismeilla ei tähän pystytä, ainakaan nopeasti. Ohjelmatoiminta lisää tiedonvaihtoa, rakentaa yhteistyötä ja kasvattaa ymmärrystä ja osaamista ja voi siten pitkällä tähtäimellä vaikuttaa myös politiikkakehitykseen ja lainsäädäntöön. Jotta innovaatio-ohjelman keinot tuottaa muutosta vaikuttavat tarpeeksi, tarvitaan joka tapauksessa vahvaa poliittista tukea ja yhteistyötä muiden tahojen kuin TKI-toimijoiden kanssa.

Viestintä ohjelmissa on toistaiseksi keskittynyt kunkin ohjelman omista tuloksista viestimiseen, eikä ohjelmakokonaisuuden yhteisestä viestintästrategiasta ole näyttöä. Ainoastaan markkinointiohjelma viestii kalasta yleisesti, mutta toiminta muistuttaa toteuttajansa, Pro Kala ry:n, aikaisempaa toimintaa eikä näyttäisi siltä, että muut innovaatio-ohjelmat olisivat merkittävästi vaikuttaneet toimintaan. Jos eräs ohjelmatoiminnan keskeisimpiä tavoitteita on lisänäkyvyyden tavoittelu, on viestinnän eri näkökulmiin syytä panostaa nykyistä enemmän. Kalatalousverkoston keskeinen tehtävä on edistää toimialaa ja myös innovaatio-ohjelmia koskevaa viestintää, jota voitaisiin jatkossa terävöittää.

VIESTINNÄN NÄKÖKULMIA, JOIHIN OHJELMISSA TULISI KIINNITTÄÄ HUOMIOTA:

Kansallinen kalan B2C-markkinointiviestintä ja menekinedistäminen

Kansainvälinen suomalaisen kalan B2C-markkinointiviestintä ja menekinedistäminen

Suomalaisen kalan B2B-markkinointiviestintä

Alan verkottumiseen ja tiivistämiseen tähtäävä sisäinen viestintä

Alan sisäinen ohjelmien markkinointiviestintä, tulosten viestintä

Kansainvälinen ohjelmien näkyvyyden lisäämiseen tähtäävä profiilinkohotusviestintä

Verkostojen syntyyn ja kehittämiseen ohjelmilla näyttäisi olevan myönteistä vaikutusta. Alan toimijat tutustuvat toisiinsa ohjelmien eri toimintojen kautta (esim. Kalatalouden innovaatiopäivät ja yhteiset opintomatkat) ja henkilösuhteet ohjelmien toimijoiden välillä sekä eri ohjelmien välillä tiivistyvät. Vaikka alan toimijat kilpailevat keskenään, ohjelmilla on ollut positiivista vaikutusta dialogin syntyyn ja tiedonvaihtoon. Löytyy myös joitakin esimerkkejä uuden konkreettisen yhteistyön syntymisestä. Eräissä ohjelmissa on solmittu muodollisia innovaatiokumppanuuksia puitesopimustasolla. Verkostot kansainvälisten partnereiden kanssa ovat tiivistyneet erityisesti tutkimustahojen välisen yhteistyön myötä. Myös tiedonvaihto eri toimialojen kanssa on ohjelmien myötä lisääntynyt. On vielä epäselvää, miten pysyvää tai vaikuttavaa verkostoitumista tästä syntyy ja mitkä ovat pidemmän aikavälin hyödyt alalle.

Kalatuotteiden, osaamisen ja innovaatioiden vientiin ohjelmatoiminta ei ole toistaiseksi vaikuttanut. Osaamisen vienti näyttäyty toistaiseksi lähinnä akateemisissa

julkaisuissa, joiden raportoidaan lisännen ohjelmien ansiosta Suomen näkyvyyttä kansainvälisillä akateemisilla foorumeilla. Osaamisen eräänlainen vienti heijastuu myös Ympäristöohjelman raportoimassa rahoituksen houkuttelemisessa. Toimintamallien, teknologian tai tuotteiden viennistä ei vielä löytynyt mitään näyttöä. Sen sijaan teknologian tuonnilla ja soveltamisella Suomen olosuhteisiin on ollut jonkinasteinen rooli. Onkin realistista odottaa, että ohjelmat keskittyvät ensin toimimaan Suomen olosuhteissa, ja mahdolliset vaikutukset vientiin näkyvät vasta paljon myöhemmin.

Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset

Ohjelmakonseptin onnistuneisuudesta voi väliarvioinnin tuloksena todeta seuraavaa:

1. Innovaatio-ohjelmien tavoitteet, joita valmisteluajana kehitettiin yhteistyössä alan toimijoiden kanssa ovat relevantteja.
2. Kala-alalla ohjelmatoiminta ylipäätään on aivan uudenlainen tapa toimia. Ohjelmatyypin valmistelu ja käynnistäminen on ollut kovan työn takana mutta selkeästi perusteltu ja viisas askel alalla.
3. Kaikki innovaatio-ohjelmat ovat käynnistyneet ja raportoivat etenevänsä sovittujen tavoitteiden ja suunnitelmien mukaisesti. Ohjelmat eivät ole vielä edenneet aivan puoliväliin ja konkreettisista tuloksista ei ole vielä kovin paljon näytettä.
4. Yleisesti ohjelma on rahoitusmuotona perinteistä hanketoimintaa joustavampi ja lisää olennaisesti mahdollisuuksia vastata kentän kehitystavoitteisiin ja tuoda lisäarvoa aidon yhteiskehittämisen kautta.
5. Ohjelmamuoto helpottaa myös kentän verkottamista ja lähempää yhteistyötä ja on tältä osin selkeä edistysaskel EMKR:n aiempaan hankerahoitukseen verrattuna.

Ohjelmatoiminnan kehityskohteista voi väliarvioinnin tuloksena todeta seuraavaa:

1. Ohjelmärahoituksen joustavuuden hyödyntäminen vaatii uudenlaista määrätietoista ja sitoutunutta ohjelmajohtoa. Väliarvioinnin perusteella ei vielä näy selvästi, että ohjelmärahoituksen tuoma hyötypotentiali olisi pystytty täysin hyödyntämään käynnissä olevissa ohjelmissa. Useimpien ohjelmien lisäarvo näyttää vastaavan lähinnä niiden menestyneimpien hankkeiden lisäarvoa, jolloin ohjelmatoiminnan lisäarvoa voi kyseenalaistaa. Tämä on osittain mindset-kysymys ja osittain resurssikysymys. Ohjelmien olisi syytä varmistaa, että ohjelmajohtamiseen on varattu riittävästi resursseja ja valjastettu oikeat tahot viemään ohjelmamuotoista toimintaa määrätietoisesti eteenpäin.
2. Ohjelmien vaikutukset aitoon innovaatiotoimintaan ovat vielä heikosti nähtävissä. Nykyisistä ohjelmakokonaisuuksista ainoastaan kalastuksen lisäarvo-ohjelma ja vesiviljelyohjelma ovat ohjelmia, joilla on innovaatiopotentialia. Kolme muuta ohjelmaa tukevat toiminnoillaan näitä ja toimivat alan kehitysohjelmina. Olisi tärkeää viestiä tästä tilanteesta oikein ja luoda selkeämpi yhteisymmärrys siitä, että osat ohjelmat ovat toisiaan tukevia osia kokonaisuudesta. Olisi tärkeää luoda selkeämpiä vaikuttavuuspolkuja niille ohjelmille jotka tukevat innovaatiotoimintaa. Tämä vaatii myös ohjelmien tavoitteiden kriittistä tarkastelua niiden ohjelmien kohdalla, jotka eivät ole omiaan täyttämään

innovaatio-ohjelmien tavoitteita. Yhteisymmärryksen synnyttäminen vaatii myös lisää panostusta ohjelmien väliseen viestintään.

3. On vielä epävarmaa, missä määrin investoinnit tähän ohjelmakokonaisuuteen pystyvät nostamaan kalatalouden menestystä Suomen toimintaohjelman tavoitteiden mukaisesti. Innovaatio-ohjelmilla pyritään ratkaisemaan tärkeitä alan pullonkauloja, jotka eivät välttämättä ratkea ohjelmien toiminnalla ja ohjelmien menestymisen keskeisessä roolissa on tiivis yhteistyö muiden toimijoiden kanssa, jolla

varmistetaan poliittinen tuki, lainsäädännön ja regulaation kehitys sekä ympäristöaspektien huomioiminen.

4. Nykyisessä muodossaan ohjelmat eivät muodosta kovin selkeää ja läpinäkyvää kokonaisuutta eivätkä näytä selkeää potentiaalia saavuttaa kaikkia asetettuja tavoitteita. Suurimmalta osin ohjelmatoiminta on tavoitetasolla olennaista elinkeinon kehitykselle. Toteutuksen keskeisiä haasteita liittyvät ohjelmallisuuden puutteeseen. Nykyisessä muodossaan kaikkien ohjelmien sisällöt eivät kytkeydy luontevasti ohjelmiksi. Ohjelmat eivät myöskään nivoudu luontevasti toisiinsa. Ohjelmamuodon tarjoamia lisäarvomahdollisuuksia ei ole vielä kyetty hyödyntämään tarpeeksi. Toiminnan ambitiotasot ovat hyvin erilaiset ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole vielä selvää.

Osittain haasteena on myös, että ohjelmilla pyritään ratkaisemaan ongelmia jotka eivät välttämättä ole ratkaistavissa ohjelmien käytössä olevilla työkaluilla.

Ohjelmatoiminnalla on saatu aikaan kala-alalla hyvä momentum, jota kannattaisi hyödyntää vielä paremmin. Arviointi suosittelee innovaatio-ohjelmakonseptin jatkamista tarkennettuna versiona. Suunnan korjauksena suositellaan:

- 1. Ohjelmien kiinnittäminen tiiviimmin toisiinsa** ja ohjelmien tavoitteiden ja sisältöjen kriittinen tarkastelu, karsiminen ja fokuointi, niin että ohjelmista muodostuu selkeä ja yhteisesti ymmärretty kokonaisuus irrallisten hankeportfolioiden sijaan
- 2. Ohjelmien ryhmittäminen 1-2 selkeästi johdettavaksi kokonaisuudeksi**, vaatimusten lisääminen ohjelman johdolle, koulutuksen tai muun verkostotuen tarjoaminen
- 3. Viestintästrategian laatiminen** ja viestinnän vaatimusten lisääminen myös ohjelmien välillä