

*Maatalouden  
tutkimuskeskuksen  
julkaisuja*

S A R J A A

89

*Katriina Soini  
Hannu Tuuri*

**Maatalouden  
ympäristötukijärjestelmän  
(1995–1999) toimeenpano**

*Katriina Soini ja Hannu Tuuri*

---

# **Maatalouden ympäristötukijärjestelmän (1995–1999) toimeenpano**

---

**Maatalouden tutkimuskeskus**

ISBN 951-729-591-X

ISSN 1238-9935

*Copyright*

Maatalouden tutkimuskeskus  
Katriina Soini ja Hannu Tuuri

*Julkaisija*

Maatalouden tutkimuskeskus, 31600 Jokioinen

*Jakelu ja myynti*

Maatalouden tutkimuskeskus, tietopalveluyksikkö, 31600 Jokioinen  
Puhelin (03) 4188 2327, telekopio (03) 4188 2339  
sähköposti [julkaisut@mtt.fi](mailto:julkaisut@mtt.fi)

*Painatus*

Jyväskylän yliopistopaino 2000

Sisäsivujen painopaperille on myönnetty pohjoismainen Joutsenmerkki.  
Kansimateriaali on 75-prosenttisesti uusiokuitua.

---

**Soini, K.<sup>1)</sup> & Tuuri, H.<sup>2)</sup>** 2000. Maatalouden ympäristötukijärjestelmän (1995–1999) toimeenpano. Maatalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja A 89. Jokioinen: Maatalouden tutkimuskeskus. 60 p. + 4 app. ISSN 1238-9935, ISBN 951-729-591-X.

<sup>1)</sup> Maatalouden tutkimuskeskus, Luonnonvarojen tutkimus, Luonnonvarat, 31600 Jokioinen, katriina.soini@mtt.fi

<sup>2)</sup> Maatalouden tutkimuskeskus, Alueellinen tutkimus, Etelä-Pohjanmaan tutkimusasema, Alapääntie 104, 61400 Ylistaro, hannu.tuuri@mtt.fi

---

# Tiivistelmä

---

*Avainsanat: maatalous, ympäristö, kestävä maatalous, erityistuki, maatalouden ympäristötukijärjestelmä, ohjauskeinot, perustuki, toimeenpano*

---

Suomessa toteutettiin ensimmäinen maatalouden ympäristötukijärjestelmä vuosina 1995–1999. Tämä sisällöltään laaja ja taloudelliselta merkitykseltään huomattava järjestelmä edusti uudentyypistä ohjauskeinoa Suomen maatalouden ympäristöpolitiikassa.

Tämä tutkimus tarkastelee ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoa alueellisten ja paikallisten viranomaisten, neuvojien ja viljelijöiden näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, miten järjestelmän toimeenpano on osaltaan vaikuttanut ympäristötukijärjestelmässä saavutetuihin tuloksiin ja millaisia muutoksia ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon myötä on tapahtunut maatalouden ympäristönsuojelun ja -hoidon toimijaverkostossa. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin, miten eri toimijat suhtautuvat maatalouden ympäristöpolitiikan ohjauskeinoihin. Tutkimus toteutettiin haastatteleamalla alueellisia ja paikallisia viranomaisia ja neuvvoja. Viljelijöiden näkemyksiä selvitettiin heille suun-

natussa kyselyssä.

Tutkimus osoitti, että vaikka ympäristötukijärjestelmässä saavutettiin monia sille asetettuja tavoitteita, järjestelmä ei onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla sitouttamaan eri tahoja maatalouden ympäristönsuojelun käytännön toteutuksiin. Sitoutumista voitaisiin parantaa esimerkiksi kehittämällä toimeenpanon rakennetta siten, että se vahvistaisi paikallisten toimijoiden asemaa toimeenpanossa. Lisäksi ympäristönsuojelullista koulutusta ja tiedotusta tulisi lisätä toimeenpanon eri vaiheissa ja eri tasoilla. Ympäristötuki sai aikaan uusia arvokkaita yhteistyömuotoja maatalous- ja ympäristöpuolen organisaatioiden välillä. Tämä avanee edelleen mahdollisuuksia uudentyypisten toimintatapojen kehittymiselle maatalouden ympäristöohjauksessa. Tutkimus osaltaan vahvisti myös näkemystä siitä, että kestävä maatalouden edistämiseksi tarvitaan useita erilaisia, mutta toisiaan tukevia ohjauskeinoja.

# Alkusanat

Tämä tutkimus maatalouden ympäristötuen toimeenpanosta toteutettiin Maatalouden tutkimuskeskuksen luonnonvarojen tutkimusyksikössä osana SUSAGRI-hanketta (1997–2000). SUSAGRI-hankkeessa tutkittiin myös maatalouden kestävyiden indikaattoreita ja perustettiin Jokioisille maatalouden esittelypuisto, Elonkierto. SUSAGRI-hankkeesta löytyy lisätietoa osoitteesta <http://www.mtt.fi/susagri>.

Tutkimuksen toteuttaminen on edellyttänyt useiden eri ihmisten paneutumista ympäristötuen toimeenpanon kysymyksiin. Vuonna 1997 haastattelin maatalous- ja ympäristöviranomaisia sekä

maaseutukeskusten toimihenkilöitä. Haastattelutuokiot eri maakunnissa ja organisaatioissa olivat antoisia ja mieleenpainuvia. Viljelijöille suunnattu kysely, jonka sain toteuttaa osana Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seuranta-projektia (MYTVAS), oli toinen tärkeä osa tutkimusta. Tämän julkaisun toinen kirjoittaja, biometriikko Hannu Tuuri, on vastannut kyselyaineiston tilastollisesta käsittelystä ja tulkinnasta. Työtäni ovat myös tukeneet ja kommentillaan ryydittäneet SUSAGRI-ryhmän tutkijat. Kiitän lämpimästi kaikkia tutkimuksen eri vaiheissa mukana olleita.

Jokioisissa, paljaiden kyntömaiden äärellä marraskuussa 2000

*Katriina Soini*  
tutkija

# Sisällys

Tiivistelmä . . . . .	3
Alkusanat . . . . .	4
1 Johdanto . . . . .	7
2 Tutkimuksen taustaa . . . . .	7
2.1 Suomen maatalouden ympäristötukijärjestelmä (1995–1999) . . . . .	7
2.1.1 Ympäristötukijärjestelmän rakenne . . . . .	8
2.1.2 Suunnitteluvaihe . . . . .	9
2.1.3 Täytäntöönpano . . . . .	9
2.1.4 Valvonta ja seuranta . . . . .	9
2.1.5 Lähtöoletukset . . . . .	10
2.2 Implementaatiotutkimus . . . . .	10
2.2.1 Top-down -strategia . . . . .	11
2.2.2 Bottom-up -strategia . . . . .	12
2.2.3 Moni-organisatorinen-implementaatio . . . . .	13
2.2.4 Informaatio ja tieto implementaatiossa . . . . .	14
2.3 Ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointi . . . . .	14
2.3.1 Arvioinnin kriteerit . . . . .	14
2.3.2 Maatalouden ympäristöohjelmien vaikutusten arviointi . . . . .	15
2.3.3 Ohjauskeinot kestäväälle maataloudelle . . . . .	17
3 Tutkimuksen tavoite ja rakenne . . . . .	17
4 Tutkimusaineisto ja -menetelmät . . . . .	18
4.1 Tutkimusalueet . . . . .	18
4.2 Teemahaastattelut . . . . .	19
4.3 Viljelijäkysely . . . . .	19
5 Ympäristötuki viranomaisten ja neuvojen näkökulmasta . . . . .	21
5.1 Ympäristötukijärjestelmän tavoitteet ja sisältö . . . . .	21
5.1.1 Järjestelmän tavoitteet . . . . .	22
5.1.2 Ohjelman rakenne . . . . .	22
5.1.3 Alueellinen ja tilojen välinen tasavertaisuus . . . . .	26
5.1.4 Ympäristötuki tulotukena . . . . .	27
5.1.5 Toimijoiden sitoutuminen ympäristötukijärjestelmän tavoitteisiin ja sisältöön . . . . .	27
5.2 Toimijat ympäristötukijärjestelmää toteuttamassa . . . . .	28
5.2.1 Toimijatasot . . . . .	28
5.2.2 Toimijoiden välinen yhteistyö . . . . .	33
5.3 Järjestelmän täytäntöönpano . . . . .	35
5.3.1. Valmistelu . . . . .	35
5.3.2 Tiedottaminen . . . . .	35
5.3.3. Koulutustilaisuudet . . . . .	37
5.3.4 Ympäristöhoito-ohjelman teko . . . . .	37
5.3.5 Täytäntöönpanon häiriötekijöitä . . . . .	39
5.3.6 Vastuukysymykset ja valvonta . . . . .	40

5.4	Kestävän maatalouden ohjauskeinot . . . . .	41
5.4.1	Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot . . . . .	41
5.4.2	Viljelijöiden ympäristöasenteet ja -tietoisuus viranomaisten ja neuvojien näkökulmasta . . . . .	42
6	Ympäristötuki-järjestelmä viljelijöiden näkökulmasta . . . . .	43
6.1	Asennetyypit . . . . .	43
6.1.1	Asennetyyppien suhde taustamuuttujiin . . . . .	44
6.2	Asennetyyppien suhtautuminen ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon . . . . .	46
6.2.1	Ympäristötukijärjestelmä ja tieto . . . . .	46
6.2.2	Ympäristötukeen osallistuminen . . . . .	49
6.2.3	Ympäristötukijärjestelmän mukanaan tuomat muutokset . . . . .	50
6.2.4	Erytisämpäristötukijärjestelmään liittyminen . . . . .	51
7	Tulosten tarkastelu . . . . .	53
7.1	Ympäristötuen toimeenpanon lähtötilanne . . . . .	54
7.2	Sitoutuminen järjestelmän tavoitteisiin ja sisältöön. . . . .	54
7.3	Toimeenpanevien organisaatioiden sisäinen ja keskinäinen integraatio . . . . .	55
7.4	Kestävän maatalouden ohjauksen tulevaisuudennäkymät . . . . .	56
8	Johtopäätökset . . . . .	57
	Kirjallisuus . . . . .	58
	Liitteet	

# 1 Johdanto

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 merkitsi suuria muutoksia Suomen maataloudelle. Jäsenyyden seurauksena tuottajahinnat laskivat ja koko maatalouden tukijärjestelmä jouduttiin rakentamaan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) mukaiseksi.

Suomen maatalouden ympäristöpolitiikan kannalta suurin muutos liittyy maatalouden ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon. Maatalouden ympäristöpolitiikkaa oli tätä ennen toteutettu ensisijaisesti tiedollisen ohjauksen keinoin, säädöksin ja suhteellisen lievien taloudellisten kannustimien avulla. Ympäristötukijärjestelmästä tuli ensimmäinen maatalouden ympäristöpolitiikan ohjauskeino, jonka taloudellinen kannustavuus sitoutti suurimman osan, lähes 90 % viljelijöistä ympäristöystävällisempiin tuotantotapoihin. Ympäristötukijärjestelmä merkitsi siten varsin huomattavaa askelta kohti ekologisesti kestävämmän maatalouden käytännön toteutusta.

Tämä tutkimus selvittää maatalouden ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoa. Toimeenpano on politiikan toteutuksessa erittäin merkityksellinen vaihe, joka osaltaan selittää politiikan tavoitteiden saavuttamista. Poliitiikan toimeenpano eli implementaatio on perinteisesti jaettu tavoitteiden muodostamiseen, toimenpiteiden täytäntöönpanoon sekä tulosten pohjalta tapahtuvaan tavoitteiden tarkistamiseen. Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys siitä, miten Suomen maatalouden ympäristötukijärjestelmän säädökset on viety käytäntöön sekä ymmärtää ympäristötukijärjestelmän tavoitteiden saavuttamista osana ympäristötukijärjestelmään osallistuneiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta.

Tutkimuksessa piirtyy kuva maatalouden ympäristötukijärjestelmän siirrosta kansallisen päätöksenteon tasolta toimenpiteitä käytännössä toteuttaviin viljelijöihin. Erityistä huomiota kiinnitetään järjestelmän operationalisoinnin organisointiin,

eri toimijatahojen toimintaan sekä toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Tutkimuksessa on mukana myös alueellinen näkökulma, sillä aineisto on kerätty viideltä, eri puolilla Suomea sijaitsevilta tutkimusalueelta. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää kehitettäessä maatalouden ympäristöpolitiikan ohjausta sekä sen vaikuttavuuden arviointia. Tutkimus on osa Maatalouden tutkimuskeskuksessa toteutettua Kestävän maatalouden indikaattorit, ohjaus ja esittely (SUSAGRI) -hanketta (1997–2000), joka sai Euroopan unionin LIFE- rahoitusta.

## 2 Tutkimuksen taustaa

### 2.1 Suomen maatalouden ympäristötukijärjestelmä (1995–1999)

Suomessa toteutettu ensimmäinen maatalouden ympäristötukijärjestelmä (1995–1999) nojautui ETY:n asetukseen 2078/92. Asetuksen tarkoituksena on ollut ohjata viljelijöitä ympäristöystävällisten tuotantomenetelmien käyttöönottoon, mutta myös tukea EU:n markkinajärjestelmän muutosta (CAP-reformia) ja edistää maanviljelijöiden kohtuullisen tulotason saavuttamista. Kaikkien jäsenmaiden on pitänyt toteuttaa asetuksen mukaisia monivuotisia tukijärjestelmiä, joiden sisällöstä ja toteutustavasta kukin jäsenmaa on neuvotellut EU:n kanssa. Järjestelmien tavoitteet, rakenne ja toimeenpano vaihtelevat jäsenmaittain hyvin paljon (MTTL 1995).

Suomen ympäristötukijärjestelmä oli sisällöltään hyvin laaja ja monipuolinen verrattuna monien muiden maiden ohjelmiin. Järjestelmän tavoitteiksi nimettiin:

- maa- ja puutarhataloudesta lähtöisin olevan, erityisesti vesistöihin ja ilmaan kohdistuvan ympäristökuormituksen ja torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien haittojen vähentäminen
- luonnon monimuotoisuudesta huolehtiminen ja maaseutumaiseman hoito



- maan tuottokyvyn hyvänä säilyttäminen tai parantaminen sekä
- ympäristönsuojelu- ja maisemanhoito-toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten tai tulonmenetyksen korvaaminen ja viljelijöiden toimeentuloedellytysten turvaaminen muuttuvissa olosuhteissa (MMM 1994).

### 2.1.1 Ympäristötukijärjestelmän rakenne

Maatalouden ympäristötukijärjestelmä 1995–1999 rakentui perustuesta, erityis-tuesta, kokeiluhankkeista sekä koulutuk-sesta ja neuvonnasta.

Ympäristötuen *perustukea* maksettiin kaikille alle 65-vuotiaille viljelijöille, jotka olivat sitoutuneet perustuen edellyttämiin toimenpiteisiin maaseutuelinkeinoviran-omaisten kanssa tehdyssä sopimuksessa. Perustukea maksettiin hehtaarikohtaisesti ja porrastetusti neljällä eri tukialueella. Tuki porrastettiin siten, että tuen määrä oli suurin niillä alueilla, joilla muiden rakenne-tukien määrä oli pienempi. Myös tukiehdot vaihtelivat tukialueittain: esimerkiksi kas-vipeitteisyysvaatimus koski ainoastaan A- ja B-alueita, koska karjatalousvaltaisella C-alueella kasvipeitteiset nurmet ovat luon-nollinen osa maankäyttöä (MMM 1994).

Perustuen kohtia oli kaikkiaan seitse-män:

- maatilan ympäristönhoito-ohjelman laa-dinta
- lannoituksen perustaso
- karjanlannan varastointi ja talvilevitys-kielto
- pientareiden ja suojakaistojen perustami-nen
- talviaikainen kasvipeitteisyys tai keven-netty muokkaus
- viljelymaiseman ja luonnon monimuo-toisuuden hoito
- torjunta-aineiden käyttäjäkoulutus ja ruiskujen testaus.

Vuonna 1997 ympäristötuen perustu-keen oli sitoutunut 82 000 (88 %) maati-loista ja sopimusten piirissä oli 91 % pelto-

alasta. Vuosittain 1995–1997 perustuen määrä vaihteli 1330–1372 milj. markan vä-lillä kattaen 83–94 % ympäristötuen koko-naismäärärahasta (MMM 1998).

Erytistuki oli tarkoitettu erityisen ympäristöön myönteisesti vaikuttavan hank-keen toteuttamiseen tai viljelymenetelmien käyttöönottoon. Tuen määrä ja maksatusta-pa vaihteli toimenpiteittäin (MMM 1994). Erytistukea myönnettiin seuraaviin kohtei-siin:

- suojavyöhykkeen perustaminen ja hoito
- laskeutusallas tai kosteikko
- kalkkisuodin- tai säätösaloitus
- happamien sulfaattimaiden kalkitus
- maiseman kehittäminen ja hoito
- luonnon monimuotoisuuden edistämi-nen
- perinnebiotooppien hoito
- luonnonmukainen tuotanto
- lannan käytön tehostaminen
- maataloustuotannon laajaperäistäminen
- alkuperäisrotujen kasvat.

Erytistukisopimuksia oli tehty vuonna 1997 noin 13 300 kappaletta, ja ne kosketti-vat noin 173 000 hehtaarin suuruista alaa. Erytistukisopimukseen käytettävät määrära-hat kasvoivat vuosien 1995–1997 aikana 76 miljoonasta 195 miljoonaan, joka oli 12 % ympäristötuen kokonaisbudjetista (MMM 1998).

Kokeiluhanketuki oli tarkoitettu edistä-mään kestävää kehitystä tukevien tutki-mustulosten, uusien menetelmien, laittei-den tai toimintamallien soveltamista ja käyttöönottoa tilatasolla. Tuen toisena ta-voitteena oli lisätä tilojen välistä ympäris-töllistä yhteistyötä. Tuki oli suunnattu yk-sittäisille viljelijöille, viljelijäryhmille ja eri-laisille yhteisöille. Kokeiluhanketukea saa-neilla hankkeilla oli velvollisuus esitellä hanketta asiasta kiinnostuneille (MMM 1994).

Neuvontaan ja koulutukseen kohden-netun tuen avulla viljelijöitä pyrittiin ohjaa-maan sellaisten tuotantomenetelmien ja -tekniikoiden käyttöön, jotka edistäisivät maatalojen ympäristöhoitotoimien kehittä-mistä. Tukirahoilla mm. koulutettiin vilje-

lijöitä, ympäristönhoito-ohjelmien laatijoita ja muita ympäristöneuvontaa antavia henkilöitä. Tuella laadittiin myös ympäristötukeen liittyvää esitemateriaalia. Neuvontaan ja kokeiluhankkeisiin käytettiin 4,1 % ympäristötuen kokonaisbudjetista (68 milj. mk) (MMM 1998). Merkittävä osa neuvontaan käytetystä rahasta kului perustukseen kuuluvien maatilojen ympäristönhoito-ohjelmien tekemiseen.

## 2.1.2 Suunnitteluvaihe

Maatalouden ympäristötukiohjelma valmisteltiin maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä sekä alueellisella että valtakunnallisella tasolla. Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 1994 työryhmän valmistelemaan ehdotusta kansalliseksi maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. Työryhmässä olivat mukana maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, vesi- ja ympäristöhallituksen (nyk. Suomen ympäristökeskuksen) ja kahden vesi- ja ympäristöpiirin (nykyisen alueellisen ympäristökeskuksen) sekä Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen edustajat. Työryhmä kuului työnsä aikana maataloustuottajien sekä maa- ja metsätalouden neuvontajärjestöjen edustajia, maataloustutkijoita sekä maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja vesi- ja ympäristöhallituksen asiantuntijoita.

Valtakunnallisen ympäristötukiohjelman tueksi ryhdyttiin laatimaan maaseutuelinkeinopiirien johdolla alueellisia ympäristön- ja maisemanhoidon ”tukiohjelmiä”. Niissä esitettiin kuvaukset alueen luonnonolosuhteista, maatalouden rakenteesta ja ympäristön tilasta sekä maatalouteen liittyvistä ympäristöongelmista. Alueellisten ohjelmien oli tarkoitus toimia myös erityistukimuotojen kohdentamisessa ja rahoitustarpeiden arvioinnissa.

## 2.1.3 Täytäntöönpano

Ympäristötukijärjestelmän täytäntöön-

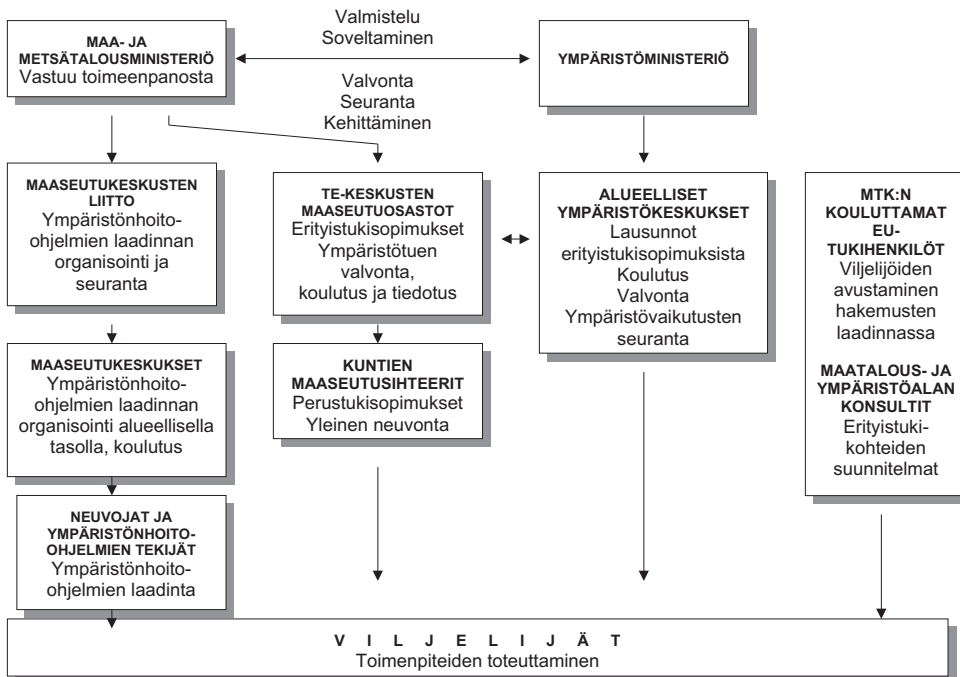
panoon osallistuivat useat eri tahot (Kuva 1). Maa- ja metsätalousministeriö vastasi täytäntöönpanosta. Ympäristötuen toteuttamisen, valvonnan, seurannan ja kehittämisen tuli kuitenkin tapahtua yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Käytännössä tämä tarkoitti mm. sitä, että kaikkien ympäristötukeen liittyvien säädösten tuli käydä lausunnolla ympäristöministeriössä.

Perustuen täytäntöönpano kokonaisuudessaan liitettiin kiinteästi maa- ja metsätalousministeriön integroituun hallintojärjestelmään eli toteutuksessa olivat keskeisesti mukana maaseutuelinkeinopiirit (nykyiset Työ- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot) sekä kuntien maatalousviranomaiset, maaseutusihitteerit ja maaseutuasiamiehet. Ympäristöhallinto vastasi varsinkin erityistukimuotojen kohdealueiden määrittelystä, lausuntojen antamisesta ja tarvittaessa hankkeiden suunnittelusta toimien yhteistyössä maataloushallinnon kanssa.

Neuvontajärjestö laati maatilojen ympäristönhoito-ohjelman sekä huolehti järjestelmään liittyvästä yleisestä neuvonta- ja koulutustyöstä. Tähän työhön osallistuivat neuvontajärjestöjen ohella mm. maaseutukeskusten rekrytoimat ja kouluttamat yksityiset konsultit sekä MTK:n kouluttamat EU-tukihenkilöt (Seurantatyöryhmä 1998, p. 37).

## 2.1.4 Valvonta ja seuranta

Työ- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot valvoivat ympäristötuen myöntämisen edellytysten täyttymistä ja tuen oikeellisuutta. Vuonna 1997 valvottiin kaikkia peltoalatukia 5119 maatilalla, joten valvonta kohdistui noin kuuteen prosenttiin peltoalatukihakemuksen jättäneistä viljelijöistä. Satelliittivalvontaa käytettiin viidellä alueella eri puolilla Suomea. Suunnitelmiin perustuneiden erityistukisopimusten valvontaan osallistui myös alueellisten ympäristökeskusten edustajia (Seurantatyöryhmä 1998, p. 67). Maa- ja metsätalousministeriö kehitti peltolohkojen digitointiin ja rekisteritietoihin perustuvan integroidun hallinto-



**Kuva 1.** Maatalouden ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon osallistuneet organisaatiot ja niiden keskeisimmät tehtävät järjestelmän toimeenpanossa.

ja seurantajärjestelmän maatalouden tukien hoitoa ja valvontaa varten.

Ympäristötuen laajuutta ja määrärahan käyttöä seurattiin maa- ja metsätalousministeriössä. Tukitoimenpiteiden ja vaikutusten seuranta varten perustettiin lisäksi Maatalouden ympäristöohjelman seuranta-työryhmä, joka toimi vuosina 1995–1998. Tuen ympäristövaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia tutkittiin myös maatalous- ja ympäristöalan tutkimuslaitoksissa.

### 2.1.5 Lähtöoletukset

Järjestelmää käynnistettäessä arvioitiin, että yli 90 % ympäristöaktiiviloista (1,94 miljoonaa hehtaaria) sitoutuu perustukeen ja että erityistuki saadaan käyttöön täysimääräisesti ja se kohdennetaan niille alueille, joilla ympäristöhyödyt ovat suurimpia. Perustuen ja erityistuen toimien vesistövaikutusten arvioitiin olevan keskenään likipitään yhtä suuret. Ympäristötuen arvioitiin

vähentävän fosforipäästöjä yhteensä 40 %, liukoisen fosforin päästöjä 25 % ja vesistöihin kulkeutuvaa typpeä 30 %. Erityistukitoimenpiteillä, erityisesti perinnebiotooppien hoidolla, kosteikoilla ja suoja-alueilla arvioitiin olevan erittäin suuri merkitys maaseudun luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Myös luonnonmukaisen tuotannon alan laajenemisen arveltiin lisäävän luonnon monimuotoisuutta. Torjunta-aineiden käyttömäärien pienentyessä niistä ympäristölle aiheutuvien riskien uskottiin vähenevän. Karjanlannan varastoinnin ja käytön parantamisen arvioitiin vähentävän ammoniakkipäästöjä noin 10 % (MMM 1996, p. 23).

## 2.2 Implementaatiotutkimus

Julkishallintoa ja politiikkaa koskeva tutkimus on hyvin ajankohtainen. Hallintoon kohdistuvat taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset paineet edellyttävät ajantasaista tie-

toa organisaatioiden rakenteista ja niiden toiminnasta ja toiminnan tuloksista.

Tämä tutkimus sijoittuu implementaatiotutkimuksen kenttään. Implementaatiotutkimus on poliittis-hallinnollisten systeemien rakennetta ja toimintaa empiirisesti tarkasteleva tutkimusala. Implementaatio on viime aikoina korostunut politiikan toteutuksessa: sitä on kuvattu poliittiseksi ja sosiaalisiksi prosesseiksi, joka vaikuttaa politiikan tuloksiin jopa enemmän kuin alkuperäiset tavoitteet (Mazmanian & Sabatier 1983, Pressman & Wildavsky 1984). Esimerkiksi Natura-luonnonsuojeluveroston toimeenpanoa ja erityisesti siihen liittyvää tiedotusta on julkisuudessa arvosteltu paljon. Naturen epäonnistuneen toimeenpanon arvellaan vaikuttaneen epädullisesti ympäristöhallinnon, maataloushallinnon ja viljelijöiden väliseen yhteistyöhön ympäristönsuojeluun ja -hoitoon liittyvissä asioissa (Sairinen et al. 1999, p. 184–185).

Implementaatiotutkimusta on tehty aktiivisesti 1970-luvun alusta lähtien. Ensimmäiset tutkimukset olivat yksittäisiä tapaustutkimuksia, joissa selvitettiin, miten valtiolta voi vaikuttaa tehokkaasti toimeenpanemalla erilaisia ohjelmia. Varsinaisena pioneerityönä mainitaan usein Pressman & Wildavskyn teos *Implementation* vuodelta 1973. Heidän tapaustutkimuksensa työvoimakoulutuksen toteuttamisesta toi esiin, että implementaatio on paljon monimutkaisempi prosessi kuin oli ajateltu. Monien organisaatioiden mukanaolo näytti olevan yksi keskeisimmistä tekijöistä, joka vaikutti toimeenpanon kulkuun ja tuloksiin. Myös eritasoisten paikallisten toimijoiden koordinointi näytti olevan vaativaa.

Toisen sukupolven implementaatiotutkimukset 1980-luvulla olivat analyttisempia ja vertailevampia. Tuolloin implementaatiotutkimusta veivät eteenpäin erityisesti Mazmanianin ja Sabatierin tutkimukset (1983, 1989). Niissä implementaatiotutkimuksen tehtäväksi katsottiin selvittää poliittisten päätösten toimeenpanoa ja analysoida niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat toimeenpanon onnistumiseen.

## 2.2.1 Top-down -strategia

Implementaatiotutkimuksen kenttä jaetaan usein ylhäältä alas eli top-down ja alhaalta ylös eli bottom-up kulkevaan tutkimusstrategiaan. Top-down -malli on lähellä klassisia ohjelma- ja politiikan arviointeja. Se painottaa tekijöitä, jotka vaikuttavat politiikan ja ohjelman tuloksiin. Implementaatiotutkimus alkaa tällöin poliittisen päätöksenteon tarkastelulla, jolloin kysytään missä määrin toimeenpanoon osallistuvien toimijoiden (paikallisen tason virkamiehet ja kohderyhmät) toiminta ja sen vaikutukset ovat yhdenmukaisia poliittisten päätösten ja tavoitteiden kanssa, mitkä ovat tärkeimpiä tekijöitä politiikan tavoitteiden ja vaikutusten kannalta ja kuinka politiikkaa muotoillaan uudestaan kokemusten pohjalta.

Mazmanian ja Sabatier (1983) määrittivät aluksi 17 implementaation kannalta merkittävää tekijää (Kuva 2). Eri tekijöitä yhdistelemällä he päätyivät lopulta kuuteen avaintekijään, jotka luovat olosuhteet tehokkaalle implementaatiolle. Näitä ovat:

- selkeät ja yhdenmukaiset tavoitteet poliittisen päätöksenteon aikana sekä
- riittävä kausaalinen teoria ja luottamus toimijoiden välillä.

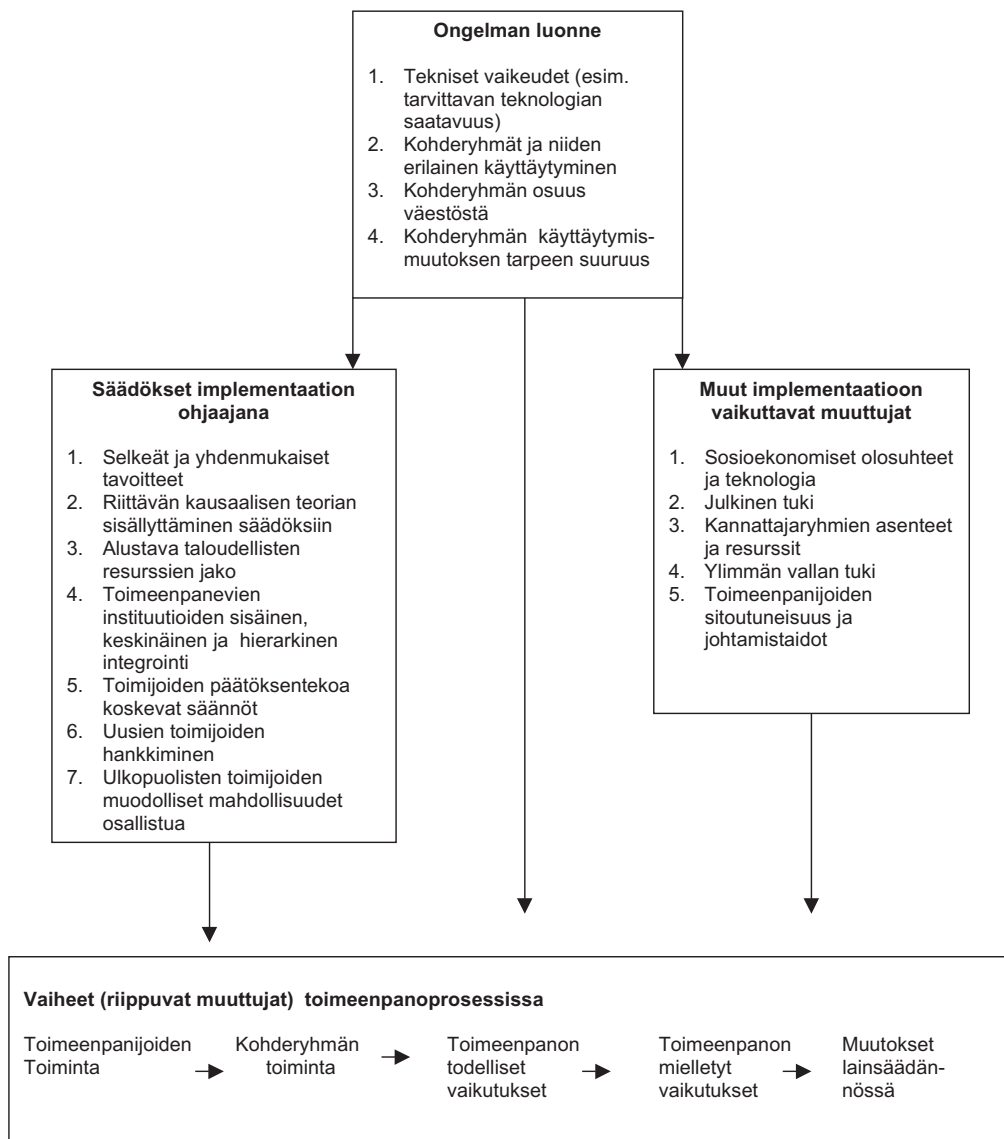
Lisäksi

- implementaation aikana toimeenpanijoiden tulee olla ohjelman tavoitteiden toteuttamiseen sitotuneita ja
- riittävän ammattitaitoisia.

Onnistuneeseen toimeenpanoon tarvitaan myös

- intressiryhmin tuki.
- Implementaatio ei saa olla herkkä sosio-ekonomisissa olosuhteissa tapahtuville muutoksille.

Edellä kuvattua Mazmanian ja Sabatierin mallia on käytetty paljon, joskin sitä on arvosteltu liiasta idealistisuudesta. Mallin heikkoutena on mm. nähty sen yleispätevyys: kaikki toimeenpanoon vaikuttavat tekijät selittivät toimeenpanon lopputulos-



**Kuva 2.** Implementaatioprosessin viitekehys Mazmanian & Sabatier (1983, p. 18) mukaan.

ta yhtä paljon, jolloin toimeenpanon kehittäminen on hankalaa (esimerkiksi Kettunen 1994). Malli jättää myös paikallistason toiminnan vähälle huomiolle.

## 2.2.2 Bottom-up -strategia

Top-down -lähestymistavan kritiikin pohjalta syntyi bottom-up eli ruohonjuuritasol-

ta lähtevä tarkastelutapa (kts. esimerkiksi Hjern & Porter, 1981, Barret & Fudge, 1981 sekä Ham & Hill, 1984). Bottom-up -lähestymistavassa on keskeistä ymmärtää implementaatio eri tasoilla tapahtuvana poliittisena, ei pelkästään teknisenä tapahtumaketjuna. Tarkastelu lähtee tällöin liikkeelle paikallistason verkostojen tarkastelusta. Implementaatorakennetta ja toimijoita ei ole tässä mallissa määritelty etukä-

teen, vaan ne, samoin kuin päätösten ja toimijoiden väliset suhteet tulee tutkimuksen aikana empiirisesti löytää (Kettunen 1994, p. 19). Alhaalta ylöspäin etenevää bottom-up -näkökulmaa on sovellettu mm. tarkasteltaessa hankkeiden sosiaalisia vaikutuksia paikallisissa yhdyskunnissa (Peuhkuri & Haverinen 1998).

Bottom-up -lähestymistavan etu on se, että sen avulla pystytään arvioimaan politiikan merkitystä suhteessa esimerkiksi markkinavoimiin ja yksityisiin yrityksiin, kun taas top-down -ajattelussa korostuu usein valtakunnallisen ohjelman tärkeys. Koska tarkastelu tapahtuu ruohonjuuritasolla, ohjelmien vaikutukset pystytään ehkä näkemään monipuolisemmin. Bottom-up -lähestymistavan heikkoudeksi on puolestaan mainittu mm. se, että malli ei kykene analysoimaan objektiivisesti niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat paikallisten toimijoiden tiedostamattomaan käyttäytymiseen (Mazmanian & Sabatier 1989, p. 35).

Implementaatiotutkimuksessa on 1980-luvun puolivälin jälkeen kehitetty top-down- ja bottom-up -lähestymistapojen pohjalta erilaisia synteesejä, joihin on koottu molempien lähestymistapojen etuja (Elmore 1985, Goggin et al. 1990). Lisäksi bottom-up- ja top-down -lähestymistapojen sijaan implementaatiota on tarkasteltu kommunikatiivisena toimintana poliittisten toimijoiden ja kohderyhmän välillä. Tämä näkökulma painottaa eri toimijoiden yhteistä oppimista ja käyttäytymisessä tapahtuvien muutosten tärkeyttä (Grin & van de Graaf 1996). Kommunikatiivinen toiminta, jossa pyritään yhteistyön kautta luomaan yhteistä ymmärrystä ja yhteisiä merkityksiä, eroaa luonteeltaan strategisesta tai instrumentaalista toiminnasta, jossa toiminnan tavoitteena on vaikuttaminen (Habermas 1984, p. 273–337).

Koska top-down- ja bottom-up -lähestymistavat ovat kiinnostuneet implementaatioprosessissa eri asioista, ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä ratkaisemaan niiden keskinäistä paremmuutta. Tutkimuskohteen mukaan voidaan käyttää jompaa kumpaa tai molempia lähestymistapoja.

Bottom-up -lähestymistapa on ensisijainen, kun kysymyksessä on muun kuin lainsäädännöllisen ohjelman toimeenpano ja kun ollaan kiinnostuneita paikallisten toimijoiden toiminnasta. Top-down sopii paremmin säädöksiin pohjautuvien ohjelmien toimeenpanoon, kun arvioidaan ohjelman tehokkuutta eli toivottujen tavoitteiden saavuttamista (Mazmanian & Sabatier 1989).

### 2.2.3 Moni-organisatorinen implementaatio

Julkishallinnon organisaatioiden lukumäärä on kasvanut. Useiden eri organisaatioiden mukanaolo on tyypillistä erilaisten ohjelmien toimeenpanolle, mikä tuo omat piirteensä myös toimeenpanon kulkuun. Moni-organisatorisessa -implementaatiossa kohtaavat erilaiset arvot, tavoitteet, organisaatiokulttuurit sekä toimintaverkostot, jolloin yksittäiselle organisaatiolle tyypilliset ohjausmekanismit kadottavat helposti merkitystään. Tätä kehitystä on osaltaan vauhdittanut se, että yksityisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen vaikutusvalta on kasvanut julkishallinnon toiminnassa (Kettunen 1994).

Erityisesti sellaisten ohjelmien implementaatiota, joissa on mukana useita eri tahoja, voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta: poliittisen päätöksenteon näkökulmasta (keskusta), kentällä toimeenpanevien tahojen näkökulmasta (periferia) ja ohjelman kohderyhmän näkökulmasta (Mazmanian & Sabatier 1989, p. 12). Keskusta, periferia ja kohderyhmä on määriteltävä kunkin ohjelman toimeenpanon kohdalla erikseen. Jakoon liittyy usein paitsi maantieteellisiä, myös poliittisia, taloudellisia ja kulttuurisia ulottuvuuksia (Jokinen 1999). Keskusta on kiinnostunut siitä, miten ja missä laajuudessa viralliset poliittiset tavoitteet on saavutettu ja miksi ne on saavutettu tai ovat jääneet saavuttamatta. Periferian näkökulmasta arvioidaan uusien odotusten ja tavoitteiden aiheuttamaa muutunutta ja usein sekavaa tilannetta. Kohderyhmät puolestaan arvioivat yleisimmin



sitä, miten politiikka vaikuttaa heidän elämänsä, toimeentuloonsa ja oikeuksiinsa. Säädöksiin pohjautuvissa ohjelmissa kohderyhmien näkökulma saattaa rajoittua niihin vaikeuksiin, joita määräykset ja säädökset heille aiheuttavat (Mazmanian & Sabatier 1989).

## 2.2.4 Informaatio ja tieto implementaatioissa

Informaation siirto, kommunikointi ja oppiminen on havaittu kriittisiksi tekijöiksi organisaatioiden toiminnassa ja mm. erilaisten innovaatioiden levittämisessä. Niiden tutkimus osana politiikan tutkimusta on kokonaan oma kenttensä. Tässä yhteydessä niihin ei kuitenkaan syvällisesti paneuduta, vaan todetaan muutamia tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä asioita.

Implementaatio sisältää usein organisaatioille uusia toimintatapoja, yhteistyön muotoja ja/tai asiasisältöjä. Implementaatiota koskeva informaatio voi olla luonteeltaan määrävää, innovatiivista, integroivaa tai tiedottavaa. Lisäksi informaation määrä, tarkkuus ja ajoitus saattavat olla ratkaisevia toimeenpanon kannalta (Sallinen-Kuparinen 1991). Informaation taloustiede on selvittänyt miten epäsymmetrinen tai epätäydellinen informaatio voivat vaikuttaa kommunikaatiotilanteisiin ja päätöksentekoon (esim. Slangen 1997).

Kommunikaatio sisältää informaation sisällön lisäksi myös muita tekijöitä, jotka olennaisesti vaikuttavat vuorovaikutuksen laatuun ja toimintaan. Näitä ovat esimerkiksi informaation lähettäjän ja vastaanottajien henkilökohtaiset arvot ja ominaisuudet tai viestintäprosessin luonne (kts. tarkemmin Soini 1999). Erityisiä haasteita kommunikoinnille muodostuu, kun implementaatio tapahtuu useiden eri organisaatioiden yhteistyönä ja erilainen tieto, arvot ja kulttuuri kohtaavat.

Erityisesti pidemmällä aikavälillä tiedolla on merkitystä toimijoiden välisessä kommunikaatioissa. Kun informaatiolla tarkoitetaan yleensä yksittäisiä erittelemättömiä

tiedon palasia, tieto on sen sijaan lähellä englanninkielistä termiä knowledge (osaaminen), joka on monimutkaisten prosessien kautta syntyneitä ihmisen henkilökohtaista omaisuutta (Kuusi 1986). Toimijakohtaisen tiedon lisäksi on yhä enemmän alettu korostaa organisaatiolle yhteisen tiedon merkitystä. Sitä muodostuu, kun yksilöllinen sanaton tieto muuntuu yksilöiden välisessä vuorovaikutuksessa kollektiiviseksi ”koodatuksi” tiedoksi (Nonaka & Takeuchi 1995, Kulkki 1996).

## 2.3 Ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointi

Implementaatio ja evaluaatio ovat saman asian kääntöpuolia, vaikka niitä tutkimuksessa käsitellään usein erillään (Pressman & Wildavsky 1984). Implementaatio perustuu politiikan arvioinnin tuottamille tuloksille, ja evaluaatio puolestaan tuottaa tietoa siitä, miten politiikkaa tulisi jatkossa kehittää. Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus maatalouden ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen vaikuttavuuden arviointiin.

### 2.3.1 Arvioinnin kriteerit

Politiikan ohjauskeinot jaotellaan tavallisimmin hallinnolliseen, taloudelliseen ja tiedolliseen ohjaukseen. Eri ohjauskeinoja voidaan myös käyttää rinnakkaisesti; esimerkiksi maatalouden ympäristötukijärjestelmä sisältää piirteitä kaikista em. keinoista (katso tarkemmin Soini 1999). Ohjauskeinojen valinta perustuu usein kilpaileviin ja ristiriitaisiin arvoihin ja näkemyksiin siitä, mikä on sopivin ohjauskeino (Bemelmans-Videc 1998). Ohjauskeinoja voidaan pääsääntöisesti arvioida yhtäältä niiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta ja toisaalta uskottavuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Sairinen (1996) kutsuu näitä instrumentaaliseksi ja symboliseksi ulottuvuudeksi. Näkökulmasta ja arvioijan intresseistä riippuu, mitä arvioinnissa lopulta korostetaan: ohjelman rahoittaja on usein

kiinnostunut kustannustehokkuudesta, kohderyhmä puolestaan esimerkiksi demokraattisuuden toteutumisesta.

Alla oleva arviointikriteerien jaottelu perustuu eri lähteisiin (Bemelmans-Videc 1998, OECD 1997, Sairinen 1996):

### *Ohjauskeinojen tehokkuus ja vaikuttavuus*

- 1) Kustannustehokkuus (*efficiency*) on hyvä, jos tavoite on saavutettu kustannuksiltaan edullisimmalla tavalla. Tällöin ohjauskeinojen käytöstä aiheutuvia kustannuksia verrataan toisen mahdollisen ohjauskeinojen kustannusvaikutuksiin. Kustannustehokkuutta arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota myös hallinnollisiin kustannuksiin, valtion saamaan voittoon, ja muihin taloudellisiin vaikutuksiin (esim. työllisyys, hintataso, tulonjako, kauppa).
- 2) Ohjaustehokkuus (*effectiveness*) on hyvä, kun saavutetaan juuri se tavoite, johon ohjauskeinojen käytöllä on pyritty. Tällöin voidaan puhua myös ohjauskeinojen vaikuttavuudesta. Arvioinnin tulisi sisältää myös ohjauskeinojen sivuvaikutusten arvioinnin.
- 3) Dynaaminen tehokkuus on hyvä, jos ohjauskeinolla on kyky saattaa alulle tai vahvistaa toivotun suuntaisia kehitysprosesseja vaikuttamiskohteen lisäksi myös muilla rakenne- ja toimintatasoilla. Näitä ovat mm. teknologiset parannukset, mutta myös nk. pehmeät vaikutukset, joita ovat asenteissa ja tietoisuudessa, tiedon tuotannossa ja levittämisessä tapahtuneet muutokset. Vaikka näitä vaikutuksia pidetään kokonaisuuden kannalta merkittävänä, niiden mittaaminen on havaittu vaikeaksi.

### *Ohjauskeinojen hyväksyttävyyden kriteerit*

- 4) laillisuus, objektiivinen laillisuus, ohjauskeinojen laillisuus suhteessa olemassa oleviin säädöksiin,
- 5) legitimaatio, subjektiivinen laillisuus, kertoo ohjauskeinojen saamasta yhteiskunnallisesta tuesta,
- 6) demokraattisuus, ohjauskeino kohtelee tasapuolisesti kohderyhmän edustajia. Tässä yhteydessä voidaan myös arvioida kohderyhmän mahdollisuuksia osallistua, konsultoida ja informoida politiikkaa valmistelevia tahoja.
- 7) uskottavuus.

Hyvä ohjauskeino täyttää tehokkuus- ja vaikuttavuuskriteerit, mutta on samalla myös yhteiskunnallisesti hyväksyttävä. Vaikka näiden kriteerien tulee olla lähtökohtana ohjauskeinojen kehittämiseksi, käytännössä kaikki kriteerit täyttävää ohjauskeinoja on mahdotonta löytää. Koska ohjauskeinojen valinnassa on myös aina kysymys eri intressiryhmien tavoitteista, jo ohjauskeinoja kehitettäessä ja valittaessa syntyy helposti jännitteitä (Sairinen 1996).

### **2.3.2 Maatalouden ympäristöohjelmien vaikutusten arviointi**

Arvioinnin tehtävänä on käytetyn ohjauskeinojen keskeisten vaikutusten tunnistaminen. Valitulla menetelmällä ja arvioinnin kohdistamisella on ratkaiseva merkitys arvioinnin lopputuloksen kannalta. Arviointi voidaan kohdistaa esimerkiksi ympäristövaikutuksiin, sosio-ekonomisiin vaikutuksiin tai toimeenpanoprosessin arviointiin. Vaikutuksiin ja vaikutusmekanismeihin liittyy usein voimakkaita tulkintaerimielisyyksiä ja näkemuseroja. Vaikutusten määrittelyn lisäksi arviointia vaikeuttaa se, että ohjelmien vaikutukset ovat luotettavasti dokumentoitavissa vasta pitkän ajan kuluttua (Whitby 1994, p. 23). Selkeiden



mittareiden puuttuessa esimerkiksi ympäristövaikutusten suuruusluokasta, luonteesta ja merkityksestä on vaikea päästä yksimielisyyteen. Yhteiskunnallisten vaikutusten mittaaminen ja osoittaminen riittävän objektiivisin menetelmin voi olla lähes mahdotonta (Hilden 1999, p. 38).

Vaikutusten arvioinnissa on tärkeää erottaa välittömät tuotokset (*output*) ja pitkän ajan vaikuttavuus (*outcome*). Jotta valitun ympäristöpolitiikan toteutus olisi legitimoitavissa ja valitun ohjauskeinoon käyttöä voitaisiin jatkaa, harjoitetun politiikan tulokset olisi pystyttävä osoittamaan mahdollisimman nopeasti ohjelman toimeenpanon jälkeen (Moxey et al. 1998, p. 27). Tällöin vaikutuksia arvioidaan usein output-luonteisilla mittareilla, kuten esim. ympäristötukijärjestelmään liittyneiden viljelijöiden määrä, lannoitteiden käyttö, järjestelmän piirissä oleva maa-ala jne. Näitäkin tuloksia voidaan hyödyntää ympäristövaikutusten (*outcome*) mallinnuksessa.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi voi kohdistua tila-, alue- ja kansantalouteen. Lisäksi voidaan selvittää ohjelman vaikutuksia viljelijöiden asenteisiin ja toimintatapoihin (Whitby 1994, p. 23). Näihin sosioekonomisiin selvityksiin liittyy sa-

manlaisia ongelmia kuin ympäristövaikutusten seurantaan, nimittäin lyhyellä aikavälillä ei kehityksen suuntaviivoja ja muutoksia ole mahdollista tunnistaa. Varsinkin asenteissa tapahtuneiden muutosten mittaaminen ja muutoksen taustalla vaikuttaneiden tekijöiden selvittäminen on osoittautunut vaikeaksi.

Coleman (1994) on koonnut erityisesti maatalouden ympäristöpolitiikan vaikuttavuuden arviointiin sopivia mittareita. Näitä ovat mm. ohjauskeinojen kyky suojella ja lisätä arvoja, vaikutusten nopeus, tavoitteen saavuttaminen, seurattavuus ja kustannustehokkuus (Taulukko 1).

Taulukossa 1 esitettyjen mittareiden lisäksi Coleman korostaa ohjauskeinojen poliittista hyväksyttävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Jotkut politiikan keinot ovat päättäjien ja maanomistajien kannalta hyväksyttävämpiä kuin toiset. Vapaaehtoisuus on maanomistajien näkökulmasta usein toivottavin vaihtoehto. Joissain tapauksissa myös ohjelman toimeenpanijan tai julkisen vallan edustajien näkökulmasta vapaaehtoisuus saattaa olla hyväksyttävämpää, koska se takaa paremmat mahdollisuudet rakentamaan yhteistyöhön kohderyhmien kanssa. Edellä kuvattujen asioiden rinnalla Coleman ko-

**Taulukko 1.** Maatalouden ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen vaikuttavuuden mittarit (Coleman 1994).

1. Kyky suojella ja lisätä arvoja	- Ohjauskeinojen pitkäjänteisyys - Mukautuvuus ja joustavuus muun toiminnan kannalta tärkeää
2. Nopeus	- Vaikutusten nopeus - Valmius ottaa keino nopeasti käyttöön
3. Tavoitteen saavuttaminen	- ohjauskeinojen soveltuvuus erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi
4. Seuranta	- seurannan kustannukset (esim. yleisen luonnonsuojelun valvominen vaikeampaa kuin sopimusperusteisten toimenpiteiden)
5. Kustannustehokkuus	- valitun keinon kustannustehokkuus tietyn kohteen suojelussa tai kyky saavuttaa tietty toiminnan taso tai ko, ohjauskeinojen ja vaihtoehtoisen menettelytavan kustannusten vertailu - ongelmana sosiaalisten arvojen markkamääräistäminen

rostaat yhtenä arvokkaana tavoitteena suojelumuönteisyyden edistämistä. Hyväksyttäviksi koettavien toimenpiteiden uskotaan edistävän suojelumuönteisyyttä. Sama pätee myös toimijoihin. Mikäli toimeenpanija koetaan luotettavaksi, myös hänen esittämänsä asiaan suhtaudutaan myönteisemmin (Coleman 1994).

### 2.3.3 Ohjaukeinat kestävälle maataloudelle

Mitkä sitten ovat kestävän maataloustuotannon kannalta hyviä ohjaukeinoja? Kestävä maatalous on määritelty tavallisemmin ekologisesti kestäväksi, taloudellisesti kannattavaksi ja sosiaalisesti hyväksyttäväksi tuotannoksi (kts. Yli-Viikari 2000). Määritelmän mukaisesti myös maatalouden ympäristöpolitiikan ohjaukeinoja tulee tarkastella näistä näkökulmista.

Ekologisesti kestävän maatalouden kannalta olisivat tällöin hyviä keinat, joilla pysytään kohdennetusti ja tehokkaasti vaikuttamaan maatalouden luonnonvarojen käyttöön. Taloudellista kestävyyttä edistävät keinat kohdistuvat tuotannon kannattavuuteen ja sen ylläpitoon. Sellaiset ohjaukeinat, jotka määrittelevät selkeästi toiminnan, rahoitusjärjestelyt, seurannan ja ovat näiltä osin avoimia, olisivat sekä kohderyhmän että yhteiskunnan näkökulmista hyväksyttävimpiä keinoja eli sosiaalisesti kestäviä.

Coleman et al. (1992) mukaan kestävää maataloutta edistäviä keinoja ovat ainoastaan sellaiset, joilla saadaan aikaan pysyviä muutoksia toimintatavoissa. Mikäli ohjaukeino ei edistä toimintakulttuurissa tai institutionaalisissa rakenteissa tapahtuvia (dynaamisia) muutoksia, ohjaukeinojen vaikutukset jäävät lyhytaikaisiksi. Esimerkiksi, mikäli säädösten avulla saavutettaisiin ekologisen kestävyyden kannalta hyviä tuloksia, ei kehitystä välttämättä voida pitää kestävänä, elleivät viljelijät ole sitoutuneet säädösten edellyttämiin toimenpiteisiin. Viljelijöiden sitoutuminen ympäristöhyödykkeiden tuotantoon on pitkällä aika-

välillä ainoa toimiva ratkaisu kestävän maatalouden saavuttamiseksi (Peltola 1999).

## 3 Tutkimuksen tavoite ja rakenne

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää Suomessa vuosina 1995–99 toteutetun maatalouden ympäristötukijärjestelmän

- 1) toimeenpanon operationalisointia,
- 2) arvioida järjestelmän saavutuksia toimeenpanon näkökulmasta ja
- 3) selvittää, millaisia muutoksia ympäristötukijärjestelmän toimeenpano on saanut aikaan maatalous- ja ympäristöpuolen toimijaverkostoissa.

Tutkimuksen tavoitteena on myös verrata kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusotetta ympäristöohjelmien vaikuttavuuden arvioinnissa.

Muutosten arvioinnissa tarvitaan yleensä referenssiaineisto. Tässä tapauksessa vertailuaineistoa aiemmilta vuosilta ei ollut saatavilla. Vaikutusten arviointi pohjautuukin toimijöiden omiin, subjektiivisiin näkemyksiin toimeenpanon aikana tapahtuneista muutoksista.

Tämän tutkimuksen keskeiset kysymykset ovat:

1. Miten eri toimijat ovat sitoutuneet ympäristötukijärjestelmän tavoitteisiin, sisältöön, rakenteeseen ja operationalisointiin?
2. Mitkä ovat olleet merkittävimmät muutokset toimijan tehtävässä/työnkuvassa ja roolissa?
3. Miten sidosryhmäsuhteet ovat ohjelman toimeenpanon aikana muuttuneet?
4. Miten eri sidosryhmät ovat kommunikoineet toimeenpanon aikana?
5. Mikä on eri toimijöiden käsitys maatalouden ympäristöpolitiikan ohjauksen mahdollisuuksista ja keinoista yleensä?
6. Onko toimeenpanokäytännöissä ollut alueellisia eroja?

Tutkimusnäkökulmaksi on tässä valittu ylhäältä alaspäin kulkeva top-down -tutkimusstrategia, koska tarkastelun pääpaino on haluttu pitää siinä virallisessa kontekstissa, jossa ympäristötukijärjestelmä alunperin ajateltiin toteutettavan ja jossa sitä on myös toteutettu. Valinta on tehty tiedostaen, että ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon on osallistunut tässä tarkasteltavien virallisten tahojen ohella epävirallisia toimijoita, joita ovat mm. MTK:n kouluttamat EU-tukihenkilöt, erityistukisopimuksia varten suunnitelmia tehneet yksityiset konsultit (kts. Luku 2). Erityisesti näiden merkitys korostuu alueellisten ja paikallisten ympäristöhankkeiden toteutuksessa, joissa ympäristötukien hyödyntäminen on ollut keskeisellä sijalla.

Edelleen, tutkimusnäkökulma kattaa kaikki toimeenpanoon osallistuneet toimijatason lukuun ottamatta toimeenpanon keskustaa. Tällöin saadaan kokonaiskäsitys ympäristötuen täytäntöönpanon keskeisistä kysymyksistä ja ongelmakohdista alueellisella ja paikallisella tasolla. Jatkossa on mahdollista kohdentaa tutkimuksia tiettyjä toimijatasoja koskeviksi ja hakea vastauksia tämän tutkimuksen pohjalta nouseviin kysymyksiin.

Tutkimus jakaantuu aineistonsa puolesta selkeästi kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan ympäristötukijärjestelmää toimeenpanoon osallistuneiden virallisten toimijoiden näkökulmasta. Tutkimus toteutettiin teemahaastattelu-menetelmää käyttäen. Toisessa osassa selvitetään ympäristötukijärjestelmän varsinaisen kohderyhmän, viljelijöiden näkemyksiä ja kokemuksia maatalouden ympäristötukijärjestelmästä. Tutkimusaineistona on viljelijäkysely, joka tehtiin syksyllä 1997. Viljelijöistä pyrittiin löytämään erilaisia asennetyyppejä sen perusteella, miten he suhtautuivat kyselyssä esitettyihin väittämiin. Tarkoituksena oli selvittää myös eri taustatekijöiden yhteyksiä asenteisiin eri asennetyyppien kautta. Kummankin aineiston tuloksia tarkastellaan yhdessä luvussa 7.

## 4 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

### 4.1 Tutkimusalueet

Tutkimusalueiksi valittiin Maatalouden ympäristötukiohjelman vaikuttavuuden seuranta-projektissa (MYTVAS) mukana olleet alueet sekä niitä ympäröineet maakunnat. MYTVAS- tutkimusalueet ovat Lepsämäenjoki (Uusimaa, A-alue), Yläneenjoki (Lounais-Suomi, B-alue), Lestijoki (Keski-Pohjanmaa, C-alue), Taipaleenjoki (Pohjois-Karjala, C-alue).

Lepsämäenjoen valuma-alueen pinta-ala on noin 214 km<sup>2</sup>, josta pellon osuus on noin 23 %. Lepsämäenjoki laskee Vantaanjokeen, jonka valuma-alueella on tehty maatalouden vesiensuojelutyötä aina 1980-luvulta lähtien erilaisissa projekteissa. Lepsämäen alueelle ominaista on pääkaupunkiseudun läheisyys.

Säkylän Pyhäjärven laskevan Yläneenjoen valuma-alueella on maatalouden vesiensuojelun hyväksi tehty työtä jo vuodesta 1991, jolloin Lounais-Suomen vesi- ja ympäristöpiiri käynnisti alueella Yläneenjoki-projektin. Projektin tavoitteena oli edistää hyvien viljelymenetelmien käyttöönottoa Yläneenjoen valuma-alueella. Työ on jatkunut Pyhäjärven suojeluprojektissa ja Pyhäjärvi LIFE -hankkeessa. Hankkeissa on pyritty vähentämään maatalouden aiheuttamaa hajakuormitusta esimerkiksi kosteikkoja ja laskeutusaltaita rakentamalla. Yläneenjoen valuma-alueen pinta-ala on noin 227 km<sup>2</sup>, josta peltoa on noin 27 %.

Lestijoen valuma-alue on kaikkiaan 1373 km<sup>2</sup>, josta noin 10 % on peltoa. Alue on tyypillisesti karjatalousvaltaista aluetta. Oulun yliopiston tekemän selvityksen pohjalta on koko Lestijokivarren alueelle laadittu maisemanhoitosuunnitelma, jonka tehtävänä on mm. tukea ympäristötukien kohdentamista. Lestijoen alajuoksulla toteutettiin myös vuosien 1997–1999 aikana EU-rahoitteinen demonstraatiohanke, jossa on testattu happamien sulfiittimaiden kal-

kitusmenetelmiä.

Taipaleenjoen valuma-alue on tutkimusalueista kaikkein pienin, 35 km<sup>2</sup>. Tutkimusalue sijaitsee kokonaan Liperin kunnan alueella. Valuma-alueen pinta-alasta on 50 % peltoa.

Koska lähes kaikilla tutkimusalueilla on toteutettu vesiensuojelu- ja maisemanhoitoprojekteja, tutkimusalueet eivät edusta tavanomaista suomalaista maaseutua. Toisaalta myös erilaiset maatalouden ympäristönsuojeluun ja -hoitoon liittyvät tutkimus- ja kehittämishankkeet ovat lisääntyneet voimakkaasti 1990-luvun aikana kaikkialla Suomessa.

## 4.2 Teemahaastattelut

Maatalouden ympäristötukijärjestelmän alueellisen ja paikallisen toimeenpanon tarkastelua koskeva tutkimusaineisto koostui toimijoille tehdystä teemahaastatteluista. Tutkimusta varten haastateltiin tutkimusalueiden alueellisten ympäristökeskusten ja TE-keskusten ympäristötukivastaavia, maaseutusihhteereitä ja ympäristönhoito-ohjelmien tekijöitä. Haastateltavat valittiin siten, että sekä paikallisen tason toimijat (maaseutusihhteerit ja neuvojat) että alueellisen tason toimijat edustivat MYTVAS-alueita. Viides tutkimusalue oli Lounais-Häme. Haastattelut, joita siis tehtiin yhteensä 20, suoritettiin pääasiassa vuonna 1997. Yksi täydentävä haastattelu tehtiin vuonna 1999.

Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä, jossa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, ovat tiedossa. Menetelmästä puuttuu kuitenkin strukturoidulle haastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys (Hirsjärvi & Hurme 1993). Haastatteluun sisältyivät seuraavat asiakokonaisuudet:

- ympäristötukijärjestelmän rakenne ja sisältö; tavoitteena selvittää toimijoiden sitoutuneisuutta ympäristötukijärjestelmän sisältöön
- täytäntöönpano; tavoitteena selvittää toimijoiden roolia ja toimijoiden välistä

vuorovaikutusta

- maatalouden ympäristöpolitiikan ohjaukskeinot; tavoitteena kartoittaa toimijoiden näkemyksiä kestävästä maatalouden ohjauksesta.

Haastattelulomake on liitteenä (Liite 1). Haastattelut litteroitiin ja käsiteltiin ATLAS-ti tietokoneohjelmistolla. ATLAS-ti on erityisesti laadullisen tutkimusaineiston käsittelyyn kehitetty ohjelmisto, joka mahdollistaa tutkimusaineiston käsittelyn aineiston luokittelusta aina visuaaliseen esittämiseen ja jopa teorianmuodostukseen. Tässä tutkimuksessa ATLAS-ti ohjelmistolla luokiteltiin aineistoa analysointia varten.

## 4.3 Viljelijäkysely

Viljelijöitä koskeva tutkimusaineisto muodostui vuonna 1997 tehdyn kyselyn tuloksesta. Kysely toteutettiin osana Maatalouden ympäristötuen vaikutusten seuranta-projektia (MYTVAS), jossa viljelijöitä haastateltiin ympäristötukikauden toimenpiteistä. Vastaava haastattelu oli tehty jo vuonna 1995.

Haastateltaville lähetettiin etukäteen kyselylomake (Liite 2), joka pyydettiin täyttämään ja palauttamaan haastattelijalle. Näin pyrittiin saamaan tutkimuksen vastausprosentti mahdollisimman suureksi. Vastausprosentti jäi kuitenkin huomattavasti alle 100 prosentin. MYTVAS-haastatteluja tehtiin 398 tilalla ja tähän tutkimukseen kuuluvaan kyselyyn vastasi 249 tilaa (62,5 %). Aineistosta jätettiin pois ympäristötuen ulkopuolelle jääneet 7 tilaa. Vastausprosentti oli suurin Lestijoella (70,8 %) ja alhaisin Taipaleenjoella (48,0 %).

Viljelijäkyselyllä saadussa aineistossa eri ikäluokat ovat tasaisesti edustettuja (Taulukko 2). Huomattavaa on, että noin puolella otokseen kuuluvista viljelijöistä ei ole lainkaan maa- tai metsätalouden koulutusta ja vain noin joka kymmenennellä on maa- tai metsätalouden opisto- tai korkeakoulututkinto. Pinta-alaltaan tilat ovat varsin keskikokoisia, sillä maatilojen keski-

**Taulukko 2.** Kyselyyn vastanneiden viljelijöiden taustatietoja (n = 249).

Vastanneet tilat	Lukumäärä	Prosentti %
<b>Alue</b>		
Lepsämäenjoki	63	25,3
Lestijoki	72	28,9
Taipaleenjoki	23	9,2
Yläne	91	36,5
<b>Ikä</b>		
Alle 34	51	20,5
35 – 44	54	21,7
45 – 54	80	32,1
55 – 64	62	24,9
Ei vastausta	2	0,8
<b>Koulutus</b>		
Ei maa- tai metsätalouden koulutusta	122	49,0
Maa- tai metsätalouden koulu	82	32,9
Maa- tai metsätalouden opisto	24	9,6
Maa- tai metsän korkeakoulu	6	2,4
Ei vastausta	15	6,0
<b>Päätoimisuus</b>		
Maa- ja metsätalous 100 %	70	28,1
Maa- ja metsätalous 50-99 %	57	22,9
Maa- ja metsätalous alle 50 %	47	19,9
Ei vastausta	75	30,1
<b>Pinta-ala</b>		
Alle 10 ha	20	8,0
10-25 ha	94	37,8
25-35 ha	94	37,8
50- ha	41	16,5
Ei vastausta	-	-
<b>Maataloustuloosuunta</b>		
Kasvinviljely	107	43,0
Karjatalous	102	41,0
Yhdistelmä	26	10,4
Ei vastausta	14	5,6
<b>Tuotantotapa</b>		
Tavanomainen	211	84,7
Integroitu tuotanto (IP)	4	1,6
Luomu-siirtymä	16	6,4
Luomu	5	2,0
Ei vastausta	13	5,2

määräinen peltoala Suomessa on 25 ha (MTTL 1999). Sekä karjatilaja että kasvinviljelytiloja on aineistossa lähes yhtä paljon. Vähintään puolet aineiston tiloista saa tu-

lonsa pääasiallisesti maa- tai metsätaloudesta, tosin tähän kohtaan vastaamatta jätti peräti 75 viljelijää. Lähes 90 % tiloista on tavanomaisesti viljelty, siirtymävaiheessa

olevia luomutiloja on 16 (6,8 %) ja varsinaisia luomutiloja on 5 (2,1 %).

Viljelijäkyselyn tuloksia tarkasteltiin ensinnä suorien jakaumien avulla (kts. luku 6 ja liite 3). Käsitys viljelijöiden yleisestä suhtautumisesta ympäristötukijärjestelmään jää näiden tarkasteluiden valossa vielä pirstaleiseksi. Tämän vuoksi tutkimuksessa haluttiin hyödyntää tilastollisia menetelmiä erilaisten viljelijöiden yhteisten asenteiden löytämiseksi. Viljelijät luokiteltiin monimuuttujamenetelmiä apuna käyttäen erilaisiin asennetyyppeihin sen perusteella, miten he vastasivat kyselyssä esitettyyn 41 asenneväittämään. Näiden segmenttien avulla tarkasteltiin viljelijöiden asennoitumista maatalouden ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon. Ristiintaulukoinnin avulla tarkasteltiin myös eri taustatekijöiden yhteyttä asenteiden muodostumiseen.

Asenneväittämiin viljelijät vastasivat käyttäen arvosteluasteikkoa 1–5. Arvosana 5 vastaa ilmaisua täysin samaa mieltä ja 1 täysin eri mieltä. Monien väittämien kohdalla viljelijät käyttivät arvosteluasteikosta vain kolmea tai neljää arvosanaa viidestä. Tämä huomioitiin valittaessa viljelijöiden luokittelussa käytettäviä monimuuttujamenetelmiä: oordinaatioanalyysiä ja ryhmittelyanalyysiä. Aineiston analysoinnissa käytetty oordinaatiomenetelmä – korrespondenssianalyysi – soveltuu tavanomaisia muuttujien jatkuvuutta edellyttäviä monimuuttujamenetelmiä paremmin aineiston informaation tiivistämiseen (Jongman, R. & al 1995, Gauch H.G. 1982). Viljelijöiden samanlaisuutta ja erilaisuutta kuvattiin moniulotteisessa korrespondenssianalyysi koordinaatistossa (oordinaatio), jonka akselit kuvaavat tiettyjä asenneulottuvuuksia. Viljelijöiden ryhmittelyanalyysi suoritettiin neljän akselin tuottamien pistemäärien pohjalta käyttäen Wardin metodia (Jongman, R. & al. 1995). Ryhmittelyn tuloksena saatiin asenneväittämiin samansuuntaisesti vastanneet viljelijät samoihin ryhmiin. Muodostettujen ryhmien – asennetyyppien – nimeäminen tapahtui subjektiivisesti niiden väittämien perusteella, joihin kyseisen ryhmän viljelijät ovat vastanneet muista

ryhmistä poikkeavasti.

Ennen aineiston analysoimista suljettiin aineistosta pois ne viljelijät, joilla oli jäänyt arvioimatta enemmän kuin viisi väittämää. Väittämiä oli kaikkiaan 43. Usein näillä vastaajilla oli jäänyt suurin osa väittämistä arvioimatta. Mikäli viljelijällä oli jäänyt vain muutama väittämä vastaamatta, puuttuvat arvot korvattiin arvolla 3, joka vastaa neutraalia asennetta väittämään.

## 5 Ympäristötuki viranomaisten ja neuvojen näkökulmasta

Haastatteluaineistoon on viitattu siten, että sulkeisiin on merkitty organisaatio, jota haastateltava edustaa lyhenteitä käyttäen (YK = ympäristökeskus, TE = Työ- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosasto, NE = maaseutukeskuksen toimihenkilö, MS = kunnan maaseutusihiteeri). Tunnusta seuraava numero viittaa lähteen yksityiskohdalliseen sijaintiin haastatteluaineistossa.

### 5.1 Ympäristötukijärjestelmän tavoitteet ja sisältö

Maatalouden ympäristötukiohjelman tavoitteet olivat laaja-alaiset. Ne sisälsivät sekä vesistö- ja ilmankuormituksen, biodiversiteetin ja maisemanhoidon. Sekä perustettiin erityistuessa oli kaikkia näitä asioita painottavia ehtoja kuitenkin siten, että maisemanhoidolliset asiat olivat voimakkaammin esillä erityistuessa, kun taas perustuki painottui viljelykäytäntöjen tasolla vesien- suojeeluun. Tosin esimerkiksi perustukeen sisältyvillä suojakaistoilla ja peltojen talviaikaisella kasvipeitteisyydellä on yhteyksiä peltoalueiden biodiversiteettiin.



### 5.1.1 Järjestelmän tavoitteet

Haastatellut olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä ohjelman tavoitteisiin ja painopistealueisiin. Haastateltavat näkivät ohjelman tavoitteet loogisena jatkona 1990-luvun alussa harjoitetulle maatalouden ympäristöpolitiikalle, joka oli painottunut tiedolliseen ohjaukseen ja lannoitteiden käytön sääntelyyn verotusteknisin keinoin. Ympäristötuen tavoitteet olivat yhteneväisiä Maaseudun ympäristönhoito-ohjelman (1992) tavoitteiden kanssa ja ympäristönsuojelun keinot tunnistettiin nk. Hyvistä viljelymenetelmistä ja Maaseutukeskusten liiton Yhteinen ympäristömme -kampanjasta. Tiedollisen ohjauksen kautta oli haastateltavien mukaan nyt selkeästi edetty voimakkaiden taloudellisten kannustimien käyttöön. Vaikka ympäristötukiohjelman toteutus liittyikin EU-jäsenyyteen, haastatellut uskoivat, että vastaavat ympäristöpolitiikan keinot olisi otettu käyttöön lähi-vuosina muutenkin.

Ympäristöhallinnon puolelta järjestelmä sai kritiikkiä siitä, että ohjelman vesien-suojelulliset tavoitteet jäivät maisema-asioiden varjoon mm. ohjelmaa koskevassa tiedotuksessa. Maisema-asioiden sisällyttäminen ohjelman tavoitteisiin ei ollut kielteistä, vaan maisemanhoidolliset tavoitteet olisi pitänyt liittää kiinteämmin esim. vesistöjen suoja-alueiden hoidon suunnitteluun (YK 1:42). Myös ympäristöllisten tavoitteiden murenemista ohjelman valmistelun aikana harmiteltiin (YK 11:7). Kaikki toimijatahot pitivät perustukiehtojen vaatimustasoa viljelijän kannalta vähintäänkin kohtuullisena.

Järjestelmän sisältöön liittyvänä ongelmana useissa haastatteluissa tuli esiin se, että ympäristötukijärjestelmää ei varsinaisena ohjelmana ollut olemassa (TE 14:7, YK 1:43, NE 21:9). Järjestelmä oli välittynyt haastatelluille toimijoille yksittäisinä ehtoina, mutta tavoitteellinen ohjelmakokonaisuus jäi hahmottomatta. Tämä oli asia, joka tuli esiin toimeenpanon useissa eri vaiheissa (kts. esimerkiksi luku 5.3).

*Nyt tavallaan takerrutaan siihen, onko se sopimuksen pinta-ala 0,5 vai 0,49 aaria, jolloin siitä tavallaan menee se mielekkäisyys. Ehdot ja niiden valvonta korostuu, jolloin se ainut tarttumapinta on yksittäiset pykälät ja pilkut. Imago rakentuu määräysten kautta, eikä sellaisena järkevänä asiana. Nyt se on pakkona tai jopa piiruiluna. Ohjelma on aika hahmottomaton. Mikä se ohjelma on? (TE 14:24).*

### 5.1.2 Ohjelman rakenne

Ympäristötuki jakaantui perus- ja erityistukeen sekä kokeilu- ja koulutushankkeisiin. Tässä tarkastelu keskittyy perus- ja erityistukiin.

#### *Perustuki*

Ympäristötukijärjestelmän perustuki muodosti haastateltujen mielestä järjestelmän ympäristönsuojelullisen ytimen, jolla saavutetaan suurin ympäristönsuojelullinen hyöty (TE 12:10, TE 13:10, MS 2:4). Perustuki edusti kaikkien toimijatahojen mielestä selvästi ympäristönhoidon perustasoa, jonka tulisi jatkossa kuulua normaaleihin viljelykäytäntöihin (TE 15:11). Perustuen laajuutta pidettiin myös hyvänä asiana; tuki esitteli ympäristöystävällisen maatalouden perusteet kokonaisuudessaan. Se, että suhteellisen pienistä ympäristöteoista maksettiin, korosti ympäristöasioiden yhteiskunnallista tärkeyttä (NE 21:12).

Vaikka haastateltavat pitivät kokonaisuutta onnistuneena, lähes kaikki perustuen yksittäiset ehdot saivat osakseen kritiikkiä joko ympäristönsuojelullisten vaikutusten kyseenalaisuuden tai hankalan teknisen toteutuksen vuoksi. Ehdot, joiden myönteisistä ympäristönsuojelullisista vaikutuksista ei tutkimuksellisesti ole oltu yksimielisiä, olisi pitänyt jättää tällaisen kansallisen ohjelman ulkopuolelle (MS 7:29). Yksittäisiä ehtoja koskevan tutkimustiedon puute tai ristiriitaisuus tuli usein esiin ohjelman toimeenpanoa hankaloittavana tekijänä.

## Ympäristönhoito-ohjelma

Perustuen edellyttämän maatilan ympäristönhoito-ohjelman teon haastatellut kokivat yhdeksi järjestelmän keskeisimmistä asioista. Ympäristönhoito-ohjelmaa pidettiin hyvänä ja tehokkaana tapana viedä ympäristöasioita tiloille, joskin ohjelman laadintaan liittyi haastateltavien mielestä paljon epäkohtia (kts. tarkemmin luku 5.3.4.).

*...saavutetaan suuri pääoma, jolla voidaan päästä syvälle (YK 11:54).*

## Kasvipeitteisyys ja kevennetty muokkaus

Kasvipeitteisyyden ja kevennetyn muokkauksen ympäristönsuojelullisesta merkityksestä useimmat haastatellut eivät olleet vakuuttuneita. Kasvipeitteisyyden ohjeistusta pidettiin selkeästi liian yksioikoisena, ja siitä tuli ehto, johon tavallaan kulminoitui järjestelmän kankeus. Esimerkiksi kasvipeitteisyyden kohdentaminen vesiensojelullisesti kriittisille alueille olisi haastateltujen mielestä pitänyt jollain tavalla sisällyttää ohjeistukseen.

## Lannan varastointi ja talvilevityskielto

Kaikki toimijat ovat pitävät lannan talvilevityskieltoa myönteisenä ja maatalouden ympäristönsuojelua selkiinnyttävänä asiana. Tosin karjatalousvaltaisimmilla alueilla juuri talvilevityskielton arveltiin olevan merkittävin tekijä ympäristötuen ulkopuolelle jättäytymisessä. Lannan levitykseen ja varastointiin liittyi sen sijaan enemmän ristiriitaisia näkemyksiä. Yhtenä käytännön ongelmana eräs haastateltu mainitsi lannan levitysajankohdan valinnan keväällä (TE 12:30). Ympäristöhallinto koki lannan talvilevityskielton omaa työtään helpottavana asiana. Aikaisemmin talvilevitystä piti arvioida vesilakiin sisältyvän vesien pilaantumiskiellon pohjalta, mikä edellytti tarkkaa tapahtumien ja vaikutusten dokumentointia.

Lanta ja lannan levitys näytti itse asiassa

olevan laajempi, ”kulttuurinen” kysymys. Karjanlannan merkitys on muuttunut sekä lannoitteena että ympäristöhaittana. Varsinkin maatalouspuolen haastateltavat katsoivat, että lantaan kulminoitui hyvin pitkälti koko maatalouden ympäristökysymys:

*Mikä tänä päivänä karjanlannasta on tehnyt niin tappavaa myrkyä, jota pitäisi ongelmajätelaitokselle kuskata? Onhan sitä iät ja ajat levitetty pellolle (MS 5:27).*

*Viljelijät ei voi sille mitään, että eläimet tuottavat lantaa. Hygienisessä muovipussissa oleva lanta on hyväksyttävämpää, vaikka todellisuudessa se on hirvittävä ympäristöongelma. Karjanlannasta on tehty se ongelma (TE 12:41).*

*...neuvojat ovat sanoneet, että viljelijät ovat vaatineet, että sinne on pantava lannoitetta, että karjanlanta on laskettu nollana....Raju muutos on tapahtunut 50-luvulta. Siitä lähtien on ajateltu, että lannoitteet on ostettava kaupasta. Siiben asti lantapatterit tehtiin hyvin ja huolella, nyt niillä ei päästä alkuunkaan (TE 12:42).*

Lantaloiden rakentamisen ohjaus ei haastateltujen mielestä ole ollut kovin pitkäjänteistä. Epäkohtana erityisesti ympäristönhoito-ohjelman tekijät nostivat esiin sen, että 1990-luvun alussa myönnettyt investointituet määrittelivät norminmukaiset lantalat nykymittapuun mukaan liian pieniksi. Nyt uusiinkin lantaloihin jouduttiin tekemään laajennuksia, jotta ne täyttäisivät ympäristötukijärjestelmän ehdot (NE 19:3). Ylipäänsä lantalalan koko ei ollut ympäristökuormituksen kannalta niin merkittävä kuin levitystapa, -tekniikka ja -ajankohta (NE 17:32).

Lantaloiden rakentamiseen liittyi myös muita epäkohtia. Lantalainvestoinnit olivat suuria varsinkin suhteessa pienten tilojen maataloustuloon. Ristiriitaisia tilanteita syntyi helposti, jos lantala oli laajennettu annetun ohjeistuksen mukaiseksi ja tilan toiminta olisi jatkunut vain muutamia vuosia.

*Toi ympäristökeskuskin on sitä mieltä, että joka tilan ei kannata enää lantala rakentaa, et sekin on sellasta ympäristönsuojelua, et siiben pihalle ei sellasta betonimölkälettä kannata tehdä,*



*joka sit muutaman vuoden jälkeen jää tyhjäksi (MS 2:54).*

## **Pientareet ja suojakaistat**

Pientareiden ja suojakaistojen perustamista pidettiin yhtenä ympäristötukijärjestelmän peruselementtinä vesistökuormituksen vähentämisessä, vaikka niiden toteuttaminen käytännössä osoittautuikin yhdeksi järjestelmän vaikeimmista asioista. Lähtökohdaksi haastatellut katsoivat, että suojakaistan pitäisi olla sen levyinen, että sillä olisi paras mahdollinen vaikutus vesistöjen kannalta. Annettuja ohjeita oli vaikea toteuttaa käytännössä, koska paikalliset olosuhteet vaihtelivat hyvinkin paljon (katso tarkemmin luku 5.3.4.).

## **Ruiskuttajatutkinto**

Ympäristönhoito-ohjelmaan kuulunutta maksullista ruiskuttajatutkintoa arvostelivat erityisesti ympäristöhoito-ohjelmien tekijät. Kurssin sisältö jäi ohueksi ja sen arveltiin aliarvioineen viljelijöiden omat tiedot ja taidot (NE 19:22).

## **Erityistuki**

Haastateltujen toimijoiden mielestä erityistuen ympäristövaikutukset olivat melko vähäisiä perustukseen verrattuna. Varsinkin sopimuksia hallinnoivien TE-keskusten näkökulmasta erityistuki oli monimutkainen ja vaikeasti toimeenpantava. Sopimukset olivat aktiivisia sopimuksia, joiden päivittäminen teetti paljon työtä. Ympäristökeskukset kritisoivat rahan puutetta, mutta maataloushallinnon puolella epäiltiin, ettei ohjelmakauden aikana olisi pystytty käyttämään enempää erityistukivaroja: tukimuodosta kiinnostuneita arveltiin olevan vain rajallinen määrä, samoin kuin ympäristönsuojelullisesti tärkeitä kohteita (TE 20:2, TE 14:29, TE 14:5). Kannustinosuuden nostaminen olisi erään toimijan arvion mukaan lisännyt hakemusten määrää (NE

21:15). Myös jatkuva haku olisi saattanut lisätä hakijoiden määrää, sillä erityistukiin sisältyvät ympäristönsuojelun keinot olivat viljelijöille suhteellisen uusia asioita ja lyhyestä hakuajasta saattoi tällöin tulla rajoittava tekijä (NE 21:44, TE 13: 18, MS 6:20).

Yhtenä erityistuen epäkohtana haastatellut mainitsivat sopimusmuotojen välisen erimitallisuuden. Esimerkiksi suojavyöhykesopimus edellytti, että vesiensuojelulliset kriteerit täytyivät ja perinnebiotooppikohteelta edellytettiin usein, että kohteen tuli olla tehdyn inventoinnin perusteella arvokas tai ainutlaatuinen. Sen sijaan luomusopimuksen tekeminen ei edellyttänyt ympäristövaikutuskriteereiden täyttymistä (YK 9:46). Erään maaseutusihteerin mielestä joidenkin sopimusten ehdot olivat niin tiukkoja, että moni ympäristönsuojelullisesti hyvä hanke jäi toteutumatta. Tällöin ympäristönhoitoon kannustaminen kääntyi ympäristönsuojelua vastaan (MS 2:8).

Erityistuen ongelmaksi koitui myös se, että tukijärjestelmä ei kohdellut tasapuolisesti esim. perinnebiotooppisopimuksen tekijöitä: ne viljelijät, jotka olivat pitkään hoitaneet laidunalueitaan, saivat pienemmän tuen kuin ne, jotka olivat aikaisemmin laiminlyöneet ympäristönhoidon ja ryhtyivät nyt tukien avulla kunnostamaan umpeutuneita alueita. Lisäksi maisema- ja perinnebiotooppisopimuksia arveltiin syntyneen hankkeista, jotka olisivat toteutuneet muutenkin (TE 14:12). Erityistuen tärkeimmäksi merkitykseksi nousikin ehkä se, että tuen avulla maatalouden ympäristönsuojelun keinot tulivat esiteltyä sekä viljelijöille että laajemmalle yleisölle.

*Maatalouden ja muun yhteiskunnan ja kulluttajan suhteita ajatellen on hyvä, että siellä on esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden edistämissopimuksia ynnä muita ja toiseksi viljelijät oppivat itsekin "nimiä" tällaisille asioille. Ei sitä sillä tavalla ole tullut ajateltua pellon pientarilla. Eli niille, joille tietää nimen tietää myös seuratakin esimerkiksi torjunta-aineita ruiskuttaessa (TE 12:15).*

## Luonnonmukainen tuotanto

Luonnonmukaisen tuotannon sisältyminen erityisympäristötukiin jakoi haastateltujen mielipiteitä. Maatalouspuolella haastatellut näkivät luomun pääsääntöisesti hyvänä maatalouden ympäristönsuojelun keinona, ja useat haastatellut pitivät luomutuotanto-alan ja luomutuotannon kehittämistä toivottavana.

Sen sijaan useiden ympäristöhallinnon edustajien mielestä luomutuotantoa koskeva tutkimustieto oli liian vähäistä, jotta luomun sisällyttäminen ympäristötukijärjestelmään olisi ollut perusteltua. Luomu nähtiin osana maatalouspolitiikkaa, ja siksi sen rahoitus olisi pitänyt järjestää muuta kautta (YK: 8:7, YK 11:12, YK, 1:20). Luomun sisällyttäminen ympäristötukeen vei rahaa muilta erityistukimuodoilta (YK 10:7, TE 13.6). Ympäristöhallinnon edustajat esittivät myös epäilyjä siitä, että viljelijät käyttivät luomutukea vain kolmen vuoden maanparannustukena.

## Kalkitus ja säätösalaajitus

Kalkituksen ympäristönsuojelulliset vaikutuksia haastatellut pitivät melko marginaalisina. Haastateltavat kokivat tukimuodon lähinnä yksittäisille viljelijöille kohdistettuna maanparannustukena, alueellisena epäoikeudenmukaisuutena kansallisen järjestelmän sisällä (YK 1:21, YK: 10:6). Säätösalaajat ja kalkkisuodinsalaajat ovat melko vaatavia toteuttaa ja suhteellisen uusia ja viljelijöille vieraita ympäristönsuojelun keinoja. Siksi nämä tukimuodot olivat tosiasiassa vain hyvin suppean viljelijäjoukon käytössä.

## Maisemanhoito, luonnon monimuotoisuus ja perinnebiotooppi

Maisemanhoito ja biodiversiteettiasiat ovat myös maatalouden ympäristöpolitiikassa suhteellisen uusia elementtejä, joiden sisältymistä ympäristötukijärjestelmään haastatellut pitivät tärkeinä, mutta myös vaikeasti toiminnallistettavina. Ensinnäkin ne toivat

kohderyhmälle, viljelijäväestölle lähes kokonaan uuden näkökulman maatalouden ympäristönsuojeluun ja -hoitoon (NE 16:16). Toiseksi maiseman ja luonnon monimuotoisuuden hoitoon liittyi paljon uusia käsitteitä, joiden merkityssisältö täytyi avata, ennen kuin keskustelu varsinaisista toimenpiteistä oli mahdollista. Maisemanhoitotukien katsottiin asiasisällön uutuuden ja monimutkaisuuden vuoksi olevan vain pienen, ympäristötietoisimman joukon käytössä (MS 7:8). Sopimusmuotojen väliset erot olivat jääneet jopa alueelliselle hallinnolle epäselviksi. Tästä syystä katsottiin, että maisemanhoitotuista käytännössä ainoastaan perinnebiotooppi- ja riistapeltotuki olivat viljelijöiden haettavissa (TE 14:9).

Haastatellut toivoivat myös, että maisemanhoitosopimuksia olisivat voineet tehdä myös muut kuin aktiiviviljelijät. Erityisesti Itä-Suomessa, jossa aktiiviviljely oli voimakkaimmin taantunut, olisi tarvittu tukea esimerkiksi kansallismaisema-alueiden avoimina pitämiseen. Myös taajamien lievealueille haastatellut esittivät maisemanhoidon kaltaista tukea. Maisemanhoito nähtiin yhtenä maatalouden ”imagonrakennuskeinona” erityisesti eteläisemmässä Suomessa. Syrjäisellä maaseudulla maisemanhoidon toivottiin keskittyvän enemmän perussiisteyden ylläpitoon ( NE 19:9). Maatalouspuolen näkökulma maisemanhoitoon ja biodiversiteettiin oli elinkeinollinen; maatalousmaisema nähtiin tuotannon luonnollisena sivutuotteena, ja sen ylläpitäminen keinotekoisesti esim. niittämisen avulla arveluttavana.

*Ei tää alue juuri muusta Suomesta poikkea, et täällä on paljon semmosta maisemaa, mitä osittain boidetaan perinnebiotooppeja ja vastaa-  
via. Osa on boitamatta ja ne on mun mielestä sitä maisemaa kaikki ja se säilyy semmosena ilman, että joku menee sinne uutta risuaitaa tekemään jolla ei oo mittään virkaa. Ne hoitaa, jotka hoitaa, eikä ne näpertele noitten tukien kanssa. Eikä ne uskalla sitoutua, kun ei kaikki tiedä, kuinka kauan karjaa pidetään. Et ne saa hiukan liian suuren painon, niihin tulee kaubeesti esitteitä ja sit kolme neljä bakee (MS 2:10).*

## Suojavyöhykkeet

Suojavyöhykkeiden perustaminen oli muihin erityistukiin verrattuna suhteellisen yksinkertainen toteuttaa, mutta 20 vuoden sopimusaika oli jopa useimpien haastateltujen mielestä liian pitkä.

*Suojavyöhyke on hyvä esimerkki, en missään tapauksessa suosittelen kenellekään suojavyöhyketuen hakemista, paljon parempi taloudellinen vaihtoehto jos pistää monivuotiselle viherkesanalle. Täytyy olla viljelytekniisesti todella hankala paikka, ennen kuin sitä kannattaa hakea (NE 21:53).*

Suojavyöhykkeiden osalta ongelmaksi muodostui se, miten sopimukset olisi saatu kohdennettua vesiensuojelullisesti tärkeille alueille. Alueelliset suojavyöhykesuunnitelmat olisivat tässä tilanteessa olleet tarpeellisia, mutta niitä ei ollut laadittu kovinkaan monelle alueelle ennen ympäristötuen käynnistymistä eikä ympäristötuen käynnistyttyä alueelliseen suojavyöhykesuunnitelmaan ollut riittävästi aikaa. Toisaalta, riittävän hyviä menetelmiä vesiensuojelullisesti kriittisten alueiden määrittelemiseksi ei toistaiseksi ollut vielä viranomaisten käytettävissä.

## Altaat ja kosteikot

Altaat ja kosteikot maatalouden ympäristönsuojelun keinoina ovat verrattain uusia. Vaikka haastateltavat uskoivat niillä periaatteessa olevan vesistönsuojelullista merkitystä, altaiden ja kosteikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon katsottiin liittyvän paljon asioita, joista ei ollut vielä riittävästi tutkimustietoa. Lisäksi nämä kohteet katsottiin enemmän investointiluontoiseksi, ja kustannusten korvaaminen valuma-alueen suuruuden mukaan toimi heikosti.

## Alkuperäisrodut, tuotannon laajaperäistäminen, lannakäytön tehostaminen

Alkuperäisroduille suunnattu tuki katsottiin lähinnä joidenkin viljelijöiden ”harrastustoiminnan” tukemiseksi. Tuotannon laajaperäistämisen haastateltavat arvioivat

periaatteessa hyväksi tukimuodoksi, mutta siitä maksettu tuki katsottiin liian alhaiseksi, jotta se olisi viljelijöille vakavasti varten otettava tukimuoto. Lannankäytön tehostaminen oli haastateltujen mielestä ympäristönsuojelullisesti hyvä, mutta he arvelivat, että tukimuoto oli viljelijöiden kannalta byrokraattinen toimenpiteen toteuttamiseen nähden.

### 5.1.3 Alueellinen ja tilojen välinen tasavertaisuus

Ympäristötukijärjestelmä oli kansallinen ohjelma kuitenkin siten, että tuki oli porrastettu alueittain. Esimerkiksi kasvipeitteisyysvaatimus koski ainoastaan A- ja B-alueita. Vaikka ohjelman pääsääntöisesti katsottiin kohtelevan tasapuolisesti eri alueita suhteessa vaadittuihin toimenpiteisiin ja muihin maksettaviin tukiin, niin varsinkin maisemanhoitoasioissa alueiden väliset erilaiset tavoitteet tulivat voimakkaasti esiin. Ohjelman odotettiin huomioivan paremmin Itä-Suomen maisemakysymykset, jossa maatalouden rakennemuutos on kaikkein voimakkainta. Itä-Suomeen liittyvänä erityisongelmana mainittiin myös, että suoja-kaistojen suhteellinen osuus peltopinta-alasta kasvaa, kun viljelyalat ovat pieniä (NE 19:7, TE 15:6).

Alueelliset erot rinnastettiin tilakohtaisiin eroihin: tukiehtojen edellyttämien toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset vaihtelivat tiloittain hyvinkin paljon, ja tuen määrä oli silti sama. Järjestelmä ei kyennyt myöskään huomioimaan tiloittain vaihtelevia ympäristönsuojelutarpeita: kasvipeitteisyysvaatimus A- ja B-alueella oli sama kaikille tiloille, vaikka tilojen pellot saattoivat sijaita vesistöihin nähden hyvin eri tavalla (MS 2:3).

Tukijärjestelmä ei myöskään kyennyt palkitsemaan niitä tiloja, jotka olivat jo aiemmin ottaneet huomioon ympäristönäkökohdat. Alueellisen ympäristökeskuksen haastateltava oli kiinnittänyt huomiota siihen, että kannustimen osuus jäi pienemmäksi niillä tiloilla, jotka olivat jo ai-

kaisemmin noudattaneet esimerkiksi alempia lannoitustasoja tai huolehtineet lajistollisesti arvokkaiden biotooppien hoidosta (YK 9:46).

#### 5.1.4 Ympäristötuki tulotukena

Ympäristötuki sisälsi myös viljelijöille suunnattua tulotukea. Tulotuen osuus vaihteli riippuen ympäristötukiehtojen toteuttamisen kustannuksista noin 40–60 % tuen määrästä (MTTL 1999). Taloudellinen kannustin toimi tukijärjestelmässä porkkanana, mikä ympäristöhallinnon näkökulmasta korostui ehkä liikaakin siten, että *...rabaa saa ilmatteeks*. (YK 1:2) ja vesitti tukijärjestelmän ympäristönsuojelullisia tavoitteita. Tulotuen liittäminen osaksi ympäristötukea sai osakseen kritiikkiä myös siksi, että tällöin ympäristötuki ei hahmottunut niinkään ympäristönsuojelullisten tavoitteiden, vaan pikemminkin maksettavan tuen kautta (MS 7:41). Tämä liittyy siihen, mitä aikaisemmin todettiin järjestelmän yleisestä hahmottumattomuudesta.

Toisaalta maatalouspuolella tuli esiin se, että maatalous on itsessään ympäristönhoitoa, mikä legitimoit tulotuen sisällyttämisen juuri ympäristötukiohjelmaan (TE 13:2). Kannustinosuutta pidettiin myös välttämättömänä, jotta viljelijät saatiin laajamittaisesti sitoutumaan perustukeen.

#### 5.1.5 Toimijoiden sitoutuminen ympäristötukijärjestelmän tavoitteisiin ja sisältöön

Keskeisten toimijatahojen sitoutuminen on toimeenpanon onnistumisen tärkeimpiä edellytyksiä. Kaikki haastatellut toimijat ja tahot pitivät ympäristötuen kaltaista maatalouden ympäristöpolitiikan toimenpidettä tarpeellisena ja ajankohtaisena. Myös jako perus-, erityis-, kokeilu- ja koulutushankkeisiin katsottiin onnistuneeksi ja tukibudjetin jako näiden välillä tasapainoiseksi. Mutta kun haastateltavat analysoivat

ohjelman sisältöä yksityiskohtaisesti, he esittivät melko vahvaa kritiikkiä.

Vaikka ohjelman tavoitteet olivat ympäristönsuojelullisesti hyviä, voimaan tulleen ympäristötukiohjelman sisältö ei tyydyttänyt haastateltuja. Maatilan ympäristönhoito-ohjelman teko oli lähes ainoa perustuen kohta, jonka haastatellut näkivät yksiselitteisesti onnistuneena, vaikka he eivät olleet tyytyväisiä sen toteutustapaan ja -tasoon kaikilta osin. Haastatellut toimijat eivät olleet kovinkaan vakuuttuneita yksittäisten perustukiehtojen ympäristönsuojelullisesta vaikuttavuudesta eikä tarkoituksenmukaisista käytännön toteutuksesta tilatasolla. Myös useimmat erityisympäristötukisopimukset olivat haastateltujen mielestä vaikeita käytännössä toteuttaa tai hallinnoida.

Ohjelma sisälsi haastateltujen mukaan alueellista epätasapuolisuutta, mutta tuen jakamisen perusteista eri alueiden välillä olttiin hyvin tietoisia. Alueellista ”itsekkyyttä” tai kateutta ei esiintynyt, vaan kritiikki tuli esiin yleisluonteisena ja kohdistui laajaan ja kaavamaiseen ohjelmaan, joka ei kykene ottamaan huomioon paikallisia ympäristönhoidon tarpeita.

Toimijoiden sitouttamiseen liittyvien ongelmien voidaan nähdä syntyneen siitä, että järjestelmän toimeenpano rakennettiin olemassa olevien organisaatorakenteiden ”päälle”. Haastatellut toimijat eivät voineet itse päättää osallistumisestaan ohjelman toimeenpanoon. Myös heidän vaikuttamismahdollisuutensa ohjelman sisältöön olivat vähäiset. Toimijoiden täytyi siis virkansa tai asemansa puolesta toteuttaa sellaista järjestelmää, jonka sisältö ei heidän mielestään aina ollut ympäristön tai tuotannon harjoittamisen näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Konkreettisesti nämä ristiriidat nousivat esiin, kun toimijat olivat kanssakäymisissä viljelijöiden kanssa.

## 5.2 Toimijat ympäristötukijärjestelmää toteuttamassa

Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon osallistuneiden toimintaa ja toimijatahojen välistä vuorovaikutusta.

### 5.2.1 Toimijatasot

#### *Ympäristökeskukset*

Ennen ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoa ympäristökeskusten tehtävä maataloudessa oli painottunut vesilakiin pohjautuvan asetuksen mukaisten ennakoilmoitusten tarkastukseen, maatalouden ympäristönsuojelun, lähinnä vesilain valvontaan, valvontakäynteineen ja tarkastuksineen. Ympäristökeskuksen tehtävät maatalouden ympäristöasioissa olivat siten olleet viranomaisluonteisia. Ympäristötukijärjestelmässä alueellisten ympäristökeskusten tehtäväksi oli nimetty erityistukimuotojen kohdealueiden määrittely, erityistukisopimuksia koskevien lausuntojen antaminen ja tarvittaessa hankkeiden suunnittelu yhteistyössä muiden toimijatahojen kanssa (MMM 1994). Ympäristökeskusten toimijat osallistuivat myös viljelijöille järjestettyihin tiedotus- ja koulutustilaisuuksiin.

Ympäristötukijärjestelmässä ympäristökeskuksille määritelty tehtäväkenttä liittyi läheisesti siihen asiantuntemukseen, mikä heillä on maatalouden ympäristönsuojelussa, vesiensuojelussa ja luonnon monimuotoisuuden ja maisemanhoidon kysymyksissä. Lausuntojen antamiseen ympäristökeskukset eivät saaneet lisäresursseja, vaan työ tuli hoitaa muun työn ohella. Lausuntojen antaminen ruuhkautui välillä pahoin (YK 1:80, YK 10:44). Ympäristökeskuksen toimintaa vaikeuttivat erityistukibudjettiin kohdistuneet leikkaukset sekä vuosittainen epätietoisuus tukibudjetin suuruudesta. Ympäristökeskukset arvelivat, että viljelijöiden antama palaute rahoitusepäselvyyksistä kohdistui kuitenkin en-

sisijaisesti rahojen hallinnoinnista vastaneisiin TE-keskuksiin (YK 8:34). Ympäristötukiohjelmasta vastanneiden henkilöiden aika kului haastateltujen omien arvioiden mukaan lähes täysin kaksi ensimmäistä vuotta järjestelmän toimeenpanoon liittyvissä asioissa, lausuntojen antamisessa ja tukiehtojen selvittämisessä itselleen ja sidosryhmille.

Erytistukisopimuksia koskevia lausuntoja antamalla ympäristökeskukset pystyivät vaikuttamaan siihen, millaisiin kohteisiin erityisympäristötukivaroja suunnattaisiin. Eräs haastatelluista koki olleensa tuki-en ympäristönsuojelullisesta tehokkuudesta ensi kädessä vastuussa (YK 1:80). Haastatellut kertoivat tehneensä paljon työtä, jotta ympäristön kannalta hyviä erityistukisopimuksia olisi saatu aikaan (YK 8:9, YK 9:20). Lausuntomenettely oli ainakin paikoitellen muotoutunut joustavaksi ja vuorovaikutteiseksi tapahtumaksi. Toisilla alueilla menettely oli muiden toimijatahojen näkökulmasta ollut yksisuuntaisempaa; ympäristökeskus ei ollut ottanut esim. tulvarajoihin liittyvää paikallista tietoa huomioon päätöksenteossa (MS 7:17).

*Jos lausunnolle tulevat erityistukihakemukset oltaisiin käsitelty normaalin viranomaistoiminnan mukaan, puolet hakemuksista olisi hylätty. Sen sijaan on laskettu etuperin ja takaperin ja pyydetty lisäselvityskierros maaseutuelinkeinopiirin kautta ja ajateltu, miten tästä sais, me ollaan yritetty lukea hakemuksia rivien välistä sillä tavoin, että mitäs siinä on tarkoitettu. Voimme ohjata tavallaan antamalla esim. sellaisia ehdollisia lausuntoja, että hakemuksessa on se ja se minimitaso alitettu... (YK 8:9)*

Ympäristötukijärjestelmä tarjosi uusia monipuolisempia välineitä maatalouden ympäristönsuojelun edistämiseksi valvonnan ja ennakoilmoitusten laadinnan lisäksi. Viljelijöille suunnatussa tiedotuksessa ”Hyvät viljelymenetelmät” saatettiin nyt korvata ympäristötukijärjestelmän mukaisilla toimilla (YK 11:26) Ympäristövalistus oli tällä tavoin mahdollista liittää osaksi ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoa: ympäristötukijärjestelmä tavallaan legiti-moi maatalouden ympäristönsuojelusta



käytävän keskustelun ja viljelijöihin suuntautuvan tiedollisen ohjauksen.

*Ennen se oli sellasta, etteks te vois tehdä jotain siks kun te ootte niin kivoja. Nyt on ihan eri tavalla, voidaan tarjota, että jättäkää suojavyöhyke, saatte 3 600 mk/ha, eikä tartte näyttää sitä kuormitusympyrää, jossa on se maatalouden osuus kaubeen iso. Siinähan toi maatalouspuoli näki aina punasta, että toi on ihan teidän omaa keksintöä (YK 1:27).*

Muut toimijatohot tunnustivat ympäristökeskusten asiantuntijaroolin tarpeellisuuden, ja heidän mukaansa sitä olisi voinut jopa hyödyntää enemmän ohjelman toimeenpanossa (MS 4:4, NE 16:23). Ympäristökeskusten toimijat puolestaan kokivat, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa lausuntojen kautta ympäristötukijärjestelmään ja maatalouden ympäristöasioihin ylipäänsä oli melko vähäistä. Taloudellisten resurssien puuttuessa ympäristökeskusten mahdollisuudet vaikuttaa viljelijöihin olivat rajallisempia kuin TE-keskuksilla.

### **Työ- ja elinvoimakeskukset**

Työ- ja elinvoimakeskusten (TE-keskukset) maaseutuosastojen tehtäväkenttä ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa oli laaja. Maaseutuosastot vastasivat perus- ja erityistukisopimusten teosta, tuen myöntämisen edellytysten täyttymisestä ja tuen maksun perusteiden oikeellisuudesta ja tukien maksatuksesta. Lisäksi TE-keskusten ympäristöasioista vastaavat osallistuivat viljelijöille suunnattuun ympäristötukikoulutukseen yhdessä neuvonnan ja ympäristökeskusten kanssa.

TE-keskusten tehtävät ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa oli selkeästi kirjattu ja niitä päivitettiin yleiskirjeissä. TE-keskus oli jo aikaisemmin ollut toinen sopijapuoli tiloille tehtävissä sopimuksissa, ja ympäristötukeen liittyvän työn katsottiin poikkeavan muista sopimuksista lähinnä sisältönsä puolesta. Uutta oli myös sopimusten jatkuva päivittäminen, mikä teki ympäristötukiohjelmasta työläämmän. Ympäristötuki poikkesi muista ohjelmista myös sii-

nä, että se vaati suurempien asiakokonaisuuksien hahmottamista. TE-keskuksen toimijat joutuivat aiempaa enemmän neuvomaan viljelijöitä ja maaseutusihteereitä perus- ja erityistukiasioissa puhelimitse. Tukiohjelman alkuvaiheessa maaseutusihteerit ottivat keskuksiin yhteyttä lähes päivittäin (MS 7:16). Työ edellytti aktiivisuutta sekä kuntien maaseutusihteereihin että maa- ja metsätalousministeriön suuntaan (TE 13:20, 13:22, TE 12:17). TE-keskus toimi tavallaan ministeriöstä tulevan tukijärjestelmää koskevan tiedon suodattimena maaseutusihteereihin päin (MS 7:26)

Työpaineet TE-keskuksissa liittyivät tukijärjestelmän tiukkaan toimeenpanoaikatauluun, mutta tukiehtojen toteutuksen valvontaan liittyvät paineet olivat suurimpia. TE-keskukset joutuivat antamaan ohjeita perus- ja erityistukiehtojen toteutuksesta. Ympäristötuen edellyttämät toimenpiteet eivät olleet aina yksiselitteisesti toteutettavissa, ja myös TE-keskuksissa jouduttiin tekemään tapauskohtaista tulkintaa. Säädökset olivat jäykkiä, ja tapauskohtainen, perusteltukin joustaminen oli riski valvonnan kannalta (TE 12:21, TE 13:34).

*Järjestelmä sitoo meidän käsiä ja kuitenkin me tehdään päätöksiä. Järjestelmästä tulee rasakas ja virbealtis... Joustoa tarvitsisi saada lisää maakuntatason päätöksentekoon. Nyt ollaan liian jäykkiä määräysten kanssa. Erityistuuksissa ollaan liian sidoksissa ympäristökeskuksen lausuntoihin (TE 13:14).*

### **Maaseutusihteerit**

Maaseutusihteerit tekivät viljelijöiden kanssa sopimuksen perustukseen liittymisestä. Maatalouden tuet, joita haettiin kunnan viranomaisten kautta, lisäsivät viljelijöiden ja maaseutusihteereiden suoraa kanssakäymistä. EU:n asetukset (mm. 166/3/1995) kielsivät viranomaisia täyttämästä viljelijöiden tukihakemuksia. Asetukset rajasivat maaseutuelinkeinoviranomaisilta myös yksityiskohtaisen neuvonnan pois. Käytännössä maaseutusihteereistä tuli kuitenkin usein viljelijöiden lähimpiä neu-

vonantajia ja tukihenkilöitä myös ympäristötukikysymyksissä.

Koska maaseutusihteerit tekivät perustukisopimukset viljelijöiden kanssa, ympäristötukijärjestelmän vieminen paikallistasolle jäi hyvin pitkälti maaseutusihtereiden aktiivisuuden varaan. Koska järjestelmä oli monimutkainen ja alkuvaiheessa järjestelmään koskeva informaatio oli puutteellista, maaseutusihteerit olivat avainasemassa ympäristötukijärjestelmää koskevan tiedon välittämisessä. Sihteerit järjestivät ympäristötukeen liittyviä neuvonta- ja koulutustilaisuuksia yhdessä neuvonnan ja tuottajajärjestöjen kanssa, mutta myös yksinään (MS 5:1). Maaseutusihteerit katsoivat, että suurin osa viljelijöistä oli ympäristötukiasioissa, samoin kuin kaikissa muissakin tukiasioissa täysin heistä riippuvaisia (MS 7:14). Useat maaseutusihteerit kantoiivat henkilökohtaisesti vastuuta siitä, että viljelijät osallistuisivat perustukseen (MS 7:14, MS 2:40).

*Kun 95 me niitä tukihakemuksia tehtiin, niin kyl se rasti siihen ruutuun laitettiin. Ja jos isäntä ei ollut oikein halukas, niin kyllä me sitä sitten niinkauan pehmitettiin, että se laitto siihen. No taustalla oli huoli heidän taloudesta. Harvalla on vara jäädä siitä pois (MS 2:40).*

Maaseutusihtereistä tuli myös yhdyshenkilö ympäristökeskusten ja TE-keskusten suuntaan, koska kunnan ympäristösihteerillä ei ollut ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa mitään virallista roolia.

*...ennen oltiin enemmän tekemisissä ympäristösihtereiden kanssa, mutta nyt on sitten helpompi soittaa maaseutusihteerille, kun sehän tietää kaikki (YK 1:36).*

Kunnan maaseutusihteerit joutuivat omalta osaltaan myös antamaan neuvontaa toimeenpanon myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi lohkokohtaisen kirjanpidon pitämisessä. Joissakin kunnissa maaseutusihteerit järjestivät tilaisuuksia, joissa opastettiin, miten täytetään lohkokortti tai viljelymuistiinpanot (MS 2:18). Sihteerien henkilökohtaiset ominaisuudet ja asenteet ratkaisivat hyvin pitkälle sen, miten missäkin kunnassa ympäristötukiasiaa vietiin eteen-

päin. Sekä TE-keskuksissa että ympäristökeskuksissa oli havaittu eroja sihtereiden aktiivisuudessa ja ympäristötietoisuudessa (TE 12:23, YK 1:83). Ministeriö pyrki taistotamaan näitä eroja kouluttamalla sihtereitä ympäristöasioissa vuosien 1997–98 aikana. Maaseutusihtereille kanavoitui toimeenpanossa melkoinen vastuu, koska sopimusehdot olivat usein tulkinnanvaraisia. Sihteerit joutuivat tällöin punnitsemaan, tulkitsivatko he sopimusehtoja itse, vai hakivatko he lisätietoa ja neuvoja TE-keskuksista ja ministeriöstä.

Viljelijöiden luottamus maaseutusihtereihin näkyi myös siten, että viljelijät tarkistivat muista lähteistä saamansa tiedon maaseutusihtereiltä (MS 5:13). Maaseutusihteeri oli myös viljelijöiden henkinen tukiranka EU-jäsenyyden muuttaessa maatalouden harjoittamisen arkipäivää. Eräskin maaseutusihteeri lähestyi viljelijöitä kirjeellä, jossa hän selvitti tapahtuneita muutoksia ja loi uskoa tulevaisuuteen (MS 6:4). Viljelijöiden luottamuksenosoituksena maaseutusihtereitä kohtaan voitaneen puolestaan pitää sitä, että maaseutusihteerille annettiin myös välitön palaute järjestelmän epäkohdista.

*...kunnan viranomaisesta on tullut se ensimmäinen syntipukki (MS 7:13).*

## **Maaseutokeskukset**

Maaseutokeskuksen tehtävänä oli järjestää koulutusta viljelijöille ja tehdä perustuen edellyttämät tilakohtaiset ympäristönhoito-ohjelmat. Maaseutokeskusten liitto (MKL) koulutti ympäristönhoito-ohjelmien tekemiseen noin 700 ulkopuolista konsulttia maaseutokeskusten omien neuvojien lisäksi. Lisäksi MKL järjesti neuvojille erityistukikoulutusta ja kasvinsuojeluruiskujen testauskoulutusta viljelijöille ja osallistui koulutustilaisuuksien järjestämiseen yhdessä muiden toimijatahojen kanssa.

Ympäristötukijärjestelmä työllisti neuvontajärjestöä varsinkin kolmena ensimmäisenä vuonna melkoisesti. Koska tiloille tuli vuoteen 1997 mennessä tehdä ympäris-

tönhoito-ohjelmat sekä kunnostaa lantalat ohjelman edellyttämällä tavalla, työt ruuhkautuivat juuri tuolle vuodelle. Perusneuvontatyö jäi selkeästi sivummalle, mutta toisaalta järjestelmän toimeenpano toi neuvonnalle paljon uusia asiakkaita (NE 21:24). Tukikauden loppu, vuodet 1998–99 olivat neuvonnan kannalta hiljaiseloa. Useita kursseja jouduttiin peruuttamaan osanottajien vähyden vuoksi. Sekä viljelijät että neuvojat potivat ympäristötukiväsymystä (NE 21: 13).

Ympäristötukijärjestelmään liittyvään neuvontaan ja erityisesti tilakohtaisen ympäristönhoito-ohjelman tekoon oli kohdistettu paljon odotuksia. Neuvonnan ja tiedotuksen katsottiin muodostavan koko ympäristötukijärjestelmän ytimen (YK 11:41). Arveltiin myös, että ympäristönhoidon nykytilan yksityiskohtainen kirjaaminen saisi viljelijät miettimään asioita eri tavalla kuin mitä yleisluontoinen ympäristövalistus (MS 5:32).

*Ei se sisällöllisesti niin kummonen ohjelma, siin on niin paljon niitä maisema-asioita, mut kun siinä pubutaan läpi kaikki asiat, niin sen anti on enemmän siinä neuvonnan puolella kuin sen paperin, mitä siinä tehdään. Et tilojenkin kannattaa sellasena neuvontakäyntinä ottaa (MS 2:57).*

Ympäristönhoito-ohjelmien teko ei kuitenkaan haastateltujen mielestä sujunut odotetulla tavalla (MS 4:16, YK 11:41, YK 8.19). Luonnollisesti ympäristönhoito-ohjelmien tekijöiden henkilökohtaiset arvot ja sitoutuneisuus ympäristöasioiden edistämiseen heijastuivat laadittuihin ohjelmiin. Yhtenä tähän liittyvänä ongelmana nähtiin se, että ohjelmien tekemiseen rekrytoidut henkilöt eivät välttämättä olleet sitoutuneet järjestelmän sisältöön. Ohjelman teosta maksettavaa korvausta pidettiin melko suurena suhteessa vaadittuun työhön, mikä jopa saattoi olla yksi peruste ympäristönhoito-ohjelman tekijäksi kouluttautumislle (MS 2:57).

Ympäristönhoito-ohjelmien tekijöille suunnattu koulutus keskittyi haastateltujen mukaan tukimääriin ja tukiehtojen toteuttamiseen ympäristönsuojellisen sisäl-

lön jäädessä vähäiseksi. Jopa pitkään neuvon- jina työskennelleet ja maatalous- ja ympäristöasioita seuranneet kokivat ympäristötukijärjestelmän asiasisällön vaikeaksi.

*Ne kysymykset, mitä tulee viljelijöiltä, ne on tosi pahoja, ja osin provosoivia, et pitää pystyä osata selittää semmosia asioita, joita ei oikein itekään ymmärrä ja pitäisi kuitenkin olla vakuuttava, että pitäisi olla sellaista laajempaa koulutusta (NE 21:9).*

Tehtyjen ympäristönhoito-ohjelmien laadussa oli selkeitä eroja, mihin useat haastatellut olivat kiinnittäneet huomiota. Ympäristönhoito-ohjelmien laadussa ilmenneet puutteet nähtiin ongelmana myös toimenpiteiden toteuttamisen valvonnan kannalta: miten valvoa ohjelman toteuttamista, jos se oli tehty puutteellisesti. Toimenpiteiden toteuttamista ja niiden valvontaa vaikeutti myös se, että ohjelma sisälsi sellaisia toimenpiteitä, joiden toteuttamista on hyvin vaikea ohjeistaa ja mitata. Tyypillisesti tällaisia olivat juuri maisemanhoitoon liittyvät asiat, kuten pihapiirien hoito (MS 4:16).

Joka tapauksessa ympäristönhoito-ohjelman oikeellisuudesta vastuussa ovat ohjelman tekijä ja viljelijä, ja ympäristönhoito-ohjelma on yksi tärkeä asiakirja siitä, mitä viljelijä ja ympäristönhoito-ohjelman tekijä ovat sopineet. Tällöin ohjelman tekijällä, mieluiten molemmilla osapuolilla pitäisi olla riittävästi asiantuntemusta ohjelman laatimiseksi.

Ulkopuoliset toimijat näkivät ympäristönhoito-ohjelman tekijän aseman vaikeana, puun ja kuoren, viljelijän painostuksen ja tukiehtojen välissä. Haastateltavat arvelivat, että viljelijät mieltävät neuvojan omaksi tukihenkilökseen eivätkä niinkään sopimusta tekeväksi viranomaiseksi.

Ympäristöviranomaisten tapaan neuvojat kokivat ympäristötuen hyvänä ympäristöneuvonnan työkaluna, perusteluna omalle työlleen. Tukeen sidotut ympäristötoimet ja -velvoitteet tekivät asiasta helpommin viljelijöille esiteltävän (NE 17.14). Maaseutukeskuksen rooli muuttui myös siinä suhteessa, että ympäristönhoito-ohjelman teko oli askel ”viralliseen neuvon-



tasuhteeseen”, varsinkin kasvinviljelyssä. Aiemmin kasvinviljelyyn liittyvä neuvonta oli ollut vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa, nyt neuvonta liittyi tukiehtojen toteuttamiseen ja osa koulutuksesta oli jopa pakollista, kuten ruiskuttajakoulutus (NE 21:4).

Maaseutukeskusten rooli oli muista toimijatahoista poikkeava sikäli, että heillä ei ollut viranomaisten tavoin käytössään valtaa, mutta kuitenkin he työssään kantoivat melkoisen vastuun ohjelman toteuttamisesta. Maaseutukeskus ei voinut vaikuttaa juurikaan ohjelman sisältöön. Heidän kuitenkin täytyi hankkia ympäristötukea koskeva ajantasainen tieto, viedä kentälle voimassa olleet tukiehdot ja pyrkiä varmistamaan, että viljelijät noudattivat ehtoja.

*...me maaseutukeskuksessa hyväksytään se olemassaoleva ympäristötukiohjelma, ja olemassaolevat ehdot ja katsotaan, että viljelijät noudattaa ehtoja ja yritetään hankkia tietoa. Et me ei lähdetä spekulimaan, mitä sen tulisi olla, että siinä mielessä me kai ollaan sellaisia viranomaisjatkkeita (NE 21:67).*

Ympäristönhoito-ohjelmien tekeminen jäi melko irralleen muusta toimeenpanon kokonaisuudesta, vaikka tässä suhteessa on luonnollisesti alueellisia ja paikallisia eroja. Koulutustilaisuuksia lukuun ottamatta ympäristönhoito-ohjelmien tekijöiden ei välttämättä tarvinnut olla yhteydessä muihin toimijoihin. Huonosta tiedonkulusta neuvojien ja muiden toimijoiden välillä viesti mm. se, että neuvojien ja maaseutusihiteereiden jakama tieto saattoi olla ristiriitaista.

### ***Toimijoiden työnkuvassa tapahtunut muutos***

Ympäristötukijärjestelmän toimeenpano rakennettiin olemassa olevan organisaattiorakenteen päälle. Järjestelmä vietiin toimeenpanoketjun eri tasoille järjestämällä toimijoille lisäkoulutusta yhteisesti ja erikseen. Toimijat eivät juurikaan ehtineet tutustua ohjelmaan ennen varsinaista toimeenpanoa. Alkuvaiheessaan ympäristötuki pysäytti kaiken muun tehtävän työn.

Toimijoiden työn kuvassa tapahtui ympäristötukijärjestelmän aikana selvää eriy-

tymistä. Maaseutusihiteereistä tuli ympäristötukiasioissa, samoin kuin muissa EU-tukiasioissa viljelijöiden lähimpiä tukihenkilöitä. Sihteerin ympäristöaktiivisuudesta riippui, millä tavoin ympäristötukiasioita kunnassa vietiin eteenpäin. Sihteerit joutuivat tekemään paljon myös neuvonnallista työtä koskien tukilomakkeiden täyttämistä ja ympäristötuen mukaisia viljelytoimenpiteitä. Ympäristötukeen liittyvissä kysymyksissä viljelijät kääntyivät yleensä ensimmäisenä maaseutusihiteerien puoleen

Maaseutukeskusten urakkana oli tehdä ympäristönhoito-ohjelmat kaikille perustukseen liittyneille tiloille. Heidän työnsä ympäristönhoito-ohjelman tekemisen osalta oli tarkoin säädelyä, kaavamaista ja virallisuonteista. Ohjelman tekeminen ei ollut niin välitön tapahtuma kuin perinteinen, vapaaehtoisuuteen ja viljelijöiden tarpeiden pohjalta lähtevä neuvonta, vaan siihen sisältyi erilaisia jännitteitä. Vaikka sekä maaseutusihiteerit että neuvojat olivat henkilökohdaisesti viljelijöiden kanssa tekemisissä, haastatteluista välittyi vaikutelma, että viljelijät kokivat neuvojan pikemminkin tarkastajana ja maaseutusihiteerin puolestaan henkilökohtaisena tukihenkilönään ja neuvonantajanaan.

Alueellisten toimijoiden, TE-keskusten ja ympäristökeskusten osalta ympäristötukijärjestelmän toimeenpano merkitsi kontaktien lisääntymistä viljelijöihin päin. TE-keskukset olivat tukiehtojen virallisempia tulkitsijoita ja joutuivat pitämään siinä suhteessa etäisyyttä viljelijöihin. Ympäristötukiohjelma tarjosi alueellisille ympäristökeskuksille mahdollisuuden lähestyä viljelijöitä huomattavasti neuvonnallisimmassa merkeissä kuin mitä aiempi maatalouteen liittyvä tehtäväkuva, vesilain valvonta, oli suonut.

Yhteistä erityisesti alueellisille toimijoille oli näkemys siitä, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa järjestelmään tai maatalouden ympäristöpolitiikkaan olivat ylipäänsä vähäiset. Järjestelmä tuli ”ylhäältä” ja se oli toteutettava sellaisenaan, mikä ilmeni jonkinasteisena turhautumisena (YK 9: 48, TE 14:30) Toisaalta toimijoilla ei ol-

lut myöskään halua ”sotkeutua” politiikan tekemiseen (YK 10:35, YK 1:41).

## 5.2.2 Toimijoiden välinen yhteistyö

### *Erityisympäristötukilausuntojen antaminen*

Ympäristökeskusten ja TE-keskusten yhteinen työkenttä oli erityisympäristötukisopimusten tekeminen. Ympäristökeskus antoi lausunnot ja TE-keskus teki lausuntoon pohjautuvan sopimuksen viljelijän kanssa, huolehti maksatuksesta ja valvonnasta yhdessä ympäristöviranomaisten kanssa.

Tämä erityistukiin liittyvä tehtävä lisäsi konkreettisesti aluetason yhteistyötä. Vuosittain määräytyvä erityistukibudjetti asetti ympäristökeskusten ja TE-keskusten toiminnalle raamit, joiden sisällä ympäristökeskukset ja TE-keskukset saattoivat keskustella tukien myöntämisperusteista ja kohdentamisesta. Aiemmin ympäristökeskusten ja TE-keskusten välillä ei ollut tällaista selkeästi tiettyyn toimenpiteeseen liittyvää vuorovaikutussuhdetta: ympäristökeskus oli keskittynyt vesilain valvontaan maataloudessa, teki maatalouden kuormitusselvityksiä ja laati karjalouden ennakkoilmoituslausuntoja.

Yhteistyö ympäristötukiasioissa oli myös perustuen osalta tiivistä. TE-keskukset ja ympäristökeskukset saattoivat tehdä esimerkiksi lannan talvilevityskiellon noudattamiseen liittyviä tarkastuskäyntejä. Aiemmin ympäristökeskus oli seurannut vesilain toteutumista yksinään (YK 9:25).

Ympäristötukijärjestelmässä ympäristökeskusten ja TE-keskusten työnjako oli selvä (TE 20:5, YK 11:19). Ympäristökeskus siirtyi valvojan roolista myös neuvonnan ja tulkin tehtäviin, vastaavasti TE-keskukselle ympäristöön liittyvät valvontatehtävät olivat uusia. Aikaisemmin ympäristöasioiden valvonta oli kuulunut lähes kokonaan ympäristöviranomaisille. Ympäristötuen toimeenpanossa organisaatioiden asiantuntemusalat ja tehtävät täydensivät toisiaan (TE 20:5, YK 1:56):

*Oikeastaan ne hyvin kyllä täydentää meidän työtä, että eihän meillä täällä maaseutuelinkeinopiirissä ole samoista asioista yhtä hyvää tietoa esim. näistä luonnon arvoista ja vesiensuojelullisesta hyödyistä. Toisaalta ympäristöviranomaisen ei pysty ymmärtämään tätä tukipolitiikkaa samalla tavalla (TE 20:5).*

Aluetasolla ei esiintynyt ympäristötukijärjestelmään liittyviä ristiriitoja, joita haastateltavat tiesivät esiintyvän ministeriöiden välillä. Aluetason toimijat katsoivat, että heidän tehtävänsä oli toimia annettujen ohjeiden mukaisesti eikä kiistellä periaatteellisista asioista (YK 1:3). Toki yksittäisiä näkemyseroja esimerkiksi erityisympäristötuen kohdentamisperusteista saattoi esiintyä, mutta sellaisten ei annettu vaikuttaa yhteistyön toimivuuteen.

### *Koulutuksen järjestäminen*

Yksi keskeinen eri toimijoiden välinen yhteistyömuoto oli koulutustilaisuuksien järjestäminen viljelijöille. Näiden tapahtumien järjestämisessä eri toimijaryhmillä oli omat tehtävänsä: neuvontaorganisaatio järjestäjänä, TE-keskukset perustukiehtojen ja ympäristökeskus lähinnä erityistukien esittelijänä. Usein tilaisuuksien järjestämiseen osallistuivat myös tuottajajärjestöt. Haastateltujen kokemukset koulutustilaisuuksien järjestämisestä olivat myönteisiä, joskin he olivat huomioineet, että tilaisuuksiin ei onnistuttu saamaan niitä viljelijöitä, joille koulutus olisi erityisesti ollut tarpeen.

Koulutustilaisuuksien lisäksi maatalous- ja ympäristöhallinto esiintyi yhdessä aiempaa enemmän myös muissa kuin ympäristötukeen liittyvissä tilaisuuksissa.

*..me ollaan enemmän ja enemmän mukana tämmöisissä maataloustilaisuuksissa, meitä pyydettiin AgroNova messuille, jonne me rakennettiin sellainen näyttely. Me toimittiin siellä, me oltiin niinkun maaseutuneuvonnan osastolla, siellä oli maaseutuelinkeinopiirin väkeä (YK 1:32).*

Näiden yhteistyömuotojen lisäksi tuli esiin tilanteita, joissa ympäristöhallinto koki itsensä ulkopuoliseksi. (YK 11:29, YK

1:79). Maatalouspuolen tiivis ympäristötukeen liittyvä sisäinen tiedonvälitys koettiin ympäristöhallinnon näkökulmasta foorumiksi, jossa luotiin ”ympäristöhoito-ohjelman henki” ja josta ympäristöhallinto jäi ulkopuoliseksi.

### *Viranomaiset ja viljelijät*

TE-keskukset olivat aiemminkin olleet melko tiiviissä vuorovaikutuksessa viljelijöiden kanssa, mm. kesannointikysymyksiin liittyen. Ympäristötukiehtoja koskeva puhelinneuvonta lisääntyi kuitenkin merkittävästi varsinkin ohjelman alkuvaiheessa. Yksi tyypillinen ja jokakeväinen asia oli lannanlevitysajankohtaa koskevat tiedustelut (TE 12:19). Eräs maaseutuosaston virkamies luonnehti vuoden 1995 tunnelmia kireähköiksi johtuen ympäristötukijärjestelmää koskevan tiedon puutteellisuudesta (TE 14:19). Käynnit tiloilla lähensivät viljelijöitä ja maatalousviranomaisia, päätöksiä tekevä taho tuli lähemmäksi viljelijöitä (TE 15:21).

Ympäristötukijärjestelmä merkitsi uusien konkreettisten vuorovaikutusmuotojen lisääntymistä ympäristöviranomaisten ja viljelijöiden välillä. Aiemmin suora kanssakäyminen oli liittynyt vesilain toteutumisen valvontaan. Ympäristöviranomaisten käynnit tiloilla vähensivät varmasti viljelijöiden ennakkoluuloja ympäristöviranomaisia kohtaan ja toisaalta ympäristöviranomaisille tarjoutui mahdollisuus tutustua viljelijöihin ja heidän työhönsä.

*Viljelijöiden kanssa on paljon enemmän tulee käytyä ja otettua yhteyksiä näiden tukihakemusten puitteissa. Viime syksyn oli varmaan mukavimmat viikot, kun olin kattomassa perustettuja suojavyökykeitä. Se on jännä se subtautuminen, että aina ekaks luultiin, että on joku valvoja ja sittenkun ne ymmärsi, etten mä ollutkaan mikään valvoja, eikä tarviikkaan olla niin tarkka eikä kertoa kaikkia asioita. Et paljon enemmän on yhteyksiä (YK 1:37).*

On kuitenkin huomattava, että ympäristökeskukset olivat tekemisissä ensisijaisesti ympäristöasioissa valveutuneimman

viljelijäjoukon kanssa, koska tukijärjestelmän yhteydessä syntyneet viljelijäkontaktit liittyvät lähinnä erityisympäristötukisopimusten tekemiseen (YK 1:12).

### *Moniorganisatorisuus*

Ympäristötukijärjestelmän toimeenpano oli hajautettu usean eri toimijatahon kesken. Työmäärä ei näin kuormittanut yhtä tahoja liikaa. Toimeenpanon hajauttamisen etuna oli se, että sillä keinoin laaja joukko toimijoita saatiin mukaan maatalouden ympäristöasioiden edistämiseen.

Viranomaistahot sisäistivät tehtävänsä toimeenpanoketjussa melko hyvin; kullakin toimijalla oli selkeästi oma tehtävänsä toimeenpanossa. Viljelijän sen sijaan oli vaikeampi hahmottaa, mikä on minkäkin toimijan tehtävä. Esimerkiksi viljelijät liittivät helposti kaikki ympäristöön liittyvät asiat ympäristökeskuksen toimialaan, vaikka ne saattoivat kuulua esimerkiksi Metsäkeskukselle (YK 9:30).

Erityisympäristötukisopimusten tekemiseen liittyvä työnjako ympäristö- ja TE-keskusten välillä edellytti osapuolten välistä luottamusta. Ympäristökeskukset suorittivat tarvittavat maastokäynnit ja antoivat kohteista lausunnon, jonka perusteella TE-keskusten tuli tehdä päätös. Hallinnollisten kustannusten kannalta ei olisi ollut järkevää, että myös sopimuksen rahoittaja (TE-keskus) olisi suorittanut maastokäyntejä. TE-keskusten ja ympäristökeskusten väinen työnjako oli kriittisimpiä kohtia eri hallinnonalojen välisessä yhteistyössä: TE-keskuksen näkökulma sopimuksen tekemiseen oli joissain tapauksissa ympäristövaikutuksia laajempi, elinkeinon harjoittamista painottava. (TE 13:13, YK 9:69).

Ehtojen tulkintaan liittyvissä kysymyksissä oli vaarana myös se, että eri tahot tulkitsivat ehtoja eri tavoin. Toisaalta kaikkiin kysymyksiin ei ollut lainkaan oikeita vastauksia: EU:n vaatimukset tunnettiin, mutta mikäli niiden mukaan joissain olosuhteissa ei voitu toimia, kukaan ei osannut

sanoa, miten pitää menetellä (TE 13:11).

Koska sopimusten tekeminen ja niiden valmistelu ja tiedottaminen oli hajautettu usealle eri osapuolelle, myös vastuu jakaantui usealle taholle. Juridisesti toimenpiteiden toteuttamisesta olivat vastuussa viljelijät, mutta heidän toimintansa perustui ensisijaisesti siihen tietoon, jota eri asiantuntijatohot olivat heille välittäneet. Eri tahojen välittämä tieto samasta asiasta saattoi kuitenkin olla ristiriitaista (MS 7:23).

Usean organisaation osallistuminen ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon hankaloitti käytännön työtä, lisäsi asioiden moninkertaista käsittelyä, tuotti toisinaan väärinkäsityksiä ja teki järjestelmästä kaa-kean. Eräs maaseutusihiteeri totesikin:

*Järjestelmä on liian monissa käsissä. Parempi, että toimeenpano siirtyisi ympäristöhallinnolle kokonaan, vaikka toiset pelkäävät, että kuka se sitten viljelijöiden puolta pitää (MS 4:32).*

Moniorganisaatorisuudella oli järjestelmän toteutuksessa myös omat etunsa. TE-keskusten, ympäristökeskusten, maaseutukeskusten ja usein vielä tuottajajärjestöjen yhdessä järjestämät koulutustilaisuudet viestivät siitä, että ympäristötuki on monen eri tahon hyväksynnän saavuttanut järjestelmä. Yhteinen päämäärä vahvisti ympäristöasioiden tärkeyttä ulospäin. Kun toimeenpano on hajautettu ja eri toimijatahojen välinen kanssakäyminen on lisääntynyt, toimijat oppivat tuntemaan toisten organisaatioiden arvoja ja työskentelytapoja (NE 17:20, YK 1:38). Tällä on erityisen tärkeä merkitys pidemmällä aikavälillä maatalouden ympäristöpolitiikan toteutuksessa.

## 5.3 Järjestelmän täytäntöönpano

### 5.3.1 Valmistelu

Ympäristötukijärjestelmän valmistelu tapahtui ensisijaisesti maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyönä. Tämän työn tueksi alueellisella tasolla teetettiin alueelliset ohjelmat, jotka

TE-keskusten maaseutusosastot valmistelivat. Alueellinen ohjelma oli eräänlainen selvitys alueiden maatalouden keskeisistä ympäristövaikutuksista, toimenpiteistä ja tavoitteista. Vaikka nämä laaditut ohjelmat jäivät vain työpapereiksi lopullisen ohjelman muotoutuessa kansalliseksi, haastattelutavat kokivat, että aluetasolla tapahtunut työ oli hyödyllistä: ohjelmia laadittaessa harjoiteltiin yhteistyötä eri toimijatahojen kanssa ja samalla muotoutui yhteinen näkemys alueen ympäristönhoidon tarpeista (TE 13:1, 13:19, TE 14:18). Muutoin ympäristötukiohjelman valmisteluun suhtauduttiin paremminkin kuin näytelmään, jonka etenemistä seurattiin sivusta. Alueelliselle tasolle, ympäristökeskuksiin ja TE-keskuksiin valtakunnallinen ohjelma tuli lausunnoille, kunnan tasolla valmistelusta olisi kaivattu enemmän väliaikatietoja, jotta maaseutusihiteerit olisivat osanneet vastata viljelijöiden Maaseudun Tulevaisuuden kirjoitusten pohjalta esitettyihin kysymyksiin (MS 7:1).

### 5.3.2 Tiedottaminen

#### *Sisäinen tiedotus*

Tukiehtoja ja niiden toteuttamista koskeva tieto täydentyi ja muuttui jossain määrin toimeenpanon aikana. Tämän vuoksi sisäisen tiedonkulun, maa- ja metsätalousministeriöstä alueellisille ja paikallisille toimijoille, tärkeys korostui. Pääasiallisesti tieto kulki ministeriöstä TE-keskusten ja alueellisten ympäristökeskusten kautta kunnan maaseutusihiteereille. Tietoliikenteestä tuli kaksisuuntaista, kun sekä kunnan maaseutusihiteerit että TE-keskusten maaseutusosastot ja jopa viljelijät ottivat yhteyttä suoraan ministeriöön. Toimeenpanon alkuvaiheessa tiedottaminen jäi hyvin viime hetkille, mihin haastatellut toimijat suhtautuivat ymmärtäväisesti.

Tiedonkulun suurimpana ongelmana tulivat esiin viiveet, jotka syntyivät tietoa siirrettäessä tasolta toiselle. Toisinaan maaseutusihiteerit saivat viranomaisten kautta

tiedon, vasta kun samasta asiasta oli jo kirjoitettu Maaseudun Tulevaisuudessa. Tällöin maaseutusihitteereille tuli myös kysymyksiä, jotka koskivat virallisesti vielä vahvistamattomia asioita.

Tiedon määrän ohella nousivat esiin myös tiedon laatuun liittyvät kysymykset. Toimeenpanossa oli mukana useita eri tahoja, ja muuttuvat säädökset eivät välttämättä päivittyneet kaikilla tahoilla yhtä nopeasti ja yhdenmukaisesti. Maaseutuelinkeino- ja ympäristökeskuksen ja neuvontajärjestön jakamat tiedot saattoivat samalla alueella poiketa toisistaan (MS 7:23).

### *Ulkoinen tiedotus*

Järjestelmän toteutukseen jouduttiin lähemmään kiireisellä aikataululla, eikä ”valmistavaa tiedottamista” viljelijöille ehditty tehdä. Ministeriön ohella alueelliset toimijat tekivät ympäristötuesta omia esitteitään (esim. Keski-Pohjanmaa ja Häme, Varsinais-Suomi), joilla pyrittiin kertomaan erityisympäristötukiohjelmasta. Näillä esitteillä oli tärkeä merkitys varsinkin ohjelman alkuvaiheessa, kun ministeriön julkaisema ympäristötukiesitesarja ilmestyi vasta toimeenpanon toisena vuonna. Esitteiden laatiminen viesti myös toimijoiden sitoutumisesta ohjelmaan ja pyrkimyksestä sen mahdollisimman laajaan ja monipuoliseen toteutukseen omalla toimialueella.

Maaseudun Tulevaisuutta haastatellut pitivät keskeisenä tiedotusfoorumina toimeenpanossa. Lehden sisältämää tietoa he pitivät luotettavana ja kattavana. Ongelmallista oli kuitenkin se, että lehti tiedotti asiasta ennen kuin alueelliset ja paikalliset viranomaiset olivat saaneet tiedon. Viljelijät esittivät lehden tietoihin pohjautuvia kysymyksiä viranomaisille, jotka eivät olleet tietoisia asiasta eivätkä välttämättä edes lukee lehteä. Toiseksi Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton (MTK:n) lehtenä Maaseudun Tulevaisuus sisälsi ministeriön virallisen tiedon lisäksi esim. tuottajaliiton omia näkemyksiä asioista, eikä uutisista käynyt välttämättä selvästi ilmi, oliko se

tuottajaliiton oma kannanotto vai ministeriön päätös asiasta (MS 5:22).

Maaseudun Tulevaisuuteen liittyvänä epäkohtana tuli esiin myös se, että ympäristötukea koskevassa tiedottamisessa jättäydettiin liiaksi Maaseudun Tulevaisuuden varaan. Lehteä pidettiin yhtenä virallisena tiedotusfoorumina, vaikka se ei välttämättä tavoita kaikkia viljelijöitä. Mikäli perustukisopimusta koskevista asioista ei tiedoteta ao. viljelijää henkilökohtaisesti, esimerkiksi kirjeellä, ei myöskään voida olettaa sopimuksen tehneen viljelijän noudattavan muuttuneita sopimusehtoja (NE 21:51). Samanlainen tiedonkulun ongelma tosin tuli esiin koulutustilaisuuksien osalta. Erään haastatellun mukaan joissain koulutustilaisuuksissa oli jaettu lannoitusohjeita, jotka olivat kireämmät kuin lopulta voimaan tulleet suositukset (TE 20:10).

Yhdeksi Maaseudun Tulevaisuuden ansioksi haastateltavat mainitsivat sen, että lehti muokkasi ympäristötukea koskevaa tietoa ymmärrettävämpään muotoon (TE 20:8, YK 11:38), mikä helpotti viranomaisten työtä. Ympäristötukea koskevaa tiedottamista pidettiin kaiken kaikkiaan melko myönteisenä ja asiallisena esimerkiksi Natura-asian käsittelyyn verrattuna (TE 12:33, TE 13:21). Esimerkkinä epäonnistuneesta tiedotuksesta haastateltavat mainitsivat Maaseudun Tulevaisuuden kevään 1996 erityistukien hakua koskeneen uutisoinnin (YK 9:41, MS 6:6, YK 1:41). Haastateltavat arvelivat, että uutisointi, joka jälkeensä tarkasteltuna oli ehkä turhan hätäistä ja jyrkkää, vähensi viljelijöiden kiinnostusta hakea erityistukia seuraavina vuosina.

Ympäristötuen toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvää ajankohtaista tiedottamista kaivattiin (YK 11:38). Esimerkiksi kevätkylvöjen aikaan olisi voitu kirjoittaa suojakaistojen perustamisesta. Maaseudun Tulevaisuuden ohella myös maakunta- ja paikallislehdet kirjoittivat ympäristötuesta. Aluelehtien tulkinnat ympäristötuen ehdoista eivät aina välttämättä olleet aivan totuudenmukaisia, mikä saattoi aiheuttaa väärinkäsityksiä viljelijöiden keskuudessa (TE 12:32).



### 5.3.3 Koulutustilaisuudet

Viljelijöille järjestettiin koulutustilaisuuksia sekä perus- että erityistuen ehdoista eri toimijatahojen yhteistyönä. Ministeriö järjesti yhteisiä koulutustilaisuuksia myös ympäristö- ja maatalousviranomaisille.

Viljelijöille suunnatun perustukikoulutuksen olisi pitänyt olla ympäristöpainotteisempi (YK 1:79). Koulutustilaisuuksien ongelmana nähtiin se, että niihin osallistuvat sellaiset henkilöt, jotka muutenkin olivat ympäristöaktiivisia ja -tietoisia (MS 4:30, MS 6:10, NE 17:44). Viljelijöille suunnattua koulutusta arveltiin myös olevan niin paljon, että oli havaittu ”koulutusväsymystä” (TE 14:3). Tilaisuuksien vetovoimaa voitaisiin viranomaisten ja neuvojien mielestä lisätä siten, että pelkkien ympäristötukiasioiden sijaan käsiteltäisiin laajemmin maaseudun ympäristöasioita (YK 9:37, NE 18:17, MS 6:10).

Koulutuksen oikeaa ajoitusta pidettiin myös tärkeänä (YK 11:42, NE 17:44, NE 18:17). Viljelijät sitoutuvat ensimmäisenä vuonna ympäristötukeen taloudellisista syistä, ja vasta jälkikäteen heille on ryhdytty selvittämään, mistä lopulta on kysymys (YK 11:35, TE 14:27). Myös viranomaisille suunnattu koulutus liikkui melko yleisellä tasolla ja keskittyi ympäristötukisopimuksen neuvottelutuloksiin. Se ei myöskään antanut valmiuksia käytännön työhön, viljelijöiden neuvontaan (TE 14:23).

*Kunban se saataisiin myytyä siten, että viljelijät mieltäisivät sen hyödylliseksi ja järkeväksi toimenpiteeksi eikä pelkästään säädösten pakotamaksi. Tässä on ehkä ollut koulutuksessa se puute, että kun pykälässä 4 on sanottu näin, eikä perusteltu sitä, miksi tämä pykälä on olemassa. Ne motivointikalvot ovat puuttuneet. Myöskään viranomaisia ei ole koulutettu näihin asioihin. (TE 14:7).*

*Järjestelmästä olisi ehkä voinut enemmän kertoa yleisesti. Ehkä jos mä ajattelen tätä ympäristöpuolta, itse asiassa ei kai meillä itselläkään tietoa ole näistä vaikutuksista, kun lähtee motivaamaan muita, että näistä toimenpiteistä on todella jotain hyötyä... Suurin osa on mennyt tavallaan sen byrokratian selvittämiseen viljeli-*

*jöille, semmoseen tekniseen toteuttamiseen, että varsinaiset ympäristövaikutukset ovat jääneet sivuseikoiksi (YK 1:43).*

*Oikeestaan yks sellanen selkee puute, et jos ajattelee tätä neuvojien koulutusta. Suurin osa kävi sen viiden päivän ympäristöhoito-ohjelman koulutuksen, sitten on osallistuttu kaiken maailman lisäkoulutukseen. Mutta käytännössä useimmilla on se koulutus keskittynyt niihin tukimääriin, rahapotteihin, et meillä itelläkin saattaa olla aika puutteelliset tiedot tästä perustutusta. Varmasti on perustiedot olemassa, mut kun toisaalta saa jo jostain koetointa ja käytännöstä lukea, että suojakaistat lisäävät liukosen fosforin päästöjä, et tulee meillekin sellainen epävarma olo, että mitä me ollaan ihmisille oikein kertomassa (NE 21:9).*

### 5.3.4 Ympäristöhoito-ohjelman teko

Haastateltavat arvioivat ympäristöhoito-ohjelman teon merkittäväksi keinoksi viljelijöiden ympäristötietouden lisäämisessä (kts. luku 5.1.2.). Se ymmärrettiin ympäristötuen ympärille rakentuvana henkilökohtaisena koulutus- ja neuvontatapahutmana. Ympäristöhoito-ohjelman tekoon muotoutui kullekin toimijalle omat käytäntönsä, ja sitä säätelivät luonnollisesti sekä ohjelman tekijän että viljelijän persoonalliset ominaisuudet.

Ympäristöhoito-ohjelman teko lähti liikkeelle yleensä siitä, että ympäristöhoito-ohjelman tekijä otti yhteyttä perustukseen sitoutuneisiin tiloihin. Aktiivisimmat viljelijät ottivat itse yhteyttä maaseutukeskuksiin. Joillakin alueilla viljelijöille lähetettiin kysely, milloin ympäristöhoito-ohjelma voitaisiin tehdä (NE 18:9). Kaikki viljelijät eivät välttämättä tienneet, mistä oli kysymys, mitä ohjelman tekeminen tarkoittaa tai ei muistettu, että perustukea on haettu (NE 18:9, NE 21:26). Viljelijä ja ympäristöhoito-ohjelman tekijä sopivat ajankohdasta (NE17:43). Yleensä viljelijöiden suhtautuminen yhteydenottoon oli myönteinen, vaikka poikkeuksiakin oli. Vastarintaa yritettiin murtaa esimerkiksi korostamalla, että ohjelman tekeminen on

maksuton. Maaseutukeskukset pyrkivät ohjaamaan tilalle sellaisen ohjelman tekijän, joka tunsu ennestään viljelijän tai tilan tuotannonalan. Myös viljelijät saattoivat pyytää jotakin tiettyä henkilöä tekemään ohjelmaa (NE 16:30).

Lähtötilanne, ympäristönhoito-ohjelman teon pakollisuus perustukisopimuksen tehneille tiloille, ei neuvonnan kannalta ollut kaikkein suotuisin (NE 17:15). Koska tilakäynnistä oli sovittu etukäteen, viljelijät olivat yleensä kuitenkin valmistautuneet tapaamiseen (NE 17:43). Viljelijät saattoivat olla hieman jännittyneitä, koska he ehkä kokivat tilaisuuden eräänlaisena tarkastuskäyntinä (NE 19:24). Useat olivat kuitenkin kuulleet jo naapureilta, mistä ohjelman teossa on kyse (NE 16:25).

Ohjelman laatiminen oli tiivis vuorovai-  
kutustapahtuma, jossa molemmilla osapuolilla oli omat tavoitteensa. Tapaamisen alkuvaiheessa sekä viljelijä että neuvoja hakivat omaa rooliaan. Viljelijöiden näkemysten kuunteleminen ja kunnioittaminen oli tärkeää, mutta myös ohjelman tavoitteista oli pyrittävä pitämään kiinni. Eräs neuvoja myönsi, että mikäli viljelijä oli vahva persoona, tilaisuus saattoi jäädä asioiden kirjaimiseksi (NE 17:43).

Ilmapiiri kuitenkin vapautui, kun ohjelman teko aloitettiin maastokäynnistä, jolle yleensä osallistui vain isäntä. (NE 21:26, NE 19:14, NE 16:25). Maastokäynnillä kierreltiin pelloilla ja keskusteltiin tukiehtojen toteuttamisesta. Kaikilla viljelyksillä ei välttämättä käyty, vaan asioita, esim. pientareiden leveyksiä, katsastettiin myös esimerkinomaisesti (NE 21:26). Mikäli neuvot olivat tehneet ohjelmia keskitetyksi tietyllä alueella, heille kehittyi hyvä paikallistuntemus, josta oli hyötyä ohjelmia tehtäessä, esimerkiksi suojakaistojen leveyksiä määritettäessä (NE 21:26).

Maastokäynnin yhteydessä viljelijä ja ohjelman tekijä kävivät myös lantalassa ja katsoivat maisemallisia kohteita. Maisemalliset asiat osoittautuivat kaikkein vieraimmiksi ohjelmaa tehtäessä, vaikka viljelijät suhtautuivat niihin yleensä myönteisesti (NE 16:15). Yksistään maisemanhoi-

toon liittyvä terminologia, perinnebiotoopit ja luonnon monimuotoisuus herättivät viljelijöissä hämmennystä.

*...barvalla viljelijällä tuli mieleen monimuotoisuuskobteita, vaikka moni oli kyllä kiinnostunut, mutta kysymykseen, miten tilalla monimuotoisuutta voisi parantaa, ei tullut vastauksia. Maiseman monimuotoisuus käsitettiin monella tavalla: museorautatie, lehmää laitumella... Uhanalaisista lajista keskusteltaessa, siinä monella viljelijällä tuli kiiru (NE 16:16, 16:27).*

Koska maisema-asioihin liittyy paljon subjektiivisia näkemyksiä ja arvostuksia, myös ohjelman tekijä koki ne vaikeina asioina esittää varsinkin tutuille viljelijöille (NE 16:16, NE 19:14).

Eniten keskustelua aiheutti pientareiden ja suojakaistojen leveydet. Ne määräytyivät ympäristötukiehtojen mukaan sen perusteella, rajoittuiko pelto vesistöön vai valta-ojaan. Käytännössä leveyksien määrittäminen ei kuitenkaan ohjelman tekijällekään ollut yksiselitteistä, koska paikalliset olosuhteet vaihtelivat niin paljon. Pelto saattoi viettää ojasta pois päin, tai vesi oli vuodenaikaan nähden korkealla. Viljelijät pääsääntöisesti hyväksyivät ohjelman tekijän antaman suosituksen, toisinaan viljelijä sai itse ehdottaa leveyttä, josta sitten keskusteltiin (NE 19:14). Yleensä ohjelman tekijä pyrki tulkitsemaan tilanteen viljelijän eduksi, jos mahdollista (NE 21:26).

Toimeenpanon edetessä myös ohjelmien tekijät alkoivat tulkita normeja vapaammin siten, että leveyttä mietittiin ei niinkään vesistön tai valta-ojan määritelmän perusteella, vaan ympäristönsuojelullisin perustein (NE 21: 32, NE 17:4). Huomio suunnattiin alueen eroosioherkkyyteen, maalajin läpäisevyyteen ja pellon kaltevuuteen. Tulkintaan liittyi tietenkin vastuu siitä, että leveyden määrittely vastasi ympäristötuen ehdoista säädettyjä normeja.

*Että jos mä sanoin viljelijöille, että metri riittää, ja jos tarkastaja tulee tilalle, ja kattoo, että täähän on selkeesti vesistö. Yritin pistää perusteluita papereille. Jotkut viljelijät sanoivat kuitenkin, että taidan jättää sen kolme metriä. Että tarkastaja on kuitenkin se isompi viskaali, et yks pieni neuvoja saa olla mitä hyvänsä mieltä*

*tässä valtakunnassa (NE 21:34).*

Myös lantaloiden mitoitus ei normeista huolimatta ollut selkeää. Jos lantala oli esim. kymmenen kuutiota pienempi, kuin ehtojen edellyttämä, keskusteltiin siitä, mitä lomakkeeseen laitetaan. Monet viljelijät eivät haluneet paperiin merkintää liian pienestä lantalasta (NE 18:9).

Maastokäynnin jälkeen tehtiin varsinainen kirjallinen ohjelma, jonka molemmat tahot allekirjoittivat. Lomake oli samanlainen riippumatta tilan koosta tai tuotantosuunnasta, ja siksi joillakin tiloilla hieman epätarkoituksenmukainen (NE 19:14). Se oli sopimus, jossa ei ollut tilaa ohjeille tai opastaville kommentteille, joita ohjelmaa tehdessä nousi esiin. Myös muutamien kysymysten tausta jäi viljelijöille epäselväksi. Ympäristöhoito-ohjelman tekijä saattoi joutua selvittämään, miksi lomakkeessa kysytään, onko kaivo yhteinen tai mikä on kyntösuunta (NE 21:30).

Useat neuvot tekivät kymmeniä, jopa satoja ohjelmia. Ohjelman tekemiseen tuli tiettyä rutiinia, josta oli hyötyä esimerkiksi joidenkin tukiehtojen tulkinnassa ja ohjeiden antamisessa. Mutta ohjelmien tekijät kokivat myös, että työn laatu ja luovuus kärsi ohjelman edetessä. Samoin neuvonnalle ominainen suunnittelu jäi ohjelman tekemisessä vähäiseksi.

*...sitten kun niitä oli tehnyt aikansa, niin huomasi, että niitä teki kuin liukubibnalta, eikä enää kuunneltu niitä viljelijöitä, niin oli pakko vähän terästäytyä, että jokainen tila on kumminkin oma juttunsa, kabta samanlaista tilaa ei oo, aina pitäisi subtautua, että tällä tilalla on nää asiat tärkeitä, ei kaikki oo kaikilla tiloilla tärkeitä (N 21:36).*

*...sitten ihan kirjaamista: 102 b:lta kattoo, että mitä kasveja oli viljelyssä ja viljelijä luettelee lannoitteet ja siitä lasket ravinteet ja napauttelet ne koneelle ja karjatilalla sitten, mikä on lantalan koko ja mikä pitäisi olla niin ne on sitten aika kaavamaista tietoa. Että siinä ei sillä luovuudella eikä suunnittelulla ole niin paljoa tekoa (NE 17:17).*

*...omalta kobdalta pyritin pitämään sitä luovuutta sillä tavalla mukana, kun monet viljelijät ovat olleet tänä vuonna 2 vuotta järjestelmän*

*kanssa tekemisissä niin niille alkaa olla lannoituksen perustasot ja lannoitusmahollisuudet selvät, niin alotan näistä erityistukimahollisuudesta sillä tilalla ja siinä tota niin saa panna luovuutensa ihan täysille, että löytyykö niitä maisemakobteita, reunavyöhykejuttuja... (NE 17:16).*

### 5.3.5 Täytäntöönpanon häiriötekijöitä

#### *Erityisympäristötukien rahoitus*

Erityisympäristötukien rahoitus oli yksi suurimpia epävarmuustekijöitä koko ohjelman toimeenpanossa. Tukien markkinointiin käytettiin melkoisesti resursseja, mutta vuosittaisen tukibudjetin suuruutta ei tiedetty varmasti etukäteen. Rahoitusepäselvyydet kulmineoituivat vuoden 1996 taphtumiin, jolloin tehokkaan markkinoinnin jälkeen havaittiin, että erityistukirahoja ei sinä vuonna ollutkaan käytettävissä läheskään siinä määrin kuin oli odotettu ja kaikki käytettävissä oleva rahoitus ohjattaisiin ensisijaisesti luomusopimuksiin. Rahoituksen epävarmuus vaikutti ensisijaisesti ympäristöviranomaisten työtä, joka liittyi nimenomaan erityisympäristötukien markkinointiin ja lausuntojen antamiseen. (YK 9:43, MS 5:24, YK 1:15, YK 8:29)

*...että tällainen tavallaan pussiin puhuminen barmittaa. On täytyynyt vaan hehkuttaa täysillä ikäänkuin kaikki olisi selvää, vaikka ne olis valtakunnallisesti ihan jumissa. Tällaisia ristiriitoja, jotka eivät ole viljelijäkobtaisia eikä viranomaisten välisiä, vaan sellaisia yleistä abdinkoa aiheuttavaa epävarmuutta. (YK 8:29).*

Turhautumisen lisäksi rahoitusepäselvyydet nakersivat haastateltujen mielestä huolestuttavasti myös koko järjestelmän ja ympäristönsuojelun yleistä uskottavuutta viljelijöiden silmissä (YK 8:5).

*Minullekin tuli tänne toimistoon erään kosteikkobankkeen erittäin hyvin suunnitellut paperit. Sitten oli lehdessä kirjoitus siitä rabahomasta ja niin viljelijä veti paperinsa pois. Sen jälkeen kun olen yrittänyt kysellä ei enää ole uudestaan saanut kosteikko tulta (MS 5:10).*



## Säädösten muuttuminen

Toinen epävarmuustekijä liittyi muuttuviin säädöksiin, esim. lannoitustasoihin tuli jatkuvasti muutoksia. Myös haastatellut tunsivat epävarmuutta siitä, olivatko he tietoisia viimeisimmästä ohjeistuksesta, kun viljelijät heiltä niitä tiedustelivat (TE 15:25, MS 4:23). Viranomaiset eivät enää voineet tuntea olevansa enää samassa määrin tiedonlähteitä, vaan pikemminkin he olivat senhetkisen tiedon välittäjiä tai uusimman tiedon hankkijoita.

*Ennen pysty viljelijälle sanomaan, että asia on näin. Nyt pitää sanoa, että se on tällä hetkellä näin (MS 4:23).*

## Natura

Vuoden 1997 aikana käytiin kattava nk. Natura-alueiden suojelua koskenut keskustelu. Vaikka Natura-alueiden suojelu kosketti vain hyvin harvoissa tapauksissa maatalouden harjoittamista, Naturaan liittyvän keskustelun uskottiin jossain määrin vaikuttaneen myös maatalouden ympäristökysymyksiin ja jopa ympäristötukijärjestelmän toteutukseen (YK 9:65, MS 2:37, NE 21:8). Ensinnäkin sen katsottiin liittyvän maatalouden ympäristöasioita koskevaan tiedonkulun avoimuuteen. Toiseksi kysymys oli haastateltujen toimijoiden mukaan yksityisen ihmisen maanomistusoikeuksien kunnioittamisesta, mikä kysymys osaltaan liittyi myös ympäristötukijärjestelmään.

*Mut ei me olla saatu niitä {maisemallisesti arvokkaita kohteita} kaikkia kartoitettua just sen varovaisen asenteen takia, tää tuli tää ympäristökeskustelu samaan aikaan kun oli tää Naturakeskustelu, että se teki kyllä ballaa tälle ympäristöohjelmien teolle. Se haittas kyllä keskustelua aika tavalla (NE 21:8).*

## 5.3.6 Vastuukysymykset ja valvonta

Koska ympäristötukijärjestelmän toteutukseen osallistui niin monta tahoa, valta samoin kuin vastuu toimenpiteiden oikeasta toteutustavasta kanavoitui usealle eri taholle. Viljelijä on viime kädessä vastuussa siitä, miten tarkasti ympäristönhoito-ohjelmaa, perustukiehtoja tai erityistukisopimusta noudatettiin. Tosin ympäristönhoito-ohjelmaa laadittaessa ja erityistukisuunnitelmaa tehtäessä oli tärkeää myös toisen sopijaosapuolen asiantuntemus ja vastuullisuus. Siksi juuri ympäristönhoito-ohjelman ja erityistukisuunnitelmien ja -lausuntojen tekeminen olivat ohjelman kriittisempiä vaiheita. Haastateltavien yleinen käsitys oli, että viljelijät olivat ympäristötukitoimenpiteiden toteuttamisessa kaiken kaikkiaan vastuuntuntoisia ja rehellisiä, eikä tietoista sopimusehtojen rikkomista tapahtunut.

*Tässä oli kerran puolenkymmentä, jotka halusi luopua perustuesta kun he ei ollu tehny kaikkea (MS 6:8).*

*Kun näissä ympäristötukiehdossa on ollut että pitää lantalat laittaa kolmen vuoden sisällä kuntoon, niin jotkut on ottanut nit tosissaan, että kun ei ole saamassa sitä ajoissa kuntoon, niin on luopumassa tästä järjestelmästä (TE 15:48).*

Vaikka valvonta ei varsinaisesti kuulunut tämän tutkimuksen piiriin, valvontaan liittyviä asioita sivuttiin useissa haastattelussa. Toimijat pyrkivät varsinkin toimeenpanon alkuvaiheessa tulkitsemaan tarkasti ympäristötukisäädöksiä heihin mahdollisesti kohdistuvan valvonnan vuoksi (NE 19:19, YK 9:20, Te 14:19). Valvonta koettiin myös tärkeäksi siinä mielessä, että se lisäsi tukiehtojen toteuttamisen tarkkuutta tilatasolla (NE 21:36).

Neuvojat toivoivat lisää yhteistyötä tukien valvojen kanssa, jotta valvonnan kriteerit täyttyviä tulkintoja osattaisiin tehdä (NE 18:22, NE19:13). Myös valvojen toimintatapoihin haastatellut ottivat kantaa. Valvojat tulkitsivat liian kirjaimellisesti ympäristötuen ehtoja, eivätkä ”ympäristötuen hengessä” (TE 12:21).

## 5.4 Kestävän maatalouden ohjaukseen

### 5.4.1 Ympäristöpolitiikan ohjaukseen

Ympäristöpolitiikan ohjaukseen jaotellaan tavallisesti säädöksiin, taloudellisiin ohjaukseen ja tiedolliseen ohjaukseen (Jokinen 1995, Bemelmans-Videc et al. 1998). Ympäristötuki on tavallaan edustanut samanaikaisesti kaikkia näitä ohjaukseen. Ensisijaisesti järjestelmä kuitenkin mielletään taloudelliseksi keinoksi, koska tuella on ollut niin suuri merkitys maatalojen taloudelle. Tuen saamisen ehdot, ympäristötuen säädökset edustavat hallinnollista ohjausta valvontajärjestelmään. Koska ympäristötuen toteuttamiseen sisältyy paljon myös neuvontaa ja koulutustyötä, sitä voidaan pitää myös yhtenä tiedollisen ohjauksen muotona (maalouden ympäristöpolitiikan ohjaukseen tarkemmin, Soini 1999). Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli selvittää, miten eri toimijatahot suhtautuvat maalouden ympäristöohjauksen eri muotoihin ja arvioida ympäristötukijärjestelmää tämän pohjalta.

#### *Säädösohjaus*

Haastatellut olivat yleisesti sitä mieltä, että maalouden ympäristönsuojelun vähimmäis- tai perustason tulisi nojautua säädöksiin. Säädösohjauksessa keskeisimmäksi kysymykseksi nousi se, mitä maalouden ympäristöasioita tulisi ohjata säädösin ja missä määrin. Perustason suhteuttaminen aiheutettuun haittaan havaittiin sopivan hakuorimitukseen varsin huonosti (TE 14:39). Lainsäädäntöä toivottiin esimerkiksi lantala-asioihin sekä kasvinuojeluun (NE 19:32) tai sellaisiin asioihin, ”joista on jo pitkään keskusteltu”, kuten lannan talvilevitykseen (YK 8:46).

Säädösohjauksen huonoksi puoleksi haastateltavat mainitsivat säädösten kankeuden ottaa huomioon erilaiset tuotanto- ja ympäristöolosuhteet. (YK 11:51, TE 15:42). Lisäksi varsinkin maatalouspuolen

toimijat ja neuvojat pitivät ongelmana sitä, että säädösohjaus luo helposti kielteisiä asenteita ympäristöystävällisempiä tuotantotapoja kohtaan (MS5:29, MS 7:35, NE 16:36, TE 20:11) Säädösohjaus ei siten heidän käsitystensä mukaan lisää positiivisella tavalla ymmärtämystä luonnon toimintaperiaatteiden ja maalouden välisestä suhteesta. Ympäristötuki valvontajärjestelmään oli kuitenkin sangen tehokas ja nopea tapa saada viljelijät toimimaan halutulla tavalla.

*Kyllä se motiivintipuoli taas aina on paljon tehokkaampaa kun sanoo, että tarkastajat on liikkeellä kuin se, että saat hyvää seurantatietoa ja pystyt laskemaan ravinteiden käyttöä (NE 21:60).*

#### *Taloudellinen ohjaus*

Taloudellinen ohjaus oli kaikkien haastateltujen mielestä tehokkain keino maalouden ympäristöasioiden edistämiseksi. Taloudelliset keinot ovat tärkeitä, etenkin niiden voima nähtiin yhdessä tiedollisen ohjauksen kanssa (YK 11:28, NE 18:21, TE 12:39). Taloudelliset keinot ymmärrettiin ensisijaisesti suorana tukena, eikä niinkään hinnoitteluohjauksen kautta tapahtuvana. Mikäli ympäristötuen maksaminen lakautettaisiin tai tuki pienenesi merkittävästi, haastateltavat ennustivat, että myös monista ympäristötukeen liittyvistä toimenpiteistä luovuttaisiin (esim. MS 4:14).

#### *Tiedollinen ohjaus*

Haastatellut pitivät tiedollista ohjausta yksinään melko tehottomana ohjaukseen. Tiedollinen ohjaus, koulutus ja neuvonta olivat kuitenkin heidän mielestään välttämättömiä, jotta pitkällä aikavälillä viljelijöiden ympäristöasenteet kehittyisivät myönteisesti.

Maalouden tiedollinen ohjaus aktivoitui 1980-luvun loppupuolella, kun konkreettiset maalouden vesienpuolustamukset vaikuttivat myös neuvontaor-

ganisaation ympäristötarvoitteisiin (Jokinen 1995, p. 94). Maaseutukeskusten liiton kampanjalla Yhteinen ympäristömme (1992) kannustettiin mm. tekemään tilakohtaisia ympäristöhoito-ohjelmia ja Hyvät viljelymenetelmät -opas (1993) koottiin eri tahojen yhteistyönä ja toimitettiin kaikille viljelijöille. Neuvonnan ja koulutuksen tehostaminen ei haastateltujen mielestä ollut tuottanut aivan odotettuja tuloksia, vaikka 1990-luvun alkupuolen ympäristöneuvonta oli kuitenkin luonut suotuisaa ilmapääriä ympäristötukijärjestelmän toteuttamiselle (MS 7:4).

*En mä muista, että esim. neuvonnan Yhteinen ympäristömme -kampanjallakaan olisi mitään kauheen ihmeellistä saatu aikaan, se rajoittu lähinnä siihen, että maalattiin ladon seinä (MS 7:3).*

Maatalouden ympäristötukeen liittyminen on ollut useimmille viljelijöille taloudellinen välttämättömyys (MTTL 1999). Tästä on kuitenkin ollut se hyöty, että järjestelmän sisältämät toimenpiteet konkretisoivat viljelijöille ympäristöystävällisemmät tuotantotavat, ja osoittivat viljelijöille myös, että ne saattavat myös olla taloudellisesti kilpailukykyisiä (MS 5:23). Ympäristötuki on siten pysäyttänyt viljelijät arvioimaan oman toimintansa ympäristönsuojellisia ja taloudellisia perusteita:

*Minä olen kyllä aina korostanut sitä, että ihminen pitää saada ymmärtämään, mitä tekee, niin silloin se aina tekee oikein. Nii se on varmaan pitkässä juoksussa varmasti näissä ympäristöasioissakin (NE 17:34).*

Tiedollisella ohjauksella voi olla myös varsin konkreettista. Viljelijä on saatava tietoiseksi erilaisista ympäristönsuojelun mahdollisuuksista ja tukijärjestelmistä, jotta hän voi halutessaan niihin osallistua (YK 8:42). Jos viljelijä ei esimerkiksi tiedä, että hänen tilansa alueella on arvokas alue, niin hän ei osaa myöskään hakea sille tukea (YK 8:44). Demonstraatiokohteita haastateltavat pitivät merkityksellisinä erityisesti uusien ympäristöinnovaatioiden esim. kosteikkojen ja altaiden esittelyssä (MS 2:39, MS 2:8 NE 17:7).

Ympäristöpolitiikan keinovalikoimaa tarkasteltaessa haastateltavien puheissa nousi esiin eri ohjauskeinojen välinen tasapaino. On löydettävä oikea tie tarvittavien säädösten, taloudellisten ja tiedollisen ohjauksen välimaastossa. Säädökset eivät saisi olla liian kankeita tai jyrkkiä, ja toisaalta taloudellinen ohjaus pitäisi pukea sellaiseen muotoon, että myös asiasisällöt, kuten ympäristölliset tavoitteet tulevat esiin. Haastateltavat pitivät tärkeänä jatkuvaa, muiden ohjauskeinojen rinnalla kulkevaa tiedollista ohjausta. Eri toimijaryhmien välillä ei ollut havaittavia näkemuseroja siitä, miten maatalouden ympäristöohjauksen tulisi painottua.

#### **5.4.2 Viljelijöiden ympäristöasenteet ja -tietoisuus viranomaisten ja neuvojen näkökulmasta**

Väljempien toimintamallien luominen maatalouden ympäristöpolitiikan pitkän tähtäimen periaatteena sai kannatusta. Tiloja on paljon ja maatalouden ympäristöongelmat ovat sen luonteisia, ettei tiukkaa säädösohjausta voida laajamittaisesti toteuttaa. Mikäli viljelijöille annettaisiin enemmän harkinnanvaraa, tarvitaan kuitenkin nykyistä korkeampi ympäristötietoisuuden taso (YK 1:10, YK 11:53).

Haastateltavien käsitykset viljelijöiden ympäristötiedon tasosta vaihtelivat. Osa haastatelluista arveli tietoisuuden olevan keskimäärin samalla tasolla kuin muiden suomalaisten (MS 6:12). Viljelijöiden uskottiin myös haluavan toimia luonnon ehdoilla. Ei ympäristöystävällisten toimintatapojen katsottiin johtuvan ensisijaisesti vanhoista tavoista,

*...suurin osa ei varmaan ajattele sitä, että ne vaan tuottaa... (YK1:13).*

*Paljon on sellasia viljelijöitä, et ei tiedetä, mitä on ravinteet, mikä on typpeä ja fosforia ja kylvetään vaan apulantaa. Ja joku lohkokokotainen kirjanpito on ihan bepreaa (MS 2:18).*

Haastatellut toimijat arvelivat, että viljelijöiden ympäristötiedon ongelmana on

myös se, että tietoa ei välttämättä osata liittää käytännön toimenpiteisiin tai nähdä niitä investointina tuotantoon. Esimerkkejä oli myös tapauksista, joissa syy- ja seuraussuhteita ei ymmärretä: omalla lantalalla pilataan oman kaivon vesi (YK 19:39).

*...tietoa on, mutta se ei mitenkään liikuta ...Traktoria vaihdetaan joka toinen vuosi, mutta lantala ei kuitenkaan voida uusia (MS 7:43).*

Ympäristöinnovaatioiden levittämisessä haastatellut tukeutuisivat perinteisiin tiedonvälityskokeihin: painettuun sanaan, henkilökohtaiseen neuvontaan, ammattikoulutukseen, integroituun neuvontaan sekä asenneilmaston yleiseen vihertymiseen. Koulutustilaisuudet olivat osoittautuneet ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa huonosti toimiviksi. Tilaisuuksiin tulivat yleensä ne, jotka tunsivat järjestelmän jo suhteellisen hyvin ennestään ja olivat kiinnostuneet ympäristöasioista. Lisäksi tilaisuudet olivat laajoja massatapahtumia, joissa ei yleensä tehty kysymyksiä tai syntynyt keskustelua. Uutena tiedottamisen muotona nousi esiin täsmätiedottaminen ja pienryhmäohjaus (NE 21: 73).

*Vaikka tota pidetään kaikenlaisia tilaisuuksia, ja siellä kerrotaan näitä asioita niin kuitenkaan, et sen pitäisi olla enemmän sellasta täsmätiedottamista, jossa niitä toimenpiteitä halutaan, eikä sellaisia isoja, missä kukin kuulee, mitä kuulee ja saa mitä käsitteiksi tabansa (YK 9:29).*

## **6 Ympäristötukijärjestelmä viljelijöiden näkökulmasta**

Tutkimuksen toisessa osassa selvitettiin viljelijöiden näkemyksiä ja kokemuksia ympäristötukijärjestelmän toimeenpanosta. Tutkimus toteutettiin viljelijöille suunnatulla kyselytutkimuksella, jonka tulokset ana-

lysoitiin tilastollisia menetelmiä käyttäen (katso luku 4).

### **6.1 Asennetyypit**

Viljelijäkyselyn pohjalta löydettiin viisi asennetyyppiä, joilla on erilaiset strategiat ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen suhteen. Asennetyypit voidaan edelleen jakaa ympäristömyönteisiin ja ympäristökielteisiin. On huomattava, että sekä asennettyyppien kuvailu ja nimeäminen on hieman kärjistettyä, jotta ryhmät erottautuisivat selkästi toisistaan.

#### **A. Ympäristömyönteiset**

I Konservatiivit (31 %) ovat sisäistäneet ympäristötukijärjestelmän ehdot ja ideologian. He tunnustavat maatalouden ympäristökuormituksen, mutta eivät ole valmiita omaehtoiseen työpanoksiin kuormituksen vähentämiseksi. Maatalouden ympäristönsuojelussa he kannattavat vapaaehtoisuutta; luottavat viljelijän ympäristötietoisuuteen ja harkintaan. He uskovat kaikkein eniten ympäristöasioiden hoituvan ilman taloudellisia keinoja. Konservatiiveja voidaan luonnehtia passiivisiksi ympäristöhoitajiksi, jotka tekevät ympäristöasioiden osalta sen, mitä vaaditaan. Konservatiivit kannattavat ympäristötukijärjestelmän jatkamista ilman muutoksia.

II Ympäristöaktiivit (28 %) ovat maatalouden ympäristönsuojelun ja -hoidon kannalta potentiaalisin ryhmä. He ovat sisäistäneet ympäristöasioiden hoitamisen osana maatalouden harjoittamista. He myöntävät avoimesti maatalouden kuormituksen ja ovat valmiita omaehtoiseen ponnisteluihin kuormituksen vähentämiseksi. Ympäristöaktiivit suhtautuvat kaikkein positiivisimmin säädösten käyttöön maatalouden ympäristöohjauksessa. He kannattavat ryhmistä eniten ympäristönhoidon ja suojelun kokonaistason nostamista eivätkä vaadi jyrkästi pistemäisiä, kohdennettuja toimenpiteitä. Ympäristöpolitiikan toteutuksen eri muotojen kuten alueellisten ympäristöpro-

jektien ja kansallisten ympäristöohjelmien kannalta ympäristöaktiivit ovat kaikkein otollisin kohderyhmä. Tämä ryhmä katsoo myös, että tiedotusvälineet välittävät positiivista kuvaa maatalouden ympäristöasioista. Maatalouden ympäristöohjauksessa he jättävät ryhmistä eniten vastuuta kuluttajille.

III Tietoa kaipaavat (24 %) ovat sitoutuneet ympäristötuen ideologiaan. He ovat monilta ajatuksiltaan samanlaisia kuin konservatiivit, mutta vähättelevät maatalouden ympäristövaikutuksia ja toisaalta tunnustavat omassa ympäristötietoudessaan olevan puutteita. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että he ovat keskimääräistä enemmän joutuneet turvautumaan maaseutusihteen apuun ympäristötukiasioissa, eikä ympäristötuesta ole heidän mielestään tiedotettu riittävän hyvin. Ympäristöasiat näyttävät tietoa kaipaaville ristiriitaisina ja paperityö turhauttaa. He hyväksyvät säädösohjauksen yhtä hyvin kuin ympäristöaktiivit. Ryhmä katsoo, että ympäristötuki tekee ympäristönhoidosta mielekkästä, ja se kannattaa nykyisen ympäristötukijärjestelmän jatkamista.

## B. Ympäristökieleiset

IV Ympäristönihilistit (11 %) suhtautuvat kielteisesti maatalouden ympäristöasioihin kokonaisuudessaan. He eivät ole ymmärtäneet ympäristötuen perusideologiaa, vähättelevät maatalouden ympäristövaikutuksia ja myös maatalouden ympäristötuen mahdollisuuksia. He kokevat järjestelmän byrokraattisena, viljelijää rasittavana. Ympäristötukikaan ei tee ympäristönhoidosta heidän mielestään mielekkäämpää. Ympäristöasioissa he luottaisivat mieluiten omaan tietoon ja harkintaan, jota he katsovat itsellään olevan riittävästi. He vastustavat kaikkea ympäristöohjausta, myös taloudellista tukea. Ympäristönihilistien mielestä maatalous on itsessään riittävää luonnonhoitoa. Heidän mielestään toteutetun kaltaista ympäristötukijärjestelmää voitaisiin kuitenkin jatkaa.

V Tuotanto-orientoituneet (6 %) katso-

vat olevansa hyvin perillä maatalouden ympäristöasioista ja maatalouden ympäristökuormituksesta. Heille tuotannon taloudellinen kannattavuus ja tehokkuus on kuitenkin keskeisintä. He ovat sisäistäneet ympäristötukijärjestelmän ideologian ja tavoitteet, mutta eivät ole kovin vakuuttuneita järjestelmän vaikutuksista. He vastustavat säädösohjausta ja luottavat yleisesti viljelijöiden ympäristötietoisuuteen, vaikka heidän omista tiedoistaan olisikin puutteita. Tuotanto-orientoituneet ovat ainoa ryhmä, joka selkeästi vastusti toteutetun järjestelmän kaltaisten ohjelmien toteuttamista jatkossa.

### 6.1.1 Asennetyyppien suhde taustamuuttujiin

Kun asennetyyppejä tarkastellaan taustamuuttujien eri luokissa (Taulukko 3), havaitaan, että jokaiselta tutkimusalueelta näyttäisi löytyvän likimain yhtä suuri konservatiivien joukko, johon kuuluu noin kolmannes vastaajista. Myös tietoa kaipaavien ryhmä on samaa kokoluokkaa eri alueilla. Alueet poikkeavat toisistaan eniten ympäristöaktiivien osalta. Lepsämäenjoella ja Taipaleenjoella ympäristöaktiiveja on 42 %, kun taas Lestijoella heitä on vain 15 % ja Yläneellä 25 %. Ympäristönihilistien osalta on myös havaittavissa selvät erot. Lepsämäenjoella heidän osuutensa on 3,5 %, Yläneellä heitä on suhteellisesti kaikkein eniten, 17 %. Lepsämäenjoella kaikkiaan 94 % vastaajista kuului kolmeen ensimmäiseen, ympäristömyönteiseen ryhmään, Lestijoella vain noin 72 %. Tuotanto-orientoituneiden ryhmä koostui lähes yksinomaan Lestijoki-alueen viljelijöistä.

Kuten aiemmin todettiin, noin puolet vastaajista oli vailla maa- ja metsätalouden koulutusta (49 %) ja vain 2,4 %:lla oli korkeakoulutus. Korkeimmin koulutetut olivat joko konservatiiveja tai ympäristöaktiiveja. Kaiken kaikkiaan koulutuksella voidaan tämän, suhteellisen pienen otoksen perusteella sanoa olevan melko vähäinen yhteys asennetyyppeihin. Näin siitä huoli-

**Taulukko 3.** Viljelijöiden jakautuminen (%) asennetyyppeihin tarkasteltuna taustamuuttujien eri luokissa.

	Konser- vatiivit	Ympäristö- aktiivit	Tietoa kaipaavat	Ympäristö- nihilistit	Tuotanto- orientoituneet
Alue					
Lepsämäki	25	42	28	4	2
Lestijoki	35	15	22	10	18
Taipale	32	42	16	11	0
Yläne	32	25	25	17	1
Ikä					
Alle 34	34	24	24	10	8
35 – 44	35	35	17	12	2
45 – 54	32	24	16	16	12
55 – 64	25	30	39	5	2
Koulutus					
Ei alan koulutusta	25	30	30	7	8
Maa- tai metsätalouden koulu	37	23	19	16	5
Maa- tai metsätalouden opisto	41	17	17	21	4
Maa- tai metsän korkeakoulu	33	67	0	0	0
Päätoimisuus					
Maa- ja metsätalous 100 %	24	32	27	16	2
Maa- ja metsätalous 50-100 %	40	28	19	13	0
Maa- ja metsätalous alle 50 %	27	42	27	2	2
Pinta-ala					
Alle 10 ha	30	35	30	5	0
10-25 ha	36	25	22	7	10
25-35 ha	28	30	24	12	6
50- ha	26	24	26	21	2
Tuotantosuunta					
Kasvinviljely	24	37	27	10	2
Karjatalous	40	18	20	9	13
Yhdistelmä	23	27	27	23	0
Tuotantotapa					
Tavanomainen	31	25	27	10	7
Integroitu tuotanto (IP)	25	25	0	50	0
Luomu-siirtymä	44	38	6	13	0
Luomu	0	100	0	0	0

matta, että maa- tai metsätalouden korkeakoulun käyneet viljelijät edustivat kaikki ympäristömyönteisiä asennetyyppejä (I tai II). Aineistossa korkeakoulun käyneistä viljelijöistä on kuitenkin niin vähän, että tulosta voidaan pitää ainoastaan suuntaa antavana.

Tietoa kaipaavien ryhmään kuului eniten vanhimman ikäluokan viljelijöitä. Toisaalta ympäristönihilistejä ja tuotanto-orientoituneita oli suhteellisesti eniten ikä-

luokassa 44–54, mikä tukee yleistä käsitystä tehotuottajien tai ympäristökielteisten tuottajien sukupolvesta. Kaiken kaikkiaan viljelijöiden iällä ja asennetyypeillä ei näytänyt olevan erityistä yhteyttä.

Sen sijaan asennetyypit erosivat tuotantosuunnittain melko selvästi. Karjatilallisten joukossa konservatiivit muodostivat suurimman ryhmän (40 %). Vastaavasti ympäristöaktiiveja oli enemmän kasvinviljelytiloilla. Ympäristönihilistejä löytyi mel-



ko tasaisesti kaikista ryhmistä. Tuotanto-orientoituneet olivat pääsääntöisesti karjatilallisia. Tilakoon (peltopinta-alan mukaan) ja asennetyyppien välisistä yhteyksistä voidaan todeta, että yli 50 ha:n tiloilla ympäristönihilistejä oli suhteessa enemmän kuin pienemmillä tiloilla.

Otoksessa mukana olleet luonnonmukaista tuotantoa harjoittavat viljelijät ovat ympäristöaktiiveja. Luomuun siirtyvät tilat ovat lähinnä konservatiivien ja ympäristöaktiivien, mutta kaksi siirtymävaiheen tiloista sijoittuu ympäristönihilistien joukkoon. Tosin muiden kuin tavanomaisten tuotantotapojen määrä aineistossa on pieni ja siten tulokset näiltä osin ovat suuntaa-antavat.

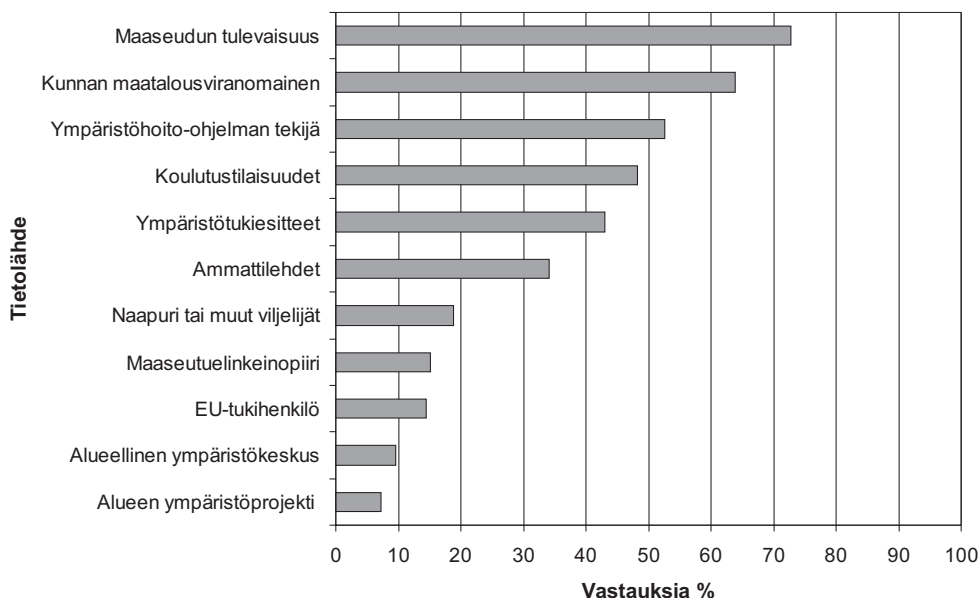
## 6.2 Asennetyyppien suhtautuminen ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon

### 6.2.1 Ympäristötukijärjestelmä ja tieto

Ympäristötukijärjestelmää koskevaa tietoa jaettiin usealla eri tavalla ja eri kanavien vä-

lityksellä. Viljelijänäkökulmasta Maaseudun Tulevaisuus -lehti osoittautui tärkeimmäksi tietolähteeksi (Kuva 3). Eniten sen merkitys korostui tuotanto-orientoituneiden ryhmässä, vähiten ympäristönihilistien. Maaseutusihiteeri oli kaikille viljelijöille hyvin tärkeä tiedollinen tuki, johon kuitenkin voimakkaimmin olivat tukeutuneet ympäristönihilistit ja tietoa kaipaavat. Vähiten sihteeriltä tietoa saivat tuotanto-orientoituneet viljelijät. Konservatiivit ja ympäristöaktiivit olivat vastaavasti saaneet tietoa koulutustilaisuuksista ja ympäristötukiesitteistä ryhmistä eniten. Ympäristönhoito-ohjelmien laadinnan tiedollinen anti oli suurin ympäristöaktiiveille (Taulukko 4).

Ammattilehdet olivat lähes kaikkien ryhmien mielestä tiedonhankinnassa yhtä tärkeitä lähteitä, joskaan niiden merkitys kokonaisuudessaan ei ollut erityisen huomattava. Maaseutuelinkeinopiireillä, alueellisilla ympäristökeskuksilla ja EU-tukihenkilöillä ei myöskään katsottu missään ryhmässä olleen kovinkaan suurta merkitystä tiedonsaannin kannalta. Alueellisten toimijoiden panos oli kuitenkin huomatta-



**Kuva 3.** Ympäristötukijärjestelmää koskevien tietolähteiden tärkeys viljelijöille (n = 249). Tietolähteet, joita viljelijät pitivät tärkeinä tai erittäin tärkeinä (%) (kyselyssä arviointiasteikko 1–5, missä 1 = ei lainkaan merkitystä ja 5 = erittäin tärkeä merkitys).

**Taulukko 4.** Tietolähteiden tärkeyden arviointi asennetyypeittäin.

	Konservatiivit	Ympäristöaktiivit	Tietoa kaipaavat	Ympäristönihilistit	Tuotanto-orientoituneet	Kaikki
Maaseudun Tulevaisuus	4,3	4,1	4,1	3,7	4,5	4,1
Kunnan maatalousviranomaisen	3,7	3,9	4,0	4,1	3,5	3,9
Ympäristönhoito-ohjelman tekijä	3,5	3,9	3,4	3,7	2,9	3,6
Koulutustilaisuudet	3,7	3,5	3,3	3,1	2,5	3,4
Ympäristötukiesitteet	3,6	3,5	3,3	3,0	2,5	3,3
Ammattilehdet	3,0	2,9	2,8	2,9	2,8	2,9
Naapuri tai muut viljelijät	2,3	2,4	2,8	2,7	3,4	2,6
Maaseutuelinkeinopiiri	2,5	2,7	2,2	2,3	1,9	2,4
EU-tukihenkilö	2,0	2,2	2,3	2,0	1,8	2,2
Alueellinen ympäristökeskus	2,2	2,2	1,9	1,8	2,2	2,1
Alueen ympäristöprojekti	2,0	2,4	2,1	1,9	1,0	2,1

va koulutustilaisuuksien järjestämisessä, mitä viljelijät eivät varmastikaan vastatesaan huomioineet (Taulukko 4, Kuva 3).

Alueellisilla projekteilla ei nähty olevan sanottavampaa merkitystä ympäristötukea koskevan tiedon välittämisessä minkään asenneryhmän piirissä. Yläneenjoen ja Les-tijoen valuma-alueiden projektit mainittiin nimeltä, mutta niiden merkitys ympäristötukea koskevassa tiedonsaannissa jäi kuitenkin vähäiseksi. Projektien kautta tullut tieto oli ollut ympäristöaktiiveille kaikkein merkittäväintä.

Tiedonhankintaan liittyvät asiat näyttivät sopivan hyvin asennetyyppien luonnehdintaan. Ympäristöaktiiveille sopii hyvin omaehtoinen tiedonhankinta, johon liittyy koulutustilaisuuksissa käynti ja esitteiden tutkiminen. Heille oli myös ympäristönhoito-ohjelman anti kaikkein suurin. Konservatiivien tiedonhankinta oli monilta osin hyvin samankaltaista kuin ympäristöaktiivien. Tuotanto-orientoituneet poikkesivat kaikkein merkittävimmin muista ryhmistä tietolähteiden käytön suhteen: heille tiedonlähteistä keskeisimmät näyttivät olevan Maaseudun Tulevaisuus, naapurit ja maaseutusihteeri.

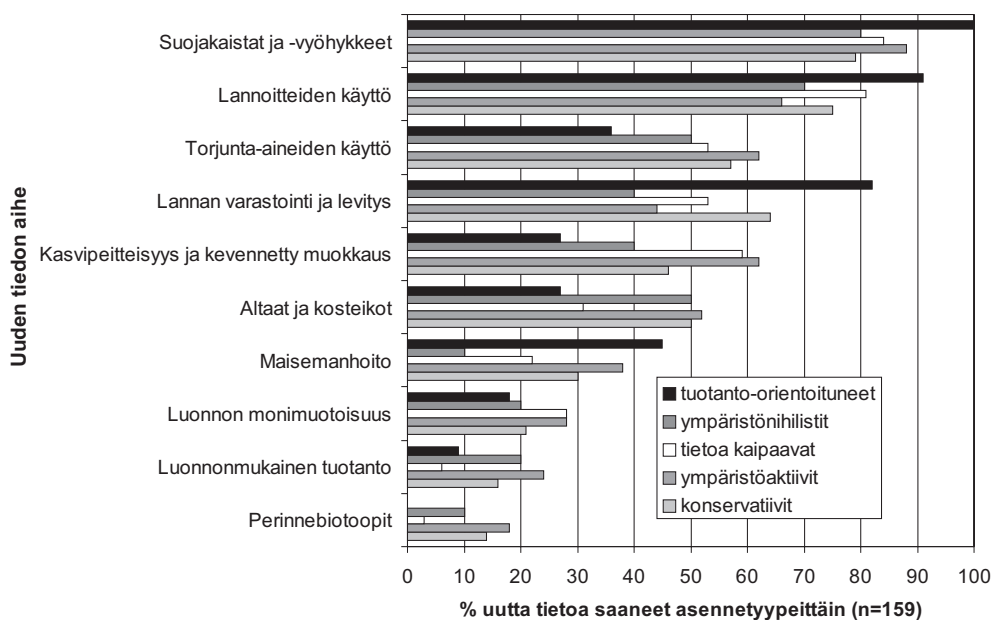
Kaiken kaikkiaan 61 % vastaajista oli sitä mieltä, että ympäristötuesta oli tiedotettu hyvin (Liite 3). Eniten ongelmia tie-

donkulussa näkivät ympäristönihilistit (Liite 4). Maaseutusihteerien rooli tiedon jakamisessa ja neuvonnassa tuli esiin myös väittämässä: 46 % vastaajista ei olisi selvinnyt ympäristötukiasioista ilman maaseutusihteerin apua (Liite 3). Yleisesti neuvonnan merkitystä ympäristöasioiden esiintulon myötä korostivat kaikki muut ryhmät paitsi tuotanto-orientoituneet.

Lähes 70 % viljelijöistä oli sitä mieltä, että maatalousympäristöä koskeva tieto oli yleisesti ottaen ristiriitaista. Ympäristöaktiivien mielestä eri tahojen jakamassa tiedossa ristiriitaisuuksia oli kuitenkin vähiten. He näkivät ympäristötuen toimeenpanon maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä myös kaikkein selvimmin. Tiedotusvälineillä ei ollut mainittavampaa merkitystä maatalouden ympäristöimagon luomisessa. Ympäristönihilistit katsoivat kuitenkin, että tiedotusvälineillä oli pikemminkin kielteinen vaikutus maatalouden ympäristömielikuviiin (Liite 4).

### *Uusi tieto*

Hieman yli puolet kyselyyn vastanneista katsoi hallussaan olevan riittävästi tietoa maatalouden ympäristönsuojelusta ja -hoidosta (Liite 3). Kaksi kolmesta viljelijästä oli



**Kuva 4.** Aiheet, joista viljelijät (n = 159) saivat ympäristötukiohjelman yhteydessä uutta tietoa.

saanut uutta tietoa maatalouden ympäristösuojelusta ja -hoidosta. Suhteellisesti eniten uutta tietoa olivat saaneet konservatiivit ja ympäristöaktiivit (yli 76 %). Myös yli puolet tietoa kaipaavista koki ympäristötukijärjestelmän tuoneen uutta ympäristötietoa tuotannon harjoittamiseen. Kymmenesosa kyselyyn vastanneista viljelijöistä ei ollut saanut uutta tietoa. Tässä ryhmässä suhteellisesti eniten oli ympäristönhilistejä ja tuotanto-orientoituneita. Viidennes vastaajista ei osannut sanoa, olivatko he saaneet uutta tietoa vai ei (Kuva 4).

Vaikka esimerkiksi suojakaistojen perustamiseen ja lannoitteiden käyttöön liittyvää tietoutta oli jaettu jo Maaseutukustien liiton Yhteinen ympäristö -kampanjassa ja Hyvät viljelymenetelmät -oppaassa (Korkman et al. 1993), useimmat viljelijät joutuivat vasta ympäristötukijärjestelmän myötä perehtymään näihin asioihin yksityiskohtaisesti. Ympäristöinformaatio sai siten uusia merkityksiä, kun se jouduttiin ottamaan käyttöön.

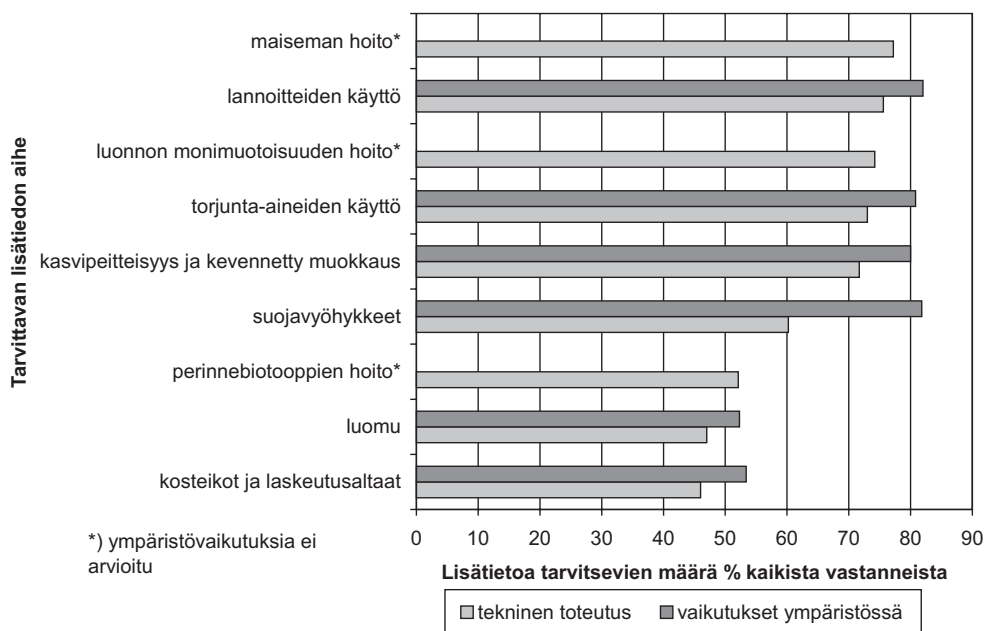
Tutkimus osoitti, että viljelijät olivat saaneet uutta tietoa ennen kaikkea maata-

luden vesiensuojeluun liittyvistä asioista, suojakaistoista- ja vyöhykkeistä sekä lannoitteiden käytöstä. Maisema, luonnon monimuotoisuusasiat ja perinnebiotooppien hoito olivat jääneet informaatioarvoiltaan vähäisimmiksi. Myöskään luonnonmukaista tuotantoa koskeva tieto ei ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon yhteydessä noussut vastaajien mielestä juurikaan esiin.

Kun tuloksia tarkastellaan asennetyypeittäin, havaitaan että ympäristökieltesimpien ryhmien saama uusi tieto on lähinnä välittömästi tuotannon harjoittamiseen liittyvää, ”perinteisempää” ympäristötietoutta. Ympäristömyönteisemmät ryhmät sen sijaan mainitsivat useammin ”uudemmat” ympäristönsuojelun keinot, kuten maiseman ja luonnon monimuotoisuuden hoitoon ja luomuun liittyvät asiat.

#### *Lisätiedon tarve*

Tutkimus osoitti myös, että ympäristötukien sisältäneestä informaatiotulvasta huolimatta viljelijät kaipaavat lisää tietoa erityi-



**Kuva 5.** Viljelijöiden lisätiedon tarve ympäristönhoidosta aiheittain (kyselyssä arviointiasteikkona 1–3, missä 1 = suuri, 2 = jonkin verran ja 3 = ei lainkaan). Kuvassa esitetty aiheittain uutta tietoa saaneiden viljelijöiden osuus (%) erikseen ympäristövaikutusten ja teknisen toteutuksen osalta (202 < n < 217).

sesti perustuen toimista, kuten lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytöstä sekä suo- jakaistoista ja -vyöhykkeistä. Lisäksi havait- tiin, että ympäristövaikutuksista tarvittai- siin enemmän tietoa kuin toimenpiteiden teknisestä toteuttamisesta (Kuva 5). Ympä- ristövaikutuksia koskevaa tietoa viljelijät kaipa- sivat erityisesti suo- jakaistojen ja -vyö- hykkeiden osalta.

## 6.2.2 Ympäristötukeen osallistuminen

Ympäristötuen perustukeen osallistui 88 % viljelijöistä (MMM 1998). Perustukeen osallistuminen oli viljelijän kannalta mer- kittävin ympäristötukijärjestelmää koskeva päätös. Yhtäältä päätöksentekoon vaikutti tukipaketin sisältö ja sen laajuus: perustuen joukosta ei voinut valita yksittäisiä toimen- piteitä, vaikka tämän tutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa viljelijöistä olisi puoltanut perustukitoimien valinnaisuutta (Liite 3).

Taloudelliset tekijät olivat lopulta kui-

tenkin ratkaisevimpia päätöksenteossa. Suuri osallistumisprosentti kertoo siitä, että perustuen korvaustasoa pidettiin riittävänä vaadittuihin toimenpiteisiin nähden. Heh- taarikohtaisesti maksettava ympäristötuki oli varsin merkittävä tilojen tulonmuodos- tuksen kannalta: A-alueen pienillä viljati- loilla ympäristötuki saattoi muodostaa jopa 60 % maataloustulosta (Koikkalainen et al. 1999). Tähän tutkimukseen osallistuneista viljelijöistä kaikkiaan 74 % ilmoitti, että pe- rustuki oli taloudellinen ehto tilan tuotan- non jatkumiselle.

Ympäristötuen porrastus tukialueiden välillä näkyi selvästi: Lepsämäenjoella (A-alue) peräti 92 % vastaajista totesi ympäristötuen olevan välttämätön tilan ta- loudelle, kun muilla alueilla noin 3/4 vas- taajista piti taloudellista kannattavuutta ratkaisevimpana syynä perustukeen liittymiselle. Kaikkiaan joka kymmenes perus- tukeen osallistunut viljelijä uskoi tuen jää- vän pienemmäksi kuin sen ehtojen toteut- tamisesta aiheutuneiden kustannusten.

**Taulukko 5.** Tuotannon harjoittamista eniten muuttaneet perustuen ehdot. Viljelijöiden (n = 236) arviot kolmesta tärkeimmästä ehdosta.

	%
Lannoitukselle määritetyn perustason noudattaminen	58
Suojakaistojen ja pientareiden perustaminen	56
Maatilan ympäristönhoito-ohjelman teko	48
Karjanlannan varastointi ja lannan talvilevityskielto	39
Torjunta-aine kalustontestaus ja käyttäjäkoulutus	35
Kasvipeitteisyysvaatimus ja/tai kevennetty muokkaus	34
Vähimmäisvaatimus karjanlannan levitysalalle	19
Viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito	18

Asennetyypeittäin tarkasteltuna havaitaan, että tuotanto-orientoituneista viljelijöistä 93 % liittyi ympäristötukeen taloudellisin perustein. Ympäristönihilistit ja tietoa kaipaavat katsoivat puolestaan muita useammin, että ympäristötukeen liittyminen aiheuttaa lisäkustannuksia.

### 6.2.3 Ympäristötukijärjestelmän mukanaan tuomat muutokset

Perustukeen osallistuminen edellytti viljelijöiltä tiettyjen viljelymenetelmien noudattamista ja maatilaympäristön hoitotoimenpiteitä. Perustuen aiheuttaminen muutosten suuruus riippui hyvin paljon siitä, millainen ”tuotantokulttuuri” tilalla ennen ympäristötukijärjestelmään oli ollut. Lannoitukselle määritetyn perustason noudattaminen ja suojakaistojen perustaminen olivat viljelijöiden näkemysten mukaan tuoneet eniten muutoksia tuotannon harjoittamiseen (Taulukko 5). Ympäristönhoito-ohjelman teko ja karjanlannan varastointiin liittyvät ehdot sekä lannan talvilevityskielto olivat seuraavaksi eniten aiheuttaneet muutoksia. Ympäristötuki edellytti lantalinvestointeja kaikkiaan lähes kahdella kolmasosalla kotieläintiloista (Grönroos et al. 1998) ja investointien aiheuttamat kustannukset olivat keskimäärin noin 42 000 mk (Seppänen & Matinlassi 1998). Vähimmäisvaatimus karjanlannan levitysalalle sekä viljelymaiseman ja luonnon monimuotoi-

suuden ylläpito eivät sen sijaan suurestikaan vaikuttaneet tilojen toimintaan.

Kun tarkastellaan tuotannon aiheuttamia muutoksia asennetyypeittäin, havaitaan, että tuotantosuunnalla on asenteen ohella merkittävä vaikutus. Esimerkiksi tuotanto-orientoituneille, jotka olivat yksinomaan karjatilallisia, lannan varastointi ja talvilevityskielto aiheutti muutoksia viljelykäytännöissä keskimääräisesti muita enemmän. Vastaavasti suojakaistojen perustaminen oli tuottanut selvästi eniten muutosta ympäristöaktiiveille, jotka olivat usein kasvinviljelijöitä.

Ympäristönhoito-ohjelmien osalta voidaan todeta, että ympäristömyönteiset ryhmät (I–III) ovat kaikkein useimmin nimenneet ympäristönhoito-ohjelman tekemisen tuotantoa eniten muuttavaksi asiaksi. Tätä voidaan tulkita esimerkiksi siten, että ympäristömyönteiset ovat suhtautuneet ympäristönhoito-ohjelmaan tunnollisesti, jolloin se on myös teettänyt enemmän työtä kuin muilla tiloilla. Mielenkiintoinen havainto on myös se, että viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito on koettu tuotantoon eniten muutoksia tuovana asiana ainoastaan ympäristömyönteisiin asennetyypeihin kuuluvien viljelijöiden keskuudessa (asennetyypit I, II ja III) – näistä erityisesti ympäristöaktiivien ja tietoa kaipaavien viljelijöiden ryhmissä. Ympäristönihilistit ovat puolestaan kaikkein useimmin ilmaisseet lannoitustasojen tarkistamisen aiheuttaneen muutoksia vil-

**Taulukko 6.** Maaseutuympäristön laatua eniten kohottavat perustuen ehdot. Viljelijöiden (n = 236) arviot kolmesta tärkeimmästä ehdosta.

	%
Karjanlannan varastointi ja lannan talvilevityskielto	56
Lannoitukselle määritetyn perustason noudattaminen	46
Maatilan ympäristöhoito-ohjelman teko	45
Viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito	44
Suojakaistojen ja pientareiden perustaminen	44
Vähimmäisvaatimus karjanlannan levitysalalle	19
Kasvipeitteisyysvaatimus ja/tai kevennetty muokkaus	18
Torjunta-ainekaluston testaus ja käyttäjäkoulutus	16

jelykäytännöissä.

Viljelijät eivät olleet kovin vakuuttuneita perustukitoimien ympäristövaikutuksista. Vain hieman alle puolet vastanneista viljelijöistä katsoi, että ympäristötukitoimenpiteillä olisi myönteinen vaikutus maaseutuympäristön laatuun (Liite 3). Ympäristövaikutusten kannalta merkittävimpiä perustukiehtoja viljelijöiden mielestä olivat karjanlannan varastointi ja lannan talvilevityskielto (Taulukko 6). Lähes 60 % viljelijöistä katsoi lannan puutteellisen varastoinnin aiheuttaneen ympäristöhaittoja (Liite 3). Viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpidon viljelijät arvioivat tärkeäksi toimeksi maaseutuympäristön hoidossa, mutta sen aiheuttamat muutokset tuotannossa olivat viljelijöiden mukaan suhteellisen vähäisiä (Kuva 6).

#### 6.2.4 Erityisympäristötukijärjestelmään liittyminen

Erityistuki oli tarkoitettu erityisen ympäristöön myönteisesti vaikuttavan hankkeen toteuttamiseen tai viljelymenetelmän käyttöönottoon. Erityisympäristötukeen ei sisällynyt varsinaista tulotukikomponenttia, joten tuki oli siten viljelijän kannalta perustukea ”vapaaehtoisempi”. Tähän tutkimukseen osallistuneista viljelijöistä noin joka viides oli tehnyt erityistukisopimuksen.

Erityistukijärjestelmän käyttöönottoon liittyi varsinkin toimeenpanon kahtena en-

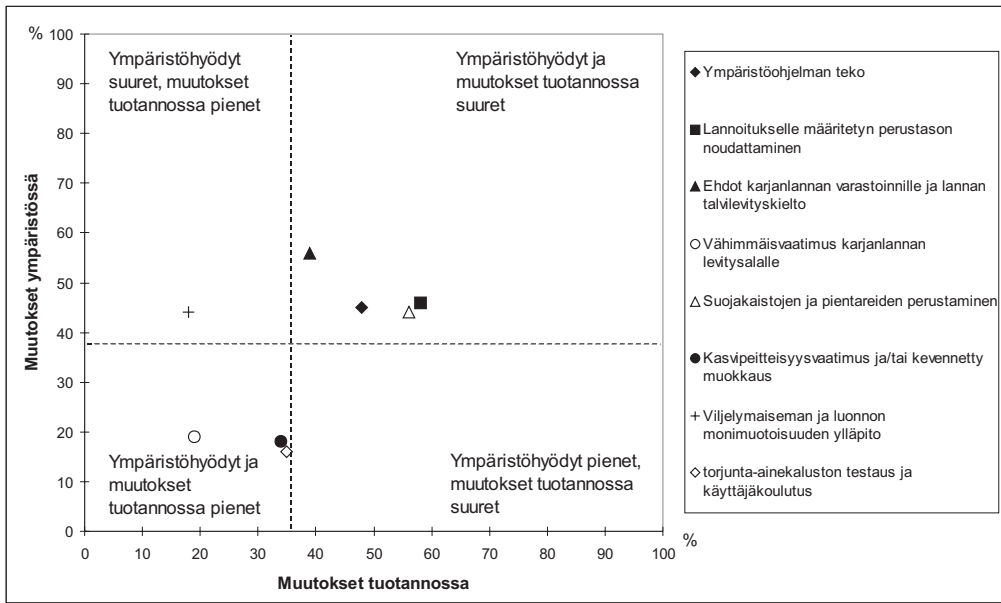
simmäisenä vuonna vaikeuksia. Ensimmäisenä vuonna viljelijöitä ei ehditty tiedottaa ajoissa ja toisena vuonna tukien rahoittamisessa oli epäselvyyksiä. Suurimmaksi syyksi sille, että erityisympäristötukia ei oltu haettu, viljelijät nimesivät sen, että tilalla ei ole sopivaa kohdetta (Taulukko 7). Näin ajattelivat erityisesti konservatiivit ja ympäristönihilistit. Tulosta voitaneen selittää kohteiden todellisen puuttumisen lisäksi sillä, ettei kyseisillä vastaajilla ollut myöskään tarkempaa tietoa siitä, millaiselle kohteelle voisi tukea hakea tai he eivät muista syistä halunneet hakea erityisympäristötukea. Toisaalta pitkät sopimusajat, mutta myös rahaan liittyvät tekijät, rahoituksen epävarmuus ja korvauksen vähäisyys suhteessa toimenpiteen aiheuttamiin kustannuksiin, huolettivat viljelijöitä. Tietoa erityisympäristötukijärjestelmästä ei myöskään aina ollut riittävästi.

Erityisympäristötukea hakeneet viljelijät olivat kyselyn perusteella hakeneet sitä nimenomaan ympäristönsuojelullisin perustein. Lisäksi erityistukea hakeneet pitivät maksettua korvausta suhteellisen hyvänä vaadittuihin toimenpiteisiin nähden.

#### *Erityisympäristötukien vaikutus maaseutuympäristön tilaan*

Viljelijöiden arviot erityistukien ympäristövaikutusten suuruudesta vaihtelivat melko paljon eri tukimuotojen välillä, ja tuloksia voidaan monilta osin pitää melko yllätyk-





**Kuva 6.** Kolme tärkeintä perustukijärjestelmän aikaansaamaa muutosta yhtäältä tuotannossa ja toisaalta maaseutu ympäristön laadussa viljelijöiden arvioiden mukaan kuvattuna xy-koordinaatistossa. Vaaka-akselilla näkyvät viljelijöiden arviot tuotannossa tapahtuneista muutoksista ja pystyakselilla arviot ympäristövaikutuksista prosentteina kunkin tekijän osalta. Kun akseleiden keskiarvot esitetään katkoviivoilla (37,5 %), kuvioon muodostuu neljä kenttää, joille muutostekijät sijoittuvat viljelijöiden arvioinnin tuloksena.

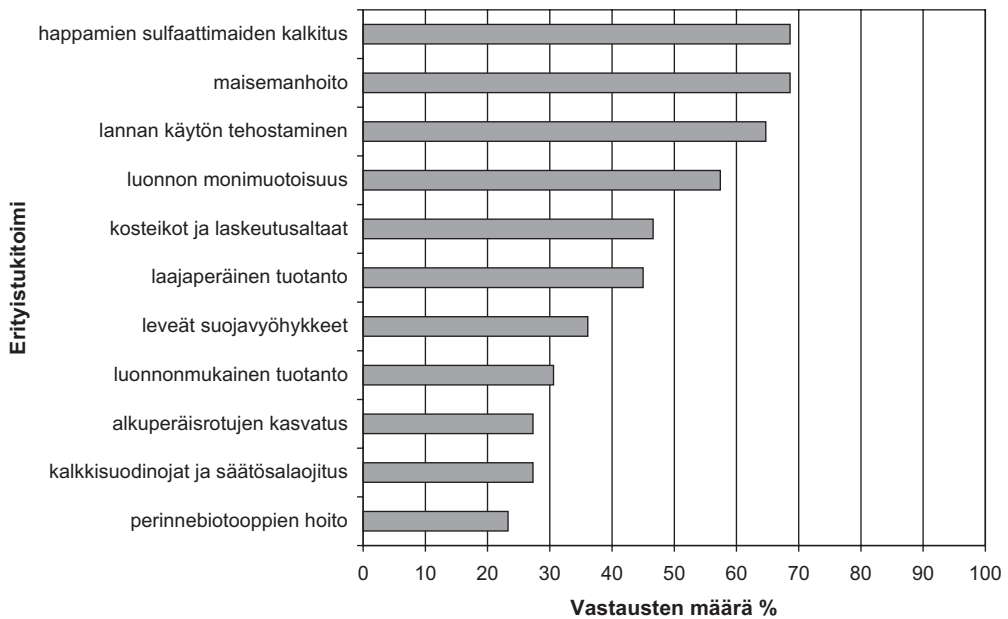
**Taulukko 7.** Suurimmat syyt olla hakematta erityisympäristötukea. Viljelijöiden (n = 200) näkemykset kolmesta suurimmasta syystä.

	Viljelijöiden osuus %
Tilalla ei sopivaa kohdetta	41,0
Liian pieni korvaus	34,5
Pitkät sopimusajat	30,5
Rahoituksen epävarmuus	29,0
Riittämätön tiedonsaanti	22,0
Perustuki riittävä ympäristön tilan parantamiseksi	19,5
Kohde vuokraamalla	10,0
Hakuajankohta	6,0

sellisenä (Kuva 7). Tulosten tulkinnassa on kuitenkin huomioitava, että tukiehtojen yksityiskohtaiset sisällöt eivät välttämättä olleet kaikille vastaajille tuttuja. Lisäksi ympäristövaikutusten luonne vaihtelee tukiehtojen ja alueittain ja niiden arvottaminen on myös subjektiivista. Joitakin huomioita viljelijöiden näkemyksistä voidaan silti teh-

dä.

Ympäristön kannalta merkittävimmiksi erityistukimuodoiksi viljelijät nimesivät happamien sulfaattimaiden kalkituksen ja maisemanhoidon. Myös lannan käytön tehostamisen viljelijät arvioivat hyväksi keinoksi, vaikka ympäristötukea hallinnoivat tahot pitivät siitä maksettua korvausta pie-



**Kuva 7.** Viljelijöiden näkemykset erityisympäristötukien tärkeydestä maaseutu ympäristön hoidon kannalta. Tukimuodot, joita viljelijät pitivät maaseutu ympäristön kannalta tärkeinä tai erittäin tärkeinä (%) (kyselyssä arviointiasteikko 1–5, missä 1 = ei lainkaan merkitystä ja 5 = erittäin tärkeä merkitys).

nenä siihen nähden, miten paljon tuesta aiheutui paperityötä (kts. luku 5). Sen sijaan leveillä suojavyöhykkeillä viljelijät arvioivat olevan huomattavasti vähemmän merkitystä kuin maiseman ja luonnon monimuotoisuuden hoidolla. Ympäristöaktiivit pitivät ryhmistä eniten erityisympäristötukien ympäristövaikutuksia yleensä ottaen kaikkein huomattavimpina. Tuotanto-orientoituneet näkivät happamien sulfaattimaiden kalkituksen ympäristön kannalta erityisen myönteisenä. Tosin on huomattava, että tuotanto-orientoituneet edustivat pääsääntöisesti aluetta, jossa edellytykset kalkitus sopimusten tekemiselle olivat kaikkein suotuisimmat. Luomutuotannon myönteisiin ympäristövaikutuksiin eivät uskoneet ympäristönihilistit eivätkä tuotanto-orientoituneet.

## 7 Tulosten tarkastelu

Suomessa toteutettiin vuosien 1995–1999 aikana ensimmäinen maatalouden ympäristötukijärjestelmä. Tässä tutkimuksessa selvitettiin järjestelmän toimeenpanoa eri toimijatahojen näkökulmasta. Toimeenpanon arvioinnissa käytettiin soveltuvin osin Mazmanian-Sabatierin (1989) mallia (katso luku 2.2.1). Arviointi kohdistettiin erityisesti siihen,

- 1) miten toimijatahot ja viljelijät olivat sitoutuneet järjestelmän tavoitteisiin sekä
- 2) miten toimeenpanevat organisaatiot toimivat sisäisesti ja vuorovaikutuksessa toisten organisaatioiden kanssa toimeenpanon aikana.

Näiden näkökulmien pohjalta tehdään johtopäätöksiä maatalouden ympäristötukijärjestelmästä kestäväen maatalouden ohjauskeinona.

## 7.1 Ympäristötuen toimeenpanon lähtötilanne

Maatalouden ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon keskustaan voidaan katsoa olleen yhtäältä Euroopan unioni, jonka säädöksiin ympäristötukijärjestelmän toimeenpano sisältyy ja joka hyväksyy kansallisen ympäristötukijärjestelmän sisällön ja toteutustavan. Toisaalta toimeenpanon keskustana oli Suomen maa- ja metsätalousministeriö, joka yhdessä ympäristöministeriön kanssa vastasi kansallisen ympäristötukijärjestelmän täytäntöönpanosta. Toimeenpanon periferian muodostivat alueelliset viranomaiset yhdessä neuvontajärjestön kanssa. Kohderyhmänä oli viljelijät, joiden suorittamiin viljelytoimenpiteisiin tukijärjestelmällä pyrittiin vaikuttamaan. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin ensisijaisesti ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon periferiaa ja kohderyhmää.

Vaikka ensimmäinen ympäristötukijärjestelmä jouduttiin käynnistämään Suomessa kiireisellä aikataululla, edellytykset ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon onnistumiselle olivat hyvät. 1990-luvun aikana kansallisessa maatalouden ympäristöpolitiikassa oli otettu askeleita kestävämmän maatalouden toteuttamiseksi lähinnä tiedollisen ohjauksen keinoin. Ympäristöasioista oli tiedotettu Maaseutukeskusten liiton koordinoimassa Yhteinen ympäristömme -kampanjassa (1992). Ympäristökysymykset oli nostettu esiin myös maataloustutkimuksessa ja vastaavasti ympäristötutkimusta kohdennettiin maatalouden harjoittamiseen aiempaa voimakkaammin.

Ympäristötuen toimeenpanolle oli tyyppillistä, että useat, taustoiltaan erilaiset organisaatiot ja toimijat kohtasivat ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Maatalous- ja ympäristöhallinto toimivat ympäristötukijärjestelmässä ensimmäistä kertaa virallisesti yhteistyössä ympäristöhaittojen vähentämiseksi myös alueellisella tasolla. Eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä oli kuitenkin harjoitettu kansallisella tasolla mm. vuonna 1992, kun laadittiin Maaseudun ympäristöohjelmaa. Alueellisella tasolla oli myös

1980-luvun loppupuolelta lähtien käynnistetty monia maatalouden vesistökuormituksen vähentämiseen ja maaseudun maisemanhoitoon tähtääviä projekteja eri tahojen välisenä yhteistyönä.

Kaiken kaikkiaan ympäristötukijärjestelmä oli looginen jatke Suomessa harjoitetulle maatalouden ympäristöpolitiikalle. Samalla kuitenkin ympäristötukijärjestelmä merkitsi huomattavia muutoksia sekä viljelijöiden, että järjestelmää toimeenpanevien organisaatioiden toiminnassa. Ympäristötukijärjestelmän myötä otettiin myös iso harppaus kohti ekologisesti kestävämpää maataloustuotantoa ja samalla ajatus maataloudesta ympäristöpalveluiden tuottajana sai konkreettisempia muotoja.

## 7.2 Sitoutuminen järjestelmän tavoitteisiin ja sisältöön

Toimeenpantavalla ohjelmalla tulee olla selkeät ja yhdenmukaiset tavoitteet, joihin toimijat voivat sitoutua (Mazmanian & Sabatier 1989). Tämän tutkimuksen mukaan ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa mukana olleet viranomaiset ja neuvot olivat omaksuneet kestävä maatalouden toteuttamisen periaatteet, ja heidän mielestään maatalouden ympäristötukijärjestelmä oli merkittävä askel oikeaan suuntaan. Ympäristötukijärjestelmän yksittäisiin ehtoihin ja niiden sisältöön haastatellut eivät sen sijaan olleet niinkään sitoutuneita. Tähän vaikutti yhtäältä tukiehtojen vaikuttavuutta koskevan tutkimustiedon ristiriitaisuus. Toisaalta alue- ja paikallistason haastateltavat (kahta lukuun ottamatta) eivät tunteneet järjestelmän laadintaprosessia kokonaisuudessaan, vaan he saivat valmiit ehdot toimeenpantaviksi. Ehkä suurimmaksi ongelmaksi sitouttamisen kannalta muodostui kuitenkin se, että tukiohjelma ei hahmottunut toimijoille kokonaisuutena, vaan joukkona yksittäisiä ehtoja. Toimenpiteiden ympäristönsuojelullinen tausta hämärtyi, kun ympäristötukea koskevassa tiedottamisessa keskityttiin tukiehtojen sisältöön ja niiden oikeaoppiseen toteuttami-

seen. Sitoutumiseen liittyvistä ongelmista huolimatta haastatellut viranomaiset ja neuvojat suhtautuivat ympäristötuen toimeenpanoon vakavasti ja pyrkivät hoitamaan omat tehtävänsä annetuissa raameissa mahdollisimman hyvin.

Toimeenpanon kohderyhmän, viljelijöiden näkökulmasta tuki hahmottui ensisijaisesti taloudellisena elinehtona ja vasta toiseksi ympäristönsuojelullisina toimina. Vaikka suurin osa viljelijöistä väitti ymmärtävänsä perustuen ympäristönsuojelulliset taustat, kävi ilmi, että myös viljelijät olisivat tarvinneet lisää tietoa tukiehtojen ympäristönsuojelullisesta vaikuttavuudesta. Ohjelmakokonaisuuden hahmottumattomuus välittyi siten viranomais- ja neuvojatasolta viljelijöille saakka. Ympäristöasiat ovat tilatasolla suhteellisen uusia. Jotta niitä ei tulisi ”pakkopullaa” tai ”teknistä kikkailua”, vaan vähitellen luonteva osa tuotantokulttuuria, olisi toimien ympäristövaikutukset ja taloudelliset näkökohdat perusteltava viljelijöille riittävän hyvin. Ympäristöasioiden huomioiminen ja ympäristöhyödykkeiden tuottaminen osana maataloutta voisi parhaimmillaan lisätä viljelyn mielekkyyttä.

Vaikka perustuki ei ehkä onnistunut sitouttamaan viljelijöitä ympäristöystävällisempiin tuotantotapoihin pidemmällä aikavälillä, laajana ja kattavana ohjelmana se tutustutti suurimman osan viljelijöistä ympäristöystävällisen tuotannon käytäntöihin. Sen sijaan erityistukijärjestelmän rooli ja merkitys maatalouden ympäristönsuojelussa jäi viljelijänäkökulmasta – samoin kuin useimpien muiden toimijatahojen näkökulmasta – epämääräiseksi. Monimutkaiset ja jäykät tukiehdot sekä järjestelmän toteutukseen liittyneet rahoitusvaikeudet eivät luoneet myönteistä kuvaa ympäristönsuojelun mahdollisuuksista. Tutkimus toi esiin myös sen, että varsinkin erityisympäristötukijärjestelmän kaltaisen ohjauskeinon käyttö edellyttäisi paljon etukäteistyötä –lisää tiedollista ohjausta, kohdealueiden inventointia sekä alueellisia suunnitelmia, jotta viljelijät tunnistaisivat oman ympäristönsä avainalueet ja osaisivat hakea niille tarjolla

olevia tukia. Alueellisen suunnittelun ja inventoinnin tulisi kuitenkin tapahtua yhteistyössä viljelijöiden kanssa.

### **7.3 Toimeenpanevien organisaatioiden sisäinen ja keskinäinen integraatio**

Toimeenpanevien organisaatioiden integrointi on ohjelman toimeenpanossa toinen kriittinen kohta. Toimijatahojen sisäinen ja niiden välinen löyhä integraatio voi ilmetä mm. säädösten erilaisena tulkintana ja vaikuttaa siten tavoitteiden saavuttamiseen (Mazmanian & Sabatier 1989).

Ympäristötuen toimeenpano muutti maatalous- ja ympäristöhallinnon toimintatapaa, toimijoiden tehtävän kuvaa, toimijoiden keskinäisiä suhteita sekä suhdetta viljelijöihin. Maataloushallinnon puolella EU-tuet kokonaisuudessaan aiheuttivat muutosvyöryn, jossa ympäristötuki oli vain yhtenä osana. Maaseutusihhteereistä tuli viljelijöiden lähimpiä tukihenkilöitä ja neuvonantajia tukiehtojen toteuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Merkittävä muutos aikaisempaan oli se, että järjestelmä toi ympäristöasiat myös maataloushallinnon tehtäväkenttään erityisesti paikallisella tasolla. TE-keskusten toimintakenttä jäi melko kapeaksi annettujen päätöksentekovalmiuksien rajoissa ja siellä toimijoiden suhde järjestelmään jäi tiukan hallinnolliseksi.

Ympäristöhallinnolla, tässä tapauksessa ympäristökeskuksilla oli melko rajallinen tehtävä tukijärjestelmän toimeenpanossa: erityistukilausuntojen antaminen ja erityistukiin liittyvän koulutuksen ja neuvonnan tehtävät. Tästä seurasi, että ympäristökeskusten näkökulma ympäristötukeen jäi melko suppeaksi, pistemäisten kohteiden suunnitteluksi ja valvonnaksi. Laajempi vastuu esimerkiksi perustuen toimeenpanossa olisi mahdollisesti lähentänyt hallinnonaloja ja niiden erilaisia näkökulmia maatalouden ympäristönsuojeluun.

Vaikka monilla alueilla oli jo aiemmin ollut epävirallisempaa kanssakäymistä maatalouden ympäristöasioihin liittyen,

ympäristötuen myötä maatalous- ja ympäristöviranomaiset joutuivat ensi kertaa tekemään virallista yhteistyötä. Aikaisempi yhteistyö oli mitä ilmeisemmin luonut hyvät edellytykset ympäristötukijärjestelmän alueelliseen toimeenpanoon. Myönteiset kokemukset hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä alueellisella tasolla antavat aihetta pohtia, olisiko myös ympäristösihteerille löydettävissä rooli ympäristötuen toimeenpanossa. Tutkimuksen mukaan vain noin 40 % viljelijöistä näki ympäristötuen toimeenpanon maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä. Ympäristösihteerien osallistuminen toimeenpanoon lisäisi todennäköisesti tukijärjestelmän paikallista merkitystä.

Neuvontajärjestö oli keskeisessä asemassa ympäristötukijärjestelmään liittyvässä tiedollisen ohjauksen toteutuksessa. Tilakohtaisten ympäristöhoito-ohjelmien tekeminen oli mittava tehtäväkokonaisuus, jonka resurssointiin ei ehkä aivan riittävästi kiinnitetty huomiota. Neuvojen rinnalle rekrytoitiin noin 700 ympäristöhoito-ohjelman tekijää, jotka eivät välttämättä olleet kovin syvällisesti perehtyneitä tai kiinnostuneita maatalouden ympäristöky-symyksistä. Tästä seurasi se, että tehtyjen ympäristöhoito-ohjelmien laatu ei ollut aivan odotetun kaltainen. Ympäristöhoito-ohjelmien tekeminen vaati melkoista paneutumista ja tilakohtaisten olosuhteiden tarkkaa aistimista, ja ohjelmien tekeminen ”liukuhihnaperiaatteella” puudutti helposti myös pidempään neuvoina työskennelleet.

Neuvontajärjestön rooli näytti tämän tutkimuksen mukaan jäävän myös muista toimijoista irralliseksi. Se johtui varmasti osaltaan juuri siitä, että ympäristöhoito-ohjelmien tekijät eivät välttämättä kuuluneet maatalous- tai ympäristöalan paikallisiin tai alueellisiin verkostoihin. Jatkossa toimeenpanon rakennetta tulisi ehkä kehittää sellaiseen suuntaan, että paikallistason toimijoille luotaisiin jo järjestelmän ”sisään” yhteisesti toteutettavia tehtäviä, samalla tavalla kuin aluetasolla TE-keskuksilla ja alueellisilla ympäristökeskuksilla oli erityisympäristötukien osalta.

Monen eri toimijatahon mukanaoloa ympäristötuen toimeenpanossa voidaan pitää yhtenä järjestelmän vahvuuksista. Se loi uusia toimintamalleja ja -tapoja eri organisaatioiden välille varsinkin alueellisella tasolla. Organisaatioiden välisessä yhteistyössä on luonnollisesti aina alueellisia ja paikallisia eroja, jotka saattavat kulminoitua jopa yksittäisten henkilöiden välisen yhteistyön sujuvuuteen. Tiedon välitys ei haastateltujen toimijoiden mukaan noussut kynnyskysymykseksi toimeenpaneuvien organisaatioiden välillä. Myös suurin osa viljelijöistä katsoi, että ympäristötuesta oli tiedotettu hyvin. Sen sijaan lähes kaksi kolmesta viljelijästä katsoi eri tahojen antavan ristiriitaisia tietoja maatalouden ympäristönsuojelusta ja ympäristön tilasta. Tätä ongelmaa – joka ei siis liity yksinomaan ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon, vaan yleisemmin ympäristönsuojeluun – voitaisiin varmasti poistaa lisäämällä eri hallinnonalojen ja neuvojen yhteistä tiedottamista ja kouluttamista myös ympäristön tilaa ja suojelua koskevissa kysymyksissä. Moniorganisaatorisuudella on toisaalta se etu, että tieto suodattui eri portaiden kautta helpommin ymmärrettävään muotoon viljelijöille. Lisäksi usean organisaation mukanaolo toimeenpanossa voi kohderyhmän näkökulmasta lisätä järjestelmän tavoitteiden painoarvoa.

#### **7.4 Kestävän maatalouden ohjauksen tulevaisuudennäkymät**

Laajan ja yhdenmukaisen ohjelman sijaan viranomaiset olisivat valmiita siirtymään räätälöidymyypään ympäristönsuojelun malliin. Tämä perustuisi yhtäältä taloudellisten kannustimien käyttöön ja toisaalta viljelijöiden ympäristötietoisuuden lisäämiseen. Ympäristötietoisuuden lisäämisessä viranomaiset turvautuisivat jo olemassa oleviin tiedonsiirtojärjestelmiin: henkilökohtaiseen neuvontaan, tiedottamiseen ammattilehdissä ja yleiseen asenneilmaston muutokseen, joka heidän mukaansa tapahtuu viljelijäsukupolvien vaihtumisen myötä. Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että

nykyisellä viljelijäväestöllä on suhteellisen vankka luottamus omiin ympäristötietoihinsa. Silti peräti 85 % viljelijöistä oli sitä mieltä, että maatalouden ympäristönsuojelu ei edisty ilman taloudellisia kannustimia. Tämä antaa viitteitä siitä, että ympäristönsuojelu nähdään usein vielä kilpailukyvyn uhkana eikä niinkään taloudellisesti tarkkana yritystoimintana. Edelleen viljelijöitä näyttää arveluttavan sitoutuminen laajempiin alueellisiin suunnitelmiin ja ympäristönsuojelun toteutuksen malleihin. Viljelijöiden mielestä tilakohtaisen ympäristönsuojelun suunnittelun ja toteutuksen tulisi jatkossakin olla keskeisellä sijalla maatalouden ympäristöohjauksessa. Viljelijöiden ja viranomaisten näkemykset ympäristöpolitiikan toteutuksesta olivat siten hieman erisuuntaisia.

Tutkimuksessa esiin nousseet viljelijätyypit kokivat järjestelmän hyvin eri tavalla. Ympäristömyönteisyys ja -aktiivisuus tuli esille tutkimuksen kaikissa eri vaiheissa aina tiedonkulun sujuvuudesta ympäristövaikutusten mieltämiseen. Vastaavasti kielteistä suhtautumista ei ollut pehmitettävissä edes tukimarkoin. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen muotoilua ajatellen konservatiivit ja ympäristöaktiivit ovat selkeät ryhmät. Konservatiivien asenteisiin ei ehkä voida vaikuttaa, mutta he osallistuvat tunnollisesti ympäristöohjelmien toteuttamiseen, mikäli korvaus on riittävä. Ympäristöaktiiveihin voi kohdistaa eniten odotuksia vapaaehtoisesta ympäristönsuojelusta, kuten erityistukisopimusten tekemisen tai alueellisten ympäristöohjelmien rakentamisen suhteen. Haasteellisin ryhmä ohjauksen kannalta on lisää tietoa kaipaavat, joita oli kaikkiaan noin neljännes tutkimusaineiston viljelijöistä. Tästä ryhmästä olisi mahdollista saada onnistuneen tiedollisen ohjauksen avulla ympäristöaktiivisia toimijoita. Vastaavasti kielteiset kokemukset maaseudun ympäristöhoitoon liittyvistä ohjelmista ja toimenpiteistä voivat johtaa tämän ryhmän asenteiden muuttumisen ympäristökielteisemmiksi.

Kaikkein tehokkain tapa vaikuttaa ympäristökielteisten asenneryhmien, ympäris-

tönhilistien ja tuotantoon orientoituneiden ympäristökäyttäytymiseen lienee taloudellisten ohjauskeinojen tai säädösten käyttö. Ympäristöä koskevan tiedon välittäminen ei välttämättä tuota toivottua tulosta, mikäli vastaanottajat katsovat, että heillä on hallussaan riittävästi ympäristötietoa, mutta eivät siltikään halua huomioida ympäristöasioita omassa toiminnassaan tai, kun he näkevät ympäristöasioiden huomioimisen uhkaavan tuotannon harjoittamista.

## 8 Johtopäätökset

Maatalouden ympäristöpoliittinen ohjaus ajautui ympäristötukijärjestelmän myötä uusille raiteille. Ympäristötukijärjestelmä toi maatalouden ympäristönsuojelun ja -hoidon lähemmäksi käytännön toteutuksia kuin koskaan ennen: sanoista on siirrytty tekoihin. Seuranta-aineistojen perusteella maatalouden ympäristötukiohjelma on selvästi muuttanut viljelykäytäntöjä ympäristön kannalta suotuisimmiksi. Vesistökuormitus on vähentynyt ja luonnon monimuotoisuutta lisäävien ja säilyttävien biotooppien määrä maatalousympäristössä on lisääntynyt. Ympäristötuki turvasi myös usean tilan toiminnan jatkumisen.

Tässä tutkimuksessa ympäristötukijärjestelmän saavutuksia arvioitiin toimeenpanon kautta. Järjestelmän toimeenpanoa voidaan pitää onnistuneena, sillä suomalaiset viljelijät saatiin järjestelmään mukaan varsin kattavasti. Eri toimijatasot hyväksyivät periaatteellisesti ympäristötukijärjestelmän toteuttamisen. Jos taas tarkastellaan toimeenpannun järjestelmän dynaamisia vaikutuksia eli kykyä saada aikaan muutoksia maatalouden ympäristönsuojeluun liittyvissä rakenteissa, eivät tulokset olleet parhaita mahdollisia. Merkittävimmäksi ja kaikkia toimijatahoja koskevaksi kynnyskysymykseksi koko toimeenpanossa näytti nousevan toimijoiden sitouttaminen ympäristötukijärjestelmän tavoitteisiin. Säädösten muuttuminen, rahoitusvaikeudet ja toi-



meenpanon nopea liikkeellelähtö olivat luonteeltaan teknisiä ongelmia, joista selvittiin mukautumalla kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen. Syvällisempiä ongelmia syntyi sen sijaan toimeenpanon kaikissa vaiheissa ja kaikilla toimijatasoilla siitä, että ympäristötukijärjestelmä ei ollut välittynyt selkeänä ja tavoitteellisenä kokonaisuutena, vaan pikemminkin yksittäisten ja muuttuvien tukiehtojen välityksellä. Tukiehdot korostuivat niin toimijoille annettussa koulutuksessa kuin myös heidän välittäessä järjestelmää koskevaa tietoa eteenpäin viljelijöille.

Jatkossa kaikkien toimijatahojen sitoutumista voitaisiin parantaa lisäämällä ympäristönsuojelullista motivointia. Se mahdollisesti lisäisi järjestelmän vaikuttavuutta pitkällä tähtäimellä. Ympäristötukijärjestelmä tulisi jatkossa liittää kiinteämmin maaseudun kehittämisprojekteihin ja järjestelmän yhteydessä kerättävää tietoa tulisi hyödyntää aiempaa näkyvämmiin esimerkiksi maaseutuyritysten toiminnassa ja alueellisissa kehittämishankkeissa. Ympäristötuen ja muiden ohjauskeinojen edut tulisi tuoda viljelijöille julkisuudessa riittävän selkeästi esiin.

Viljelijöitä lähestyttiin tässä tutkimuksessa kyselyllä, jonka tulokset analysoitiin kvantitatiivisin menetelmin. Tulokset osoittivat, että viljelijöistä löytyy selkeitä asenteellisia ryhmittymiä, joiden asenteet ja ajatukset ympäristöhoidosta ja siihen liittyvistä asioista ovat tietyn suuntaisia. Ympäristöpoliittista ohjausta suunniteltaessa tulisi siten huomioida, että ei ole yhtä ”viljelijänäkökulmaa”, vaan asennetyypit rea-

goivat ohjauskeinoihin eri tavoin. Kestävän maatalouden toteutukselle ei siten ole löydettävissä yhtä ainoaa oikeaa ohjauskeinoa. Pikemminkin jatkossa tulisi pyrkiä monitasoisiin keinovalikoimiin, jotka sisältäisivät eri asennetyypille sopivia ympäristönsuojelun ja -hoidon malleja. Tässä mielessä Suomen ympäristötukijärjestelmä perus- ja erityistukineen oli oikeansuuntainen ratkaisu.

Kaiken kaikkiaan viljelijöiden näkökulmat järjestelmään jäivät tässä tutkimuksessa muihin toimijaryhmiin verrattuna hieman pintapuolisiksi. Kyselylomakkeen kautta eivät mielipiteet, asenteet ja arvot tule yhtä välittömästi esiin kuin haastattelussa. Lisäksi kyselylomakkeen kysymysten ja väitteiden ymmärtämiseen liittyy paljon tulkinnanvaraisuuksia, mikä on otettava huomioon tuloksia tarkasteltaessa. Kvantitatiivinen analyysi ja suurempi otos mahdollisti kuitenkin erilaisten asennetyyppien karkean määrittelyn.

Varsin usein ympäristöpoliittisten ohjelmien arviointi rajoittuu objektiivisesti havainnoitaviin vaikutuksiin, kuten toimenpiteiden suorittamisen arviointiin tai ympäristövaikutusten mittaamiseen. Kestävään kehitykseen olennaisesti kuuluvaa dynaamista muutosta tai eri tahoilla tapahtuvaa oppimista ei voida kuitenkaan arvioida, mikäli huomio kiinnitetään ainoastaan suoriin tuotoksiin, jotka useimmissa tapauksissa ovat myös markkoihin sidottuja. Siksi ympäristötukijärjestelmien vaikuttavuuden arviointiin tulisi aina sisältyä myös sosioekonomisten ja kulttuuristen vaikutusten arviointi.

## Kirjallisuus

---

**Barret, S. & Fudge, C.** (eds.) 1981. Policy and action. Essays on the implementation of public policy. London: Methuen.

**Bemelmans-Videc, M.** 1998. Introduction: Policy

instrument choice and evaluation. In: Bemelmans-Videc, M., Rist, R. & Vedung, E. 1998. Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation. New Brunswick: Transaction publishers. p. 1–129. ISBN 1-56000-338-3.

- Coleman, D.** 1994. Comparative evaluation of environmental policies. In: Whitby, M. (ed.). Incentives for countryside management. The case of Environmentally Sensitive Areas. Oxon: Cab International. p. 219–252. ISBN 0-85198-897-0.
- , **Crabtree, R., Froud, J. & O’Caroll, L.** 1992. Comparative effective of conservation mechanisms. Manchester: University of Manchester, Department of Agricultural Economics.
- Elmore, R.** 1985. Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy. In: Hanf, G. & Toonen, T. (eds.). Policy implementation in federal and unitary systems. Dordrecht: Martinus Nijhoff. p 33–70.
- Gauch, H.G.** 1982. Multivariate analysis in community ecology. Cambridge: Cambridge University Press. 298 p.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J. & O’Toole, L.** 1990. Implementation theory and practice. Toward a third generation. Harper Collins Publishers.
- Grin, J. & van de Graaf, H.** 1996. Implementation as communicative action. An interpretive understanding of interactions between policy actors and target groups. *Policy Sciences* 29: 291–319.
- Grönroos, J., Rekolainen, S., Palva, R., Granlund, K., Bärlund, I., Nikander, A. & Laine, Y.** 1998. Maatalouden ympäristötuki. Toimenpiteiden toteutuminen ja vaikutukset v.1995-1997. Suomen ympäristökeskuksen julkaisuja 239. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. 77 p. ISBN 952-11-0331-0.
- Habermas, J.** 1984. The theory of communicative action. Reason and the rationalisation of society. Boston: Beacon Press.
- Ham, C. & Hill, M.** 1984. The policy process in the modern capitalist state. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hilden, M.** 1999. Maatalouden suunnitelmat ja ohjelmat: kohti kestävyttä arvioinnin avulla? In: Aakkula, J. (ed.). Kestävä kehitys maa- ja elintarviketaloudessa: käsitteet, mittaaminen ja arviointi. Ekologisesti kestävä ja yhteiskunnallisesti toteutettava maatalous Bseminaarin alustukset. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen selvityksiä 5/1999. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. p. 36–41. ISBN 951-687-047-3.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H.** 1993. Teemahaastattelu. 6. painos. Helsinki: Yliopistopaino. 144 p. ISBN 951-570-030-2.
- Hjern, B. & Porter, D.** 1981. Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization studies* 2: 211–227.
- Jokinen, P.** 1999. Maatalouden ympäristöpolitiikan muutokset ja näkymät. In: Aakkula, J. (toim.). Kestävä kehitys maa- ja elintarviketaloudessa: käsitteet, mittaaminen ja arviointi. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen selvityksiä 5/99. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. p. 24–30. ISBN 951-687-047-3.
- Jongman, R. H. G., ter Braak, C. J. F & van Tongeren, O. F. R.** 1995. Data analysis in community and landscape ecology. New ed. Cambridge: Cambridge University Press. 299 p. ISBN 0-521-47574-0.
- Kettunen, P.** 1994. Implementation in a multi-organizational setting. Turku: Turun yliopiston julkaisuja. Sarja B, osa 207. ISBN 951-29-0303-2. 195 p.
- Koikkalainen, K., Haataja, K. & Aakkula, J.** 1999. Maatalouden ympäristötuen perustuen merkitys maatilojen taloudelle. In: Maatalouden ympäristöohjelma 1995 - 1999:n taloudellinen analyysi: Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 90. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. 159 p.
- Korkman, J., Ijas, J., Pehkonen, A., Rekolainen, S., Valpasvuo-Jaatinen, P. & Tiilikkala, K.** 1993. Hyvät viljelymenetelmät. Maaseudun ympäristöohjelman mukaiset viljelysuositukset. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 1993:7. 31 p. ISSN 0781-6723.
- Kulki, S.** 1996. Knowledge creation of multinational corporations. Knowledge creation through action. *Acta Unicersitatis Oeconomicae Helsingiensis* A-115. Helsinki: Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Kuusi, O.** 1986. Tietoyhteiskunnan alueellinen eteneminen. In: Tietoyhteiskunta meissä. Pelot, toiveet, teot. Helsinki: Valtion painatuskeskus. p. 150–164. ISBN 91-860-270-0.
- Maa- ja metsätalousministeriö 1994. Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. Maatalouden ympäristötukityöryhmä. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 1994: 19. 38 p.
- 1996. Maatalouden ympäristöohjelma 1995-99. Seurantaryhmän väliraportti. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 1996:18. 61 p.
- 1998. Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999. Seurantaryhmän loppuraportti. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 5/1998. 102 p.
- Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos 1995.

Maatalous tienhaarassa. Lauri Kettusen 60-vuotis-juhlahjulkaisu. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 77. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. ISBN 952-9538-56-1. 167 p.

– 1999. Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja 91. ISBN 951-687-039-2.

**Mazmanian, D. & Sabatier, P.** (eds.) 1981. Effective policy implementation. Lexington, Mass.: D.C. Heath.

– & **Sabatier, P.** 1983. Implementation and public policy. Chicago: Scott Foresman and Co.

– & **Sabatier, P.** 1989. Implementation and public policy with a new postscript. London: University Press of America. 323 p. ISBN 0-8191-7526-9.

**Moxey, A., Whitby, M. & Lowe, P.** 1998. Environmental indicators for a reformed CAP: Monitoring and evaluating policies in agriculture. University of Newcastle upon Tyne: Centre for rural Economy, Department of Agricultural Economics and Food Marketing. 67 p. ISBN 1- 898655-588.

**Nonaka, I. & Takeuchi, H.** 1995. The knowledge B creating firm. How companies create dynamics of innovation. London: Oxford University Press.

OECD 1997. Evaluating economic instruments for environmental policy. OECD, Head of Publications Service. Paris: Organisation for economic co-operation and development. 141 p.

**Peltola, J.** 1999. Maatalouden ympäristöohjelma 1995-99:n vaikutus keinolannoitteiden käyttöön B ekonometrinen analyysi. In: Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n taloudellinen analyysi. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 90. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. p. 134–158. ISBN 951-687-037-6.

**Peuhkuri, T. & Haverinen, R.** 1998. Ympäristöongelmat paikallisena kysymyksenä. In: Koskinen, K.

(ed.). Sosiologisia karttalehtiä. Tampere: Vastapaino. p. 291-304. ISBN 951-768-029-5.

**Pressman, J. & Wildavsky, A.** 1984. Implementation. Third Edition. New York: University of California. 281 p. ISBN 0-520- 05232-3.

**Sairinen, R.** 1996. Suomalaiset ja ympäristöpolitiikka. Tutkimuksia 217. Helsinki: Tilastokeskus.

**Sairinen, R. Viinikainen, T., Kanninen, V. & Lindholm, A.** 1999. Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat. Helsinki: Gaudeamus. 231 p. ISBN 951-662-778-1.

**Sallinen-Kuparinen, A.** 1991. The role of information and communication in the implementation of organizational innovations. Paper prepared for the World Communication Association convention, Jyväskylä, 1991. 47 p.

**Seppänen, H. & Matinlassi, T.** 1997. Maatilojen ympäristönhoito-ohjelmat 1995-97. Helsinki: Maa-seutukeskusten liitto. Moniste. 19 p.

**Slangen, L.** 1997. How to organise nature production by farmers. European Review of Agricultural Economics 24: 508–529.

**Soini, K.** 1999. Ympäristöinformaatio ja viljelijä. Näkökulmia tiedolliseen ohjaukseen. Maatalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja B 21. Jokioinen: Maatalouden tutkimuskeskus. 31 p. ISBN 951-729-546-4.

**Whitby, M. & Lowe, P.** 1994. The political and economic roots of environmental policy in agriculture. In: Whitby, M. (ed.). Incentives for countryside management. The case of Environmentally Sensitive Areas. Oxon: Cab International. p. 1–24. ISBN 0 85198 897 0.

**Yli-Viikari, A.** 2000. Maatalouden kestävyden arvioimisen lähtökohdat. In: Yli-Viikari, A. et al. (eds.). Maatalouden kestävyden indikaattorit. Maatalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja A 74. Jokioinen: Maatalouden tutkimuskeskus. 116 p. ISBN 951-729-570-7.

---

## MYTVAS-kyselyn osana toteutettu viljelykysely

### Viljelijän taustatiedot

#### 1. Viljelijän syntymävuosi

#### 2. Viljelijän koulutus

- 1 ei alan koulutusta
- 2 maatalous- tai metsäalan koulu
- 3 maatalous- tai metsäalan opisto
- 4 maatalous- tai metsäalan korkeakoulututkinto

#### 3. Tulonlähde

- 1 kokonaan maa- ja metsätaloudesta
- 2 yli 50 % maa- ja metsätaloudesta
- 3 alle 50% maa- ja metsätaloudesta

#### 3. Tila on tuotannoltaan

- 1 kasvinviljelytila
- 2 kotieläintila
- 3 puutarhatila
- 4 yhdistelmätila
- 5 avomaavihannestila

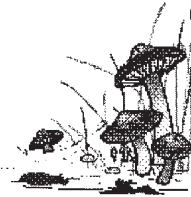
#### 4. Kasvinviljelyn pääasiallinen tuotantotapa

- 1 tavanomainen
- 2 IP
- 3 luomu, siirtymävaihe
- 4 luomu
- 5 torjunta-aineeton tuot

Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimus

**VILJELIJÄKYSELY**  
syksy 1997

Oheiset kysymykset käsittelevät maatalouden ympäristötukiohjelman sisältöä, ohjelman toteuttamista ja kehittämistarpeita. Vastaaminen tapahtuu ympyröimällä vaihtoehto, joka parhaiten vastaa mielipidettänne, tai muulla erikseen ilmoitettavalla tavalla. Täytetty lomake palautetaan haastattelijalle.



**I Ympäristötukiohjelma ja tiedottaminen**

**1. Mistä olette saanut tietoa ympäristötukiohjelmasta? Arvioikaa eri tietolähteiden merkitystä ympyröimällä numero, joka vastaa mielipidettänne.**

(5= erittäin tärkeä merkitys, 1= ei lainkaan merkitystä)

	Erittäin tärkeä merkitys	5	4	3	2	1	Ei lainkaan merkitystä
Koulutustilaisuudet		5	4	3	2	1	
Ympäristötukiesitteet		5	4	3	2	1	
Kunnan maatalousviranomaisen		5	4	3	2	1	
EU-tukihenkilö		5	4	3	2	1	
Maaseutuelinkeinopiiri		5	4	3	2	1	
Alueellinen ympäristökeskus		5	4	3	2	1	
Maaseudun Tulevaisuus		5	4	3	2	1	
Ammattilehdet (Käytännön maamies jne.)		5	4	3	2	1	
Ympäristöhoito-ohjelman tekijä		5	4	3	2	1	
Naapuri tai muut viljelijät		5	4	3	2	1	
Alueen ympäristöprojekti		5	4	3	2	1	
mikä?.....							
Jokin muu tietolähde		5	4	3	2	1	
mikä?.....							

**2. Oletteko saanut ympäristötukiohjelman yhteydessä uutta tietoa maatalouden ympäristönsuojelun ja -hoidon keinoista? Ympyröikää vaihtoehto, joka vastaa mielipidettänne.**

- 1     Kyllä  
2     Ei  
3     En osaa sanoa

**3. Jos vastasitte KYLLÄ, mistä aiheista olette saanut uutta tietoa? Ympyröikää vaihtoehdot, jotka vastaavat mielipidettänne.**

- 1     Suojakaistoista ja -vyöhykkeistä  
2     Muista valumavesien käsittelytavoista (kosteikat, laskeutusaltaat, säätösalaajitus, kalkkisuodinojitus)  
3     Perinnebiotoopeista  
4     Luonnon monimuotoisuuden hoidosta  
5     Maisemanhoidosta  
6     Lannoitteiden käytöstä  
7     Lannan varastoinnista ja levityksestä  
8     Kasvipeitteisyydestä ja kevennetystä muokkauksesta  
9     Torjunta-aineiden käytöstä  
10    Luonnonmukaisesta tuotannosta  
11    Muusta, mistä?.....

**4. Mikä on lisätiedon tarve seuraavista aiheista? Merkitkää numeroin.**

(1=suuri, 2=jonkin verran, 3= ei lainkaan)

Suojakaistojen ja -vyöhykkeiden hoito	---
Suojakaistojen ja -vyöhykkeiden ympäristövaikutukset	---
Kosteikoiden ja laskeutusaltaiden perustaminen	---
Kosteikoiden ja laskeutusaltaiden ympäristövaikutukset	---
Perinnebiotooppien hoito	---
Maiseman hoito	---
Luonnon monimuotoisuuden hoito	---
Lannoitteiden käyttö	---
Lannoituksen ympäristövaikutukset	---
Kasvipeitteisyysvaatimuksen täyttämisen vaihtoehdot	---
Kasvipeitteisyyden ja/tai kevennetyn muokkauksen ympäristövaikutukset	---
Torjunta-aineiden käyttö	---
Torjunta-aineiden ympäristövaikutukset	---
Luonnonmukaisen tuotannon harjoittaminen	---
Luonnonmukaisen tuotannon ympäristövaikutukset	---

**II Ympäristötukeen liittyminen****1. Kysymys niille, jotka eivät ole hakeneet perustukea?**

**a) Mikä on suurin syy sille, että ette ole hakenut perustukea? Ympyröikää se vaihtoehto, joka vastaa mielipidettänne.**

- 1 Maataloustuotannon lopettaminen tai jatkaminen jonkun muun nimissä
- 2 Liian tiukat ehdot
- 3 Riittämätön tiedonsaanti
- 4 Jokin muu syy  
mikä?.....

**b) Jos syynä on tuen saamiselle asetetut liian tiukat ehdot, mikä seuraavista on eniten vaikuttanut poisjääntiinne? Ympyröikää korkeintaan kolme päätökseenne eniten vaikuttanutta syytä.**

- 1 Maatilan ympäristöohjelman teko
- 2 Lannoitukselle määrätyn perustason noudattaminen
- 3 Ehdot karjanlannan varastoinnille
- 4 Karjanlannan talvilevityskielto
- 5 Vähimmäisvaatimus karjanlannan levitysalalle
- 6 Suojakaistojen ja pientareiden perustaminen
- 7 Kasvipeitteisyysvaatimus
- 8 Viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito
- 9 Torjunta-ainekaluston testaus ja käyttäjäkoulutus
- 10 Jokin muu syy  
mikä?.....

**Siirtykää kohtaan IV Väittämät.**



**2. Kysymys niille, jotka ovat hakeneet perustukea. Ympyröikää vaihtoehto, joka vastaa mielipidettänne.**

- 1 Hain perustukea, koska se on taloudellinen edellytys tuotannon jatkamiselle tilallamme.
- 2 Hain perustukea, koska se ei oleellisesti vaikuta tilamme tuotantoon tai talouteen.
- 3 Hain perustukea, vaikka tuki on pienempi kuin sen ehtojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset.
- 4 Hain perustukea muista kuin em. syistä.  
miksi?.....

**III Muutokset tuotannossa ja ympäristössä**

**1. Mitkä ovat olleet merkittävimpiä ympäristötukiohjelman mukanaan tuomia muutoksia tilallanne? Numeroikaa kolme merkittävintä muutosta.**

(1=merkittävin, 2= toiseksi merkittävin, 3=kolmanneksi merkittävin)

Maatilan ympäristönhoito-ohjelman teko	---
Lannoitukselle määritetyn perustason noudattaminen	---
Ehdot karjanlannan varastoinnille ja lannan talvilevityskielto	---
Vähimmäisvaatimus karjanlannan levityslalalle	---
Suojakaistojen ja pientareiden perustaminen	---
Kasvipeitteisyysvaatimus ja/tai kevennetty muokkaus	---
Viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito	---
Torjunta-ainekaluston testaus ja käyttäjäkoulutus	---

**2. Mitkä ympäristötuen ehdoista vaikuttavat mielestänne eniten maaseutuympäristön laatua kohottavasti? Numeroikaa kolme merkittävintä vaikutusta.**

(1=merkittävin, 2= toiseksi merkittävin, 3=kolmanneksi merkittävin)

Maatilan ympäristönhoito-ohjelman teko	---
Lannoitukselle määritetyn perustason noudattaminen	---
Ehdot karjanlannan varastoinnille ja lannan talvilevityskielto	---
Vähimmäisvaatimus karjanlannan levityslalalle	---
Suojakaistojen ja pientareiden perustaminen	---
Kasvipeitteisyysvaatimus ja/tai kevennetty muokkaus	---
Viljelymaiseman ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito	---
Torjunta-ainekaluston testaus ja käyttäjäkoulutus	---

**IV Väittämät**

**Seuraavassa on joukko väittämiä. Ympyröikää numero, joka vastaa mielipidettänne.**

(5= täysin samaa mieltä, 4= jokseenkin samaa mieltä, 3= vaikea sanoa, 2= jokseenkin eri mieltä, 1= täysin eri mieltä)

	Täysin samaa mieltä				Täysin eri mieltä
Perustuen edellyttämien toimien ympäristönsuojelullinen tarkoitus on ymmärrettävä.	5	4	3	2	1
On hyvä, että perustuen ehdoista on muodostettu "tukipaketti", johon viljelijä voi halutessaan sitoutua.	5	4	3	2	1
Perustuen ehdoista pitäisi saada valita omalle tilalle sopivimmat.	5	4	3	2	1
Mikäli veden laatu lähivuosina paranee, se johtuu muusta kuin maatalouden kuorituksen vähenemisestä.	5	4	3	2	1
Ympäristötuki tulee näkymään hoidetumpana maaseutuympäristönä.	5	4	3	2	1

	Täysin samaa mieltä	Täysin eri mieltä
Lohkokohtainen kirjanpito on viljelijääkin hyödyttävä velvoite.	5	4 3 2 1
Kasvipeitteisyys vähentää ravinnehuuhtoutumia.	5	4 3 2 1
Lannoitteita on ennen ympäristöohjelmaa käytetty turhan paljon.	5	4 3 2 1
Lannan varastoinnissa on ollut paljon puutteita, mistä on koitunut ympäristölle haittaa.	5	4 3 2 1
Suojakaistat vähentävät merkittävästi maa-aineksen kulkeutumista vesistöön.	5	4 3 2 1
Lannan levittäminen routaantuneeseen maahan ei todellisuudessa ole kovinkaan haitallista luonnolle.	5	4 3 2 1
Ravinnetaseen laskemisella saadan selville tilalta ympäristöön joutuneet ravinteet.	5	4 3 2 1
Kasvipeitevaatimuksen tulisi koskea vain vesistöihin ja valtaosin rajoittuvia rinnepeltoja.	5	4 3 2 1
Omalla tilallani kevennetty muokkaus on ainoa todellinen vaihtoehto kasvipeitteisyysvaatimuksen täyttämiseksi.	5	4 3 2 1
Karjanlannan syyslevityksestä voitaisiin luopua, mikäli siitä maksettaisiin viljelijälle erillinen korvaus.	5	4 3 2 1
Ravinnetaseiden laskeminen olisi tarpeellista.	5	4 3 2 1
Ympäristöasioiden esiinnousun myötä neuvonnan merkitys on suurempi kuin koskaan aiemmin.	5	4 3 2 1
Ympäristötuesta on tiedotettu hyvin.	5	4 3 2 1
Ympäristötukeen liittyvä paperityö tuntuu turhalta.	5	4 3 2 1
Ympäristötuen toimeenpano on tapahtunut maatalous- ja ympäristö viranomaisten yhteistyönä.	5	4 3 2 1
Ympäristötuen toteuttamista ovat hankaloittaneet tiedon kulussa ilmenneet puutteet.	5	4 3 2 1
Ilman maaseutusihteerin apua en olisi selvinnyt ympäristötukiasioista.	5	4 3 2 1
Viljelijöiden ja ympäristöviranomaisten näkökulmat ovat vesiensuojelussa lähentyneet viimeaikoina.	5	4 3 2 1
Eri tahot antavat ristiriitaisia tietoja maatalouden ympäristönsuojelusta ja ympäristön tilasta.	5	4 3 2 1
Ympäristöasioiden huomioon ottaminen tekee maatalouden harjoittamisesta aiempaa mielekkäämpää.	5	4 3 2 1
Ympäristöhoidon tulisi olla vapaaehtoisuuteen perustuvaa.	5	4 3 2 1
Ilman taloudellisia kannustimia maatalouden ympäristönsuojelu ei edisty.	5	4 3 2 1
Yhtä tilakokonaisuutta laajempia alueellisia suunnitelmia (esim. suojavyöhyke- ja maisemanhoitosuunnitelmia) tarvitaan käytännön toteutuksien vauhdittamiseksi.	5	4 3 2 1
Ympäristötuki tekee ympäristöhoidosta mielekkään.	5	4 3 2 1
Viljelijät tietävät kyllä, kuinka tuotantoa harjoitetaan ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.	5	4 3 2 1
Ympäristönsuojelun ja -hoidon suunnittelu ja toteutus olisi tehtävä tilakohtaisesti.	5	4 3 2 1
Lainsäädännön tulisi tiukemmin määritellä perustaso maatilojen ympäristönhoidolle.	5	4 3 2 1
Haluaisin ottaa ympäristöasiat paremmin huomioon, mutta en tiedä miten.	5	4 3 2 1
Suojakaistat (1-3m) voisivat olla pakollisia ympäristötuesta riippumatta.	5	4 3 2 1
Maatalous on itsessään riittävää maiseman- ja luonnon monimuotoisuuden hoitoa.	5	4 3 2 1
Kuluttajat valintoja tehdessään ratkaisevat viime kädessä miten ympäristöystävällisesti tuotetaan.	5	4 3 2 1
Ympäristötuki pitäisi keskittää alueille, jossa maatalouden ympäristökuormitus on keskimääräistä suurempaa.	5	4 3 2 1
Maaseutumaiseman ylläpitämiseksi tarvitaan taloudellista tukea.	5	4 3 2 1
Nykyisenkaltaista ympäristötukiohjelmaa voisi jatkaa Suomessa vuoden 1999 jälkeen.	5	4 3 2 1

	Täysin samaa mieltä				Täysin eri mieltä
Suomalainen kuluttaja ei tiedä, miten ympäristöystävällisesti Suomessa tuotetaan.	5	4	3	2	1
Suomen maatalouden ympäristönhoidon tavoitteet tulisi asettaa yleiseurooppalaiselle tasolle.	5	4	3	2	1
Tiedotusvälineiden ansiosta maatalouden ympäristöasioihin suhtaudutaan myönteisemmin.	5	4	3	2	1
Muuhun Eurooppaan verrattuna suomalaisessa maataloustuotannossa otetaan ympäristönäkökohdat hyvin huomioon.	5	4	3	2	1

## V Erityisympäristötukiohjelma

### 1. Kysymys niille, jotka eivät ole hakeneet erityisympäristötukea.

**Mikä on ollut suurin syy sille, että ette ole hakenut erityisympäristötukea? Merkitkää numeroilla kolme tärkeintä syytä.** (1=tärkein, 2=toiseksi tärkein, 3= kolmanneksi tärkein)

Pitkät sopimusajat	—
Hakuajankohta (talvi)	—
Liian pieni korvaus	—
Kohde sijaitsee vuokramaalla	—
Riittämätön tiedonsaanti	—
Rahoituksen epävarmuus	—
Tilalla ei sopivaa kohdetta	—
Perustuki riittävä ympäristön tilan parantamiseksi	—
Muu syy	—
mikä?.....	

### 2. Kysymys niille, jotka ovat hakeneet erityisympäristötukea.

**Miksi tilalenne on haettu erityisympäristötukea? Ympyröikää se vaihtoehto , joka vastaa mielipidettänne.**

- 1 Erityisympäristötuet parantavat merkittävästi ympäristön tilaa.
  - 2 Korvaus on hyvä suhteessa vaadittuihin toimenpiteisiin.
  - 3 Tilalla on jo aiemmin ollut erityistukien mukainen kohde, johon nyt saatu tai haettu rahoitusta.
  - 4 Lähiympäristössä on toteutettu erityistuen mukaisia toimia.
  - 5 Hakemiseen on vaikuttanut jokin muu syy.
- mikä?.....

### 3. Kysymys kaikille: Miten arvioisitte seuraavien toimien merkitystä maatalouden tai maaseudun ympäristönhoidon kannalta? Ympyröikää numero, joka vastaa mielipidettänne.

	Erittäin tärkeä				Ei lainkaan merkitystä
Leveät suojavyöhykkeet	5	4	3	2	1
Kosteikot ja laskeutusaltaat	5	4	3	2	1
Kalkkisuodinojat ja säätösalaajitus	5	4	3	2	1
Perinnebiotooppien hoito	5	4	3	2	1
Maisemanhoito	5	4	3	2	1
Luonnon monimuotoisuuden edistäminen	5	4	3	2	1
Alkuperäisrotujen kasvattaminen	5	4	3	2	1
Laajaperäinen tuotanto	5	4	3	2	1
Lannan käytön tehostaminen	5	4	3	2	1
Happamien sulfaattimaiden kalkitus	5	4	3	2	1
Luonnonmukainen tuotanto	5	4	3	2	1

**Kiitos vastauksistanne!**

**TEEMAHAASTATTELUN KYSYMYSRUNKO**

(Kysymykset vaihtelivat hieman toimijatahoittain.)

**1. Ympäristötukijärjestelmän sisältö**

- 1.1. Miten määrittelisitte 'kestävän maatalouden'? Mitkä ovat olleet Suomessa tärkeimpiä virstanpylväitä kestävän maatalouden saavuttamisessa? Miten Suomessa toteutettava maatalouden ympäristötukijärjestelmä vastaa mielestänne kestävän maatalouden tavoitteiden saavuttamista?
- 1.2. Suomen maataloustuotannossa on selkeitä alueellisia eroja. Ovatko nämä erot otettu riittävästi huomioon ympäristötukijärjestelmän laadinnassa ja toimeenpanossa? Entä tilakohtaiset erot?
- 1.3. Maatalouden ympäristötuki jakautuu perus- ja erityistukimuotojen, sekä koulutus- ja kokeiluhankkeiden kesken. Miten näette kansallisen tukibudjetin jakamisen näiden ympäristötuen eri muotojen välillä maatalouden ympäristönsuojelun näkökulmasta? Miten arvioisitte perus- ja erityistukeen valittua toimenpiteiden joukkoa ympäristönsuojelun näkökulmasta? Entä käytännön toteutuksen näkökulmasta?

**2. Toimeenpano**

- 2.1. Miten ympäristötukijärjestelmä on vaikuttanut työnne kuvaa?
- 2.2. Miten arvioisitte ympäristöohjelman toimeenpanoa edustamanne organisaation näkökulmasta? Mikä on ollut organisaationne rooli tai 'paikka' järjestelmän toimeenpanossa?
- 2.3. Miten eri organisaatioiden aj. viranomaisten yhteistyö on kehittynyt ohjelman toimeenpanon aikana? Millaisia uusia vuorovaikutuksen muotoja toimeenpanon on tuonut (esimerkkejä)? Millaisia kokemuksia teillä on näistä vuorovaikutuksen eri muodoista?
- 2.4. Onko toimeenpanossa ilmennyt ristiriitoja organisaatioiden välillä? Miten näitä ristiriitoja on ratkottu?
- 2.5. Miten järjestelmän siirto paikalliselle tasolle on tapahtunut? Onko siinä ilmennyt ongelmia? Mitkä ovat olleet tiedottamisen kynnyksysymyksiä?
- 2.6. Erityistukijärjestelmän 'markkinointiin' käytettiin resursseja melkoisesti. Miten luonnehtisitte tämän prosessin teknistä toteutusta alueellisella ja paikallisella tasolla? Mitä hyvää tai mitä vaikeuksia siinä on ollut?
- 2.7. Onko ohjelman sisällöstä ja /tai toimeenpanosta tullut teille palautetta? Keneltä sitä on tullut ja millaista se on ollut?
- 2.8. Minkälaista tietoa olisi tarvittu / tarvitaan jatkossa uutta ohjelmaa valmisteltaessa ja toimeenpantaessa.

## **1. Ympäristöinformaatio ja viljelijä**

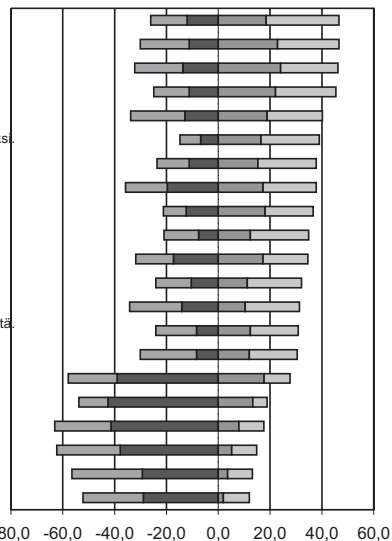
- 1.1. Mikä on arvionne viljelijöiden ymāristötietoisuuden tasosta? Ovatko he riittävän tietoisia ympāristöystävällisen maatalouden toteuttamisesta? Missā ovat suurimmat puutteet?
- 1.2. Miten viljelijöiden ympāristötietoisuutta voitaisiin parantaa?
- 1.3. Miten järjestelmästä tiedottaminen on käsityksenne mukaan vaikuttanut viljelijöiden ympāristöasenteisiin ja -käyttäytymiseen? Entā muun väestön käsityksiin maatalouden ja viljelijöiden ympāristösuhteesta ja viljelijöiden asemasta?

## **2. Kestävän maatalouden ohjauskeinot**

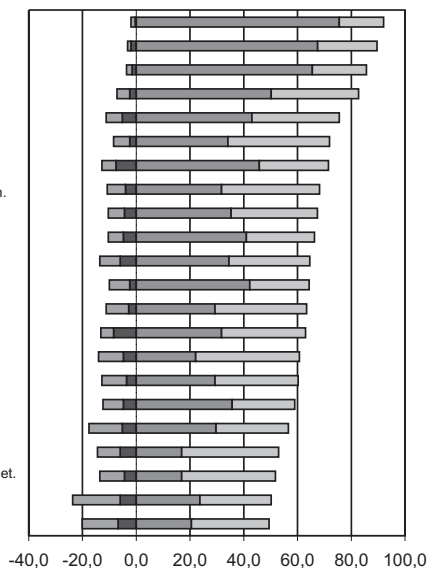
- 2.1. Mikä on näkemyksenne maatalouden ympāristöpolitiikan keinoista yleensä: säädökset, taloudelliset ohjauskeinot vs. tiedolliset ohjauskeinot? Miten ja missā suhteessa näitä tulisi käyttää?
- 2.2. Mikä on arvionne maatalouden ympāristötukijärjestelmän kokonaisvaikutuksista suhteessa käytettyihin varoihin?
- 2.3. Miten järjestelmän kustannustehokkuutta tai ohjaustehokkuutta olisi voitu parantaa?
- 2.4. Miten ympāristötukijärjestelmän rakennetta ja toimeenpanoa tulisi kehittää tai muuttaa? Tulisiko tukiohjelma muutta pysyviksi säädöksiksi joiltain osin tai kokonaan?

Viljelijöiden (n = 249) vastaukset väittämiin tarkasteltuna vastausten täysin ja jokseenkin samaa mieltä ja eri mieltä jakaumia (%) (arvosteluasteikko 1–5, missä 1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä).

Ympäristötuki tulee näkyämään hoidetumpana maaseutuympäristönä.  
 Ympäristöhoidon tulisi olla vapaaehtoisuuteen perustuvaa.  
 Ilman maaseutusihiteerin apua en olisi selvinnyt ympäristötukiasioista.  
 Kuluttajat valintoja tehdessään ratkaisevat viime kädessä miten ympäristöystävällisesti tuotetaan.  
 Lannoitteita en ennen ympäristöohjelmaa käytetty turhan paljon.  
 Yhtä tilakokonaisuutta laajempia alueellisia suunnitelmia tarvitaan käytännön toteutuksien vauhdittamiseksi.  
 Ravinnetaseiden laskeminen olisi tarpeellista.  
 Ympäristötuki pitäisi keskittää alueille, jossa maatalouden ymp.kuormitus on keskimääräistä suurempaa.  
 Ympäristötuen toimeenpano on tapahtunut maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä.  
 Ravinnetaseen laskemisella saadaan selville tilalta ympäristöön joutuneet ravinteet.  
 Suomen maatalouden ympäristöhoidon tavoitteet tulisi asettaa yleiseurooppaliselle tasolle.  
 Tiedotusvälineiden ansioista maatalouden ympäristöasioihin suhtaudutaan myönteisemmin.  
 Ympäristöasioiden huomioiminen tekee maatalouden harjoittamisesta aiempaa mielekkäämpää.  
 Mikäli veden laatu vähivuosina paranee, se johtuu muusta kuin maatalouden kuormituksen vähenemisestä.  
 Ympäristötuen toteuttamista ovat hankaloittaneet tiedon kulussa ilmenneet puutteet.  
 Suojakaistat (1-3m) voisivat olla pakollisia ympäristötuesta riippumatta.  
 Karjanlannan syyslevityksestä voitaisiin luopua, mikäli siitä maksettaisiin viljelijälle erillinen korvaus.  
 Omalla tilallani kev. muokkaus on ainoa todellinen vaihtoehto kasvipelteisyysvaatimuksen täyttämiseksi.  
 Lannan levittäminen routautuneeseen maahan ei todellisuudessa ole kovinkaan haitallista luonnolle.  
 Lainsäädännön tulisi tiukemmin määritellä perustaso maatalojen ympäristöhoidolle.  
 Haluaisin ottaa ympäristöasiat paremmin huomioon, mutta en tiedä miten.



Muuhun Eurooppaan verrattuna suom. maataloudessa otetaan ympäristö hyvin huomioon.  
 Maaseutumaiseman ylläpitämiseksi tarvitaan taloudellista tukea.  
 Ilman taloudellisia kannustimia maatalouden ympäristönsuojelu ei edisty.  
 Suomalainen kuluttaja ei tiedä, miten ympäristöystävällisesti Suomessa tuotetaan.  
 Lohkokohtainen kirjanpito on viljelijäkin hyödyttävä velvoite.  
 Viljelijät kyllä tietävät, kuinka tuotantoa harjoitetaan ympäristönäkökohdat huomioiden.  
 Nykyisenkaltaista ympäristötukiohjelmaa voisi jatkaa Suomessa vuoden 1999 jälkeenkin.  
 Ympäristöasioiden esiinnousun myötä neuvonnan merkitys on suurempi kuin koskaan ennen.  
 Ympäristönsuojelun ja -hoidon suunnittelu ja toteutus olisi tehtävä tilakohtaisesti.  
 Eri tahot antavat ristiriitaisia tietoja maatalouden ympäristönsuojelusta ja ympäristön tilasta.  
 Kasvipelteivaatimuksen tulisi koskea vain vesistöihin ja valtaajiin rajoittuvia rinnepeltoja.  
 Perustuen ehdoista pitäisi saada valita omalle tilalle sopivimmat.  
 Maatalous on itsessään riittävää maiseman- ja luonnon monimuotoisuuden hoitoa.  
 Ympäristötuki tekee ympäristöhoidosta mielekkään.  
 Ympäristötuesta on tiedotettu hyvin.  
 Perustuen edellyttämien toimien ympäristönsuojelullinen tarkoitus on ymmärrettävä.  
 Lannan varastoinnissa on ollut paljon puutteita, mistä on koitunut ympäristölle haittaa.  
 Kasvipelteisyys vähentää ravinnehuuhtoumia.  
 On hyvä, että perustuen ehdoista on muodostettu tukipaketti, johon viljelijä voi sitoutua.  
 Viljelijöiden ja ymp.viranomaisten näkökulmat vesiensuojelussa ovat viime aikoina lähentyneet.  
 Ympäristötukeen liittyvä paperityö tuntuu turhalta.  
 Suojakaistat vähentävät merkittävästi maa-aineksen kulkeutumista vesistöön.



■ Täysin eri mieltä	■ Jokseenkin eri mieltä
■ Eri mieltä	■ Jokseenkin samaa mieltä
■ Täysin samaa mieltä	■



Asenneväättämien pohjalta korrespondenssi- ja ryhmittelyanalyysin avulla tehty viljelijöiden luokittelu viiteen asennetyyppiin. Taulukossa näkyvät väittämiä keskiarvot asennetyypeittäin (I–V) sekä näiden keskiarvot (ALL).

	I	II	III	IV	V	ALL
1.Perustuen edellyttämien toimien ympäristönsuojelullinen tarkoitus on ymmärrettävä.	3,8	4,5	3,5	2,3	3,1	3,7
2. On hyvä, että perustuen ehdoista on muodostettu "tukipaketti", johon viljelijä voi halutessaan sitoutua.	3,6	4,2	3,2	2,5	2,6	3,5
3. Perustuen ehdoista pitäisi saada valita omalle tilalle sopivimmat.	3,9	3,5	4,3	4,4	3,8	3,9
4. Mikäli veden laatu lähivuosina paranee, se johtuu muusta kuin maatalouden kuormituksen vähenemisestä.	3,1	2,8	3,3	3,3	3,0	3,1
5.Ympäristötuki tulee näkymään hoidetumpana maaseutu-ympäristönä.	3,5	3,8	3,0	2,4	2,0	3,3
6.Lohokohtainen kirjanpito on viljelijääkin hyödyttävä velvoite.	4,3	4,6	3,6	2,5	4,1	4,0
7.Kasvipeitteisyys vähentää ravinnehuuhtoumia.	3,8	4,1	3,2	2,6	4,2	3,6
8.Lannoitteita on ennen ympäristöohjelmaa käytetty turhan paljon.	3,1	3,7	2,9	2,2	3,3	3,1
9.Lannan varastoinnissa on ollut paljon puutteita, mistä on koitunut ympäristölle haittaa.	4,0	4,5	3,3	2,7	4,2	3,8
10. Suojakaistat vähentävät merkittävästi maa-aineksen kulkeutumista vesistöön.	3,6	3,8	3,2	2,2	4,0	3,4
11.Lannan levittäminen routaantuneeseen maahan ei todellisuudessa ole kovinkaan haitallista luonnolle.	2,0	1,7	2,9	2,3	1,7	2,2
12. Ravinnetaseen laskemisella saadaan selville tilalta ympäristöön joutuneet ravinteet.	3,1	3,7	3,0	2,1	3,7	3,2
13. Kasvipeitevaatimuksen tulisi koskea vain vesistöihin ja valtaajiin rajoittuvia rinnepeltoja.	3,8	3,3	4,2	4,1	4,3	3,8
14. Omalla tilallani kevennetty muokkaus on ainoa todellinen vaihtoehto kasvipeitteisyysvaatimuksen täyttämiseksi.	1,9	2,3	2,8	2,0	1,3	2,2
15.Karjanlannan syyslevityksestä voitaisiin luopua, mikäli siitä maksettaisiin viljelijälle erillinen korvaus.	1,6	3,2	2,8	1,8	1,4	2,3
16. Ravinnetaseiden laskeminen olisi tarpeellista.	2,9	3,9	3,2	2,3	3,1	3,2
17.Ympäristöasioiden esiinnousun myötänevannon merkitys on suurempi kuin koskaan aiemmin.	3,9	4,4	3,9	3,0	2,7	3,9
18. Ympäristötuesta on tiedotettu hyvin.	3,9	3,9	3,3	3,5	2,3	3,6
19. Ympäristötukeen liittyvä paperityö tuntuu turhalta.	3,3	2,8	4,1	4,0	3,3	3,4
20. Ympäristötuen toimeenpano on tapahtunut maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä.	3,3	3,6	3,2	2,1	3,3	3,2
21. Ympäristötuen toteuttamista ovat hankaloittaneet tiedon kulussa ilmenneet puutteet	2,8	2,8	3,4	3,2	3,6	3,0
22. Ilman maaseutusihteerin apua en olisi selvinnyt ympäristötukiasioista.	2,9	3,0	3,7	3,7	3,9	3,3
23.Viljelijöiden ja ympäristöviranomaisten näkökulmat ovat vesiensuojelussa lähentyneet viimeaikoina.	3,6	4,1	3,1	3,0	3,1	3,5
24.Eri tahot antavat ristiriitaisia tietoja maatalouden ympäristönsuojelusta ja ympäristön tilasta.	4,0	3,6	4,0	4,3	4,2	3,9
25.Ympäristöasioiden huomioinnin ottaminen tekee maatalouden harjoittamisesta aiempaa mielekkäämpää.	3,0	3,6	2,7	2,0	1,7	2,9
26.Ympäristöhoidon tulisi olla vapaaehtoisuuteen perustuvaa.	3,4	2,3	3,6	4,2	3,9	3,3
27.Ilman taloudellisia kannustimia maatalouden ympäristönsuojelu ei edisty.	4,2	4,7	4,4	4,5	4,7	4,5

28.Yhtä tilakokonaisuutta laajempia alueellisia suunnitelmia (esim. suojavyöhyke- ja maisemanhoitosuunnitelmia) tarvitaan käytännön toteutuksien vauhdittamiseksi.	3,2	3,9	3,3	2,7	3,0	3,4
29.Ympäristötuki tekee ympäristönhoidosta mielekkään.	3,9	4,4	3,7	2,7	1,8	3,7
30.Viljelijät kyllä tietävät, kuinka tuotantoa harjoitetaan ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.	3,9	3,6	3,9	4,8	4,0	3,9
31. Ympäristönsuojelun ja -hoidon suunnittelu ja toteutus olisi tehtävä tilakohtaisesti.	4,0	4,0	3,8	3,8	3,3	3,9
32.Lainsäädännön tulisi tiukemmin määrittellä perustaso maatilojen ympäristönhoidolle.	2,4	2,4	2,6	1,5	1,7	2,3
33. Haluaisin ottaa ympäristöasiat paremmin huomioon, mutta en tiedä miten.	2,1	2,3	2,8	1,8	2,4	2,3
34.Suojakaistat (1-3m) voisivat olla pakollisia ympäristötuesta riippumatta.	2,8	2,7	2,8	1,1	1,0	2,5
35.Maatalous on itsessään riittävää maiseman- ja luonnon monimuotoisuuden hoitoa.	3,8	3,4	3,9	4,5	4,0	3,8
36. Kuluttajat valintoja tehdessään ratkaisevat viime kädessä miten ympäristöystävällisesti tuotetaan.	3,4	3,4	3,2	3,3	2,6	3,3
37.Ympäristötuki pitäisi keskittää alueille, jossa maatalouden ympäristökuormitus on keskimääräistä suurempaa.	2,7	2,8	3,4	2,7	4,7	3,0
38. Maaseutumaiseman ylläpitämiseksi tarvitaan taloudellista tukea.	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5
39.Nykyisenkaltaista ympäristötukiohjelmaa voisi jatkaa Suomessa vuoden 1999 jälkeen.	4,1	4,6	4,1	3,0	2,0	4,0
40. Suomalainen kuluttaja ei tiedä, miten ympäristöystävällisesti Suomessa tuotetaan.	4,2	4,1	4,4	4,3	4,3	4,2
41.Suomen maatalouden ympäristönhoidon tavoitteet tulisi asettaa yleiseurooppalaiselle tasolle.	3,2	2,5	3,3	2,8	4,6	3,1
42.Tiedotusvälineiden ansiosta maatalouden ympäristöasioihin suhtaudutaan myönteisemmin.	3,1	3,4	3,2	2,3	2,9	3,1
43.Muuhun Eurooppaan verrattuna suomalaisessa maataloustuotannossa otetaan ympäristönäkökohdat hyvin huomioon	4,6	4,7	4,6	4,8	4,7	4,7

		Julkaisun sarja ja numero Maatalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja A 89	
		Julkaisuaika (kk ja vuosi) Joulukuu 2000	
Tekijä(t) Katriina Soini ja Hannu Tuuri		Tutkimushankkeen nimi	
		Toimeksiantaja(t) Maatalouden tutkimuskeskus	
Nimike Maatalouden ympäristötukijärjestelmän (1995–1999) toimeenpano			
Tiivistelmä  <p>Suomessa toteutettiin ensimmäinen maatalouden ympäristötukijärjestelmä vuosina 1995–1999. Tämä sisällöltään laaja ja taloudelliselta merkitykseltään huomattava järjestelmä edusti uudentyyppistä ohjauskeinoa Suomen maatalouden ympäristöpolitiikassa.</p> <p>Tämä tutkimus tarkastelee ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoa alueellisten ja paikallisten viranomaisten, neuvojien ja viljelijöiden näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, miten järjestelmän toimeenpano on osaltaan vaikuttanut ympäristötukijärjestelmässä saavutettuihin tuloksiin ja millaisia muutoksia ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon myötä on tapahtunut maatalouden ympäristönsuojelun ja -hoidon toimijaverkostoissa. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin, miten eri toimijat suhtautuvat maatalouden ympäristöpolitiikan ohjauskeinoihin. Tutkimus toteutettiin haastattelemalla alueellisia ja paikallisia viranomaisia ja neuvojia. Viljelijöiden näkemyksiä selvitettiin heille suunnatussa kyselyssä.</p> <p>Tutkimus osoitti, että vaikka ympäristötukijärjestelmässä saavutettiin monia sille asetettuja tavoitteita, järjestelmä ei onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla sitouttamaan eri tahoja maatalouden ympäristönsuojelun käytännön toteutuksiin. Sitoutumista voitaisiin parantaa esimerkiksi kehittämällä toimeenpanon rakennetta siten, että se vahvistaisi paikallisten toimijoiden asemaa toimeenpanossa. Lisäksi ympäristönsuojelullista koulutusta ja tiedotusta tulisi lisätä toimeenpanon eri vaiheissa ja eri tasoilla. Ympäristötuki sai aikaan uusia arvokkaita yhteistyömuotoja maatalous- ja ympäristöpuolen organisaatioiden välillä. Tämä avanee edelleen mahdollisuuksia uudentyyppisten toimintatapojen kehittymiselle maatalouden ympäristöohjauksessa. Tutkimus osaltaan vahvisti myös näkemystä siitä, että kestävä maatalouden edistämiseksi tarvitaan useita erilaisia, mutta toisiaan tukevia ohjauskeinoja.</p>			
Avainsanat: maatalous, ympäristö, kestävä maatalous, erityistuki, maatalouden ympäristötukijärjestelmä, ohjauskeinot, perustuki, toimeenpano			
Toimintayksikkö Maatalouden tutkimuskeskus, Luonnonvarojen tutkimus, Luonnonvarat, 31600 Jokioinen			
ISSN 1238-9935	ISBN 951-729-591-X	<input type="checkbox"/> Tuloksia voi soveltaa luomuviljelyssä	
Myynti: MTT tietopalveluyksikkö, 31600 JOKIOINEN Puhelin (03) 4188 2327 Telekopio (03) 4188 2339		Sivuja 60 s. + 4 liitettä	Hinta

Jyväskylän yliopistopaino 2000  
ISBN 951-729-591-X  
ISSN 1238-9935