



Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen

Jyrki Aakkula, Pekka Jokinen,
Minna Kaljonen & Laura Kröger



MTT:n selvityksiä 127
73 s., 2 liitettä

Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen

Jyrki Aakkula, Pekka Jokinen,
Minna Kaljonen & Laura Kröger

ISBN-13: 978-952-487-063-4 (Painettu)

ISBN-10: 952-487-063-0 (Painettu)

ISBN-13: 978-952-487-064-1 (Verkkajulkaisu)

ISBN-10: 952-487-064-9 (Verkkajulkaisu)

ISSN 1458-509X (Painettu)

ISSN 1458-5103 (Verkkajulkaisu)

www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts127.pdf

Copyright

MTT

Kirjoittajat

Julkaisija ja kustantaja

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

www.mtt.fi/mttl

Jakelu ja myynti

MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki

Puhelin (09) 56 080, telekopio (09) 563 1164

sähköposti julkaisut@mtt.fi

Julkaisuvuosi

2006

Painopaikka

Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print

Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen

Jyrki Aakkula¹⁾, Pekka Jokinen²⁾, Minna Kaljonen³⁾ & Laura Kröger¹⁾

¹⁾ MTT Taloustutkimus, Luutnantintie 13, 00410 Helsinki, etunimi.sukunimi@mtt.fi

²⁾ Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos, 33014 Tampereen yliopisto, pekka.jokinen@uta.fi

³⁾ Suomen ympäristökeskus, PL 140, 00251 Helsinki, minna.kaljonen@ymparisto.fi

Tiivistelmä

EU-jäsenyys muutti Suomessa harjoitettua maatalouden ympäristöpolitiikkaa. Koska ympäristöasioiden merkitys maataloudessa on suuri myös tulevaisuudessa, maatalous- ja ympäristökysymyksiä yhdentävän politiikkatiedon tarve kasvaa. Erityisesti tarvitaan tietoa maatalous- ja ympäristöpoliittisen päätöksenteon välisistä suhteista, jotta maatalous- ja maaseutupoliittiset ratkaisut pystyttäisiin paremmin sovittamaan vastaamaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitystä.

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia politiikkaoppimisen näkökulmasta niitä institutionaalisia ja politiikan sisältökäsitysten muutoksia, jotka maatalouden ympäristöpolitiikassa ovat tapahtuneet EU-jäsenyyden myötä. Lisäksi tavoitteena oli tuottaa tietoa niistä kansallisista ja yhteisötason kehityskuluista, joilla on merkitystä maatalous- ja ympäristöpolitiikan yhdentämisen kannalta sekä arvioida niitä institutionaalisia tekijöitä, jotka vaikuttavat maatalouden ympäristöpolitiikan kykyyn vastata sille asetettuihin haasteisiin.

Uudesta, ylikansallisesta politiikkaympäristöstä huolimatta politiikan instituutioiden ja käytäntöjen muutokset ovat toistaiseksi olleet suhteellisen vähäisiä maatalouden ympäristöpolitiikassa, vaikka sen sisältö onkin muuttunut merkittävästi. Maatalouden ympäristöpolitiikassa selvin muutos on tapahtunut yhteiskuntapoliittisissa diskursseissa. Maatalouden ympäristökysymykset eivät enää 1990-luvulta lukien ole näyttäneet elinkeinon marginaalikysymyksiä. Sen sijaan ne on alettu esittää sekä maatalouspolitiikassa että ympäristöpolitiikassa elinkeinon haasteina.

Politiikan suunnitteluprosessit ovat luoneet maatalouden ympäristöpolitiikan kentälle perinteisten maataloussuuntautuneen kannatusryhmän ja ympäristöpainotteisen kannatusryhmän rinnalle kolmannen maatalouden ympäristöpolitiikan kannatusryhmän. Se ei pidä maatalousympäristön suojelua itseisarvona vaan näkee sen välttämättömänä maatalouden nauttiman yleisen yhteiskunnallisen hyväksynnän säilyttämiseksi. Maatalouden ympäristöpolitiikan yhteistyörakenteiden muuttuminen näkyy myös aluetason hallinnollisissa rutiineissa sekä alueellisessa yleissuunnittelussa ja muissa yhteistyöprojekteissa.

Suomalaista maatalouden ympäristöpolitiikkaa ohjanneen kansallisen yhdenmukaisuuden periaate on saamassa rinnalleen ympäristötoimenpiteiden paikallista kohdentamista korostavan politiikkakehyksen. Alue- ja paikallistasolta voimakkaasti esiin nouseva politiikkakehitys, joka korostaa paikallisen ja kokemuseräisen tiedon merkitystä maatalouden ympäristöhoidossa, ei ole toistaiseksi riittävästi välittynyt kansallisen tason politiikan muotoiluun.

Kaikkiaan voidaan todeta, että politiikkaoppimista on kiistatta tapahtunut ja että sitä yhä tapahtuu maatalouden ympäristöpolitiikan osajärjestelmän sisällä. Tämä oppiminen ei kuitenkaan ole säteillyt tarpeeksi vahvasti osajärjestelmän ulkopuolelle. Osajärjestelmä on ikään kuin kääntynyt sisäänpäin, jolloin oppiminen ei ole kohdistunut politiikan järjestelmän rakenteisiin tai periaatteisiin vaan politiikan toimenpiteiden yksityiskohtaisempiin sisältöihin. Olennaista olisikin saada tehostettua politiikkaoppimista sekä maataloussektorin sisällä eri osajärjestelmien välillä että maatalouden ja muiden politiikkasektoreiden kesken.

Asiasanat: maatalouden ympäristöpolitiikka, politiikkaoppiminen, monitasoinen hallinta, ympäristötuki

Policy learning and scales of agri-environmental policy

Jyrki Aakkula¹⁾, Pekka Jokinen²⁾, Minna Kaljonen³⁾ & Laura Kröger¹⁾

¹⁾ MTT Agrifood Research Finland, Economic Research, Luutnantintie 13, FI-00410 Helsinki, Finland, firstname.lastname@mtt.fi

²⁾ University of Tampere, Department of Regional Studies, FI-33014 University of Tampere, Finland, pekka.jokinen@uta.fi

³⁾ Finnish Environment Institute, P.O.Box 140, FI-00251 Helsinki, Finland, minna.kaljonen@ymparisto.fi

Abstract

During the past 10 years Finnish agricultural policy has undergone significant changes. Structural changes of agriculture, emphasis on the joint production of food and public goods, food crises, as well as raising environmental awareness have all contributed to the policy change. Therefore, more information on the relationship between agricultural and environmental decision-making is needed to guarantee that national policy actions are on the line with the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU), its accompanying measures and the environmental legislation of the EU.

The aim of this study was to examine in the context of policy learning what has been learnt from recent policy processes and how these learning processes have influenced current policy-making. This was carried out by analysing the evolution of the agri-environmental policy over time by examining the characteristics of different policy belief systems within it and by identifying the crucial elements that may either prohibit or enable policy learning. Institutional changes and policy belief systems at the national, regional and local levels were analysed. Furthermore, the connections between policy formation and implementation were examined from the perspective of policy learning. Special attention was paid to the roles of policy brokers and intermediaries in enabling the co-operation between different groups of actors and levels of governance.

Although the content of the agri-environmental policy has altered considerably, institutional changes have been relatively minor. The most noticeable change in the agri-environmental policy has taken place in terms of societal discourses. Starting from the 1990s, agri-environmental issues have not any more been portrayed as marginal phenomena but as serious challenges for agricultural and environmental policy-making.

The development of agri-environmental policy process has led to a formation of a new advocacy coalition in the agri-environmental policy field. The traditional pro-agriculture and pro-environment advocacy coalitions have become challenged by a new agri-environmental policy coalition. The new coalition does not consider that the conservation of agricultural environment is a matter of actual intrinsic value but emphasises that if the general social acceptance of agriculture is to be sustained, public benefits derived from agricultural environment are likely to play a significant role.

This study showed that policy learning has played and still plays an important role within the agri-environmental policy subsystem but the results of learning have not diffused out from the subsystem. In fact, the agri-environmental policy subsystem has turned inwards and, as a consequence, policy learning has not focused on fundamental policy principles or institutional structures but on the details of single policy measures. Thus, it would be highly essential to strengthen policy learning across the different subsystems of the agricultural sector as well as across the agricultural sector and other relevant policy sectors.

Index words: agri-environmental policy, policy learning, multilevel governance, agri-environmental subsidies

Esipuhe

Tässä raportissa esitetään yhteenveto tuloksista, jotka on saavutettu maa- ja metsätalousministeriön maatilatalouden kehittämisrahaston rahoittamassa Maatalouden ympäristöpolitiikan kehittyminen EU-jäsenyyden myötä (MYKEM) -tutkimushankkeessa. Tutkimusryhmään ovat kuuluneet yliassistentti, dosentti Pekka Jokinen Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitokselta, vanhempi tutkija Minna Kaljonen Suomen ympäristökeskuksesta sekä erikoistutkija Jyrki Aakkula ja projektitutkija Laura Kröger MTT Taloustutkimuksesta.

Tutkimuksen ensimmäisenä päätavoitteena oli tutkia politiikkaoppimisen näkökulmasta niitä institutionaalisia ja politiikan sisältökäsitysten muutoksia, jotka maatalouden ympäristöpolitiikassa ovat tapahtuneet EU-jäsenyyden myötä. Erityisesti tarkastelun kohteena oli maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumisprosessi kansallisella tasolla. Lisäksi selvitettiin maatalouden ympäristöpolitiikan toteuttamiskäytäntöjä ja toimijoiden välistä yhteistyötä alueellisella ja paikallisella tasolla suhteessa toimijoiden vallitseviin politiikan sisältökäsityksiin ja analysoitiin politiikan muotoutumisen ja toteuttamisen välistä yhteyttä erityisesti eri poliittisten toimijoiden ja eri hallinnon tasojen näkökulmasta. Tutkimuksen toisena päätavoitteena oli tuottaa tietoa niistä kansallisista ja yhteisötason kehityskuluista, joilla on merkitystä maatalous- ja ympäristöpolitiikan yhdentämisen kannalta sekä arvioida niitä institutionaalisia tekijöitä, jotka vaikuttavat maatalouden ympäristöpolitiikan kykyyn vastata sille asetettuihin haasteisiin.

Hankkeella oli maa- ja metsätalousministeriön asettama ohjausryhmä, johon kuuluivat puheenjohtajana apulaisosastopäällikkö Heimo Hanhilahti maa- ja metsätalousministeriöstä sekä jäsenenä johtaja Seppo Aaltonen Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitosta, yliopistonlehtori Erland Eklund Helsingin yliopistosta, ylitarkastaja Tarja Haaranen maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöneuvos Heikki Latostenmaa ympäristöministeriöstä, tuotekehitysjohtaja Hannu Seppänen ProAgria Maaseutukeskusten liitosta, professori John Sumelius Helsingin yliopistosta ja osastopäällikkö Pirkko Valpasvuo-Jaatinen Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta. Tutkimusryhmä kiittää ohjausryhmää ansiokkaasta ja näkemyksellisestä kommentoinnista.

Helsingissä marraskuussa 2006

Jyrki Aakkula

Tutkimuksen vastuullinen johtaja

Sisällysluettelo

1	Johdanto	7
2	Politiikan skaalat ja oppiminen: käsitteellinen tausta	11
2.1	Politiikan vertikaalinen skaala: monitasoinen hallinta ja eurooppalaistuminen	11
2.2	Politiikan horisontaalinen skaala: politiikan integraatio	13
2.3	Institutionaalinen muutos	15
2.4	Politiikkaoppiminen	16
3	Maatalouden ympäristöpolitiikka Suomessa ennen EU-jäsenyyttä	20
3.1	Maatalouden modernisaatio ja ympäristöongelmat.....	20
3.2	Maatalouden ympäristösuhteen kokeminen ”ei-ongelmaksi”	21
3.3	Maatalouden rinnastaminen muihin vesistöjen pilaajiin	22
4	Politiikan muotoutuminen kansallisella tasolla.....	24
4.1	EU-jäsenyyden tuomat muutokset maatalouden ympäristöpolitiikkaan.....	24
4.2	Kolme maatalouden ympäristötukiohjelmää	26
4.3	Politiikkaoppiminen	29
5	Politiikan toimeenpano alue- ja paikallistasolla.....	35
5.1	Toimeenpanon hallinto ja työnjako	35
5.2	Alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyö ja työnjaon vakiintuminen.....	38
5.3	Neuvojat ja kuntien maaseutusihitteerit paikallistason tulkkeina ja välittäjinä....	41
5.4	Alueellinen yleissuunnittelu ja projektit toimeenpanon tukena	44
5.5	Politiikkakehykset ja toimeenpanokäytännöt.....	48
6	Ympäristöhoitoa ja -politiikkaa maatilalla.....	52
6.1	Ympäristötuki oikeuttanut maatalouden ympäristöohjauksen	52
6.2	Korjaavia liikkeitä viljelymenetelmiin	53
6.3	Paikallisen tiedon politisoituminen	56
7	Horisontaalinen ja vertikaalinen politiikkaoppiminen	59
8	Keskustelua	63
	Kirjallisuus.....	66
	Liitteet	

1 Johdanto

Suomen liittyminen Euroopan unionin (EU) jäseneksi vuoden 1995 alussa merkitsi suurta muutosta suomalaiselle maataloudelle ja maatalouspolitiikalle sekä maatalouspoliittiselle päätöksentekojärjestelmälle. Maatalouden tuottajahintataso romahti yhdessä yössä ja käyttöön otettiin tukijärjestelmä, jossa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) sisältämiin tukimuotoihin yhdistettiin osia vanhasta kansallisesta tukipolitiikasta. Tavoitteena oli, että uusi tukijärjestelmä täydennettynä siirtymäkauden erityisjärjestelyillä korvaisi mahdollisimman täysimääräisesti tuottajahintojen alenemisen viljelijöille aiheuttamat tulonmenetykset.

Maatalouspoliittisen päätöksentekojärjestelmän näkökulmasta EU-jäsenyyden aiheuttamat suurimmat muutokset olivat varsinaisen maatalouspoliittisen aloitteenteko-, valmistelu- ja päätöksentekovallan siirtyminen EU:n toimielimille, ennen kaikkea Euroopan komissiolle ja Eurooppa-neuvostolle. Näin ollen kansallinen maatalouspoliittinen päätäntävalta supistui huomattavasti sekä poliittisella että hallinnon tasolla. Myös muut maatalouspoliittiseen päätöksentekoon keskeisesti osallistuneet toimijat, kuten maataloustuottajien järjestöt, menettivät vaikutusvaltaansa.

Vaikka maatalouden ympäristökysymykset tai maatalouden ympäristöpolitiikka eivät näytelleet itsenäistä tai tavoitteellista roolia Suomen EU-jäsenyyssratkaisun maataloudellisista tai muista reunaehdoista sovittaessa, maatalouden tukiratkaisun kokonaisuuden sovittaminen YMP:n silloiseen sisältöön nosti maatalouden ympäristötuen varsin näkyvään asemaan. Sen avulla saatiin maatalouden kokonaistuki nostettua EU:n komissiota tyydyttävällä tavalla sellaiselle tasolle, joka oli myös kansallisesti hyväksyttävissä. Ympäristötuen osuus maatalouden kokonaistuesta ja siten myös maatalouden kokonaistuotosta onkin säilynyt suhteellisen huomattavana koko EU-jäsenyyden ajan. Ympäristötuen osuus maatalouden kokonaistuesta on ollut korkeimmillaan vuonna 1998 (19,3 %) ja alimmillaan vuonna 2005 (16,3 %). Ympäristötuen osuus maatalouden kokonaistuotosta on puolestaan ollut korkeimmillaan vuonna 1998 (8,5 %) ja alimmillaan vuonna 1995 (6,7 %) (MTT 2005, MTT 2006).

Periaatteessa Suomen toteuttama ympäristötuen käyttöönotto oli mitä suurimmassa määrin linjassa EU:n vuoden 1992 MacSharry-reformin kanssa, joka aloitti EU:ssa tuottajahintojen leikkaamisen ja menetysten kompensoinnin suoralla tulotuella sekä lanseerasi varsinaisen ympäristöperusteisen tuen (Pentimäki & Aakkula 2001). Koska Suomen EU-jäsenyyssuostelujen yhteydessä poliittinen paine löytää kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu maatalouden osalta oli huomattava, ympäristötuen tukitasot erityisesti Etelä-Suomessa mitoitettiin varsin korkeiksi suhteessa toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ja tulonmenetyksiin. Näin ollen ympäristötukijärjestelmään tuli sisällytetyksi suurehko tulotukikomponentti. Vaikka ympäristötukijärjestelmä syntyhetkellään oli ensisijaisesti tarkoitettu varmistamaan muiden kuin maatalouden ympäristöllisten tavoitteiden toteutumisen, siitä on kaksitoistavuotisen olemassaolonsa aikana muodostunut keskeisin maatalouden ympäristöpolitiikkaa määrittävä yksittäinen politiikkatoimenpide. Ilman ympäristötuki-

järjestelmää maatalouden ympäristöpolitiikka ei olisi todennäköisesti samassa mitassa institutionaalisesti eriytynyt eikä kehittynyt yhtä voimakkaasti omaksi maatalouspoliittisen päätöksenteon alajärjestelmäkseen.

Olisi kuitenkin liioiteltua väittää, että EU-jäsenyys ja maatalouden ympäristötukijärjestelmä olisivat luoneet suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikan. Jossain määrin tavoitteellista maatalouden ympäristöpolitiikkaa on harjoitettu 1970-luvun alkupuolelta lähtien, jolloin Suomessa alettiin laajemmin huolestua maatalouden harjoittamisen kielteisistä vaikutuksista vesistöihin ja jolloin julkaistiin ensimmäinen vesiensuojelun periaateohjelma soveltamisosineen (Vesihallitus 1974, Vesihallitus 1976). Maatalouden ravinnehuuhtoumat vesistöihin hallitsivatkin varsin pitkään maatalouteen liittyvää ympäristökeskustelua. Maisema- ja monimuotoisuuskysymykset tulivat mukaan 1990-luvulla, jolloin voimistui myös keskustelu maatalouden myönteisistä ympäristövaikutuksista ja niiden arvosta (Aakkula 2000, Jokinen 1995). Tuoreet ulottuvuudet maatalouden ympäristövaikutuskeskustelussa koskevat maatalouden roolia kasvihuonekaasujen tuottajana ja nieluna ja sitä kautta ilmastonmuutokseen vaikuttajana (MMM 2005) sekä maatalouden bioenergian tuotannolle tarjoamia mahdollisuuksia (EEA 2006, Lampinen & Jokinen 2006).

Maatalouden ympäristöpolitiikasta puhuttaessa on kuitenkin muistettava se, että maatalouden ympäristösuhteeseen vaikuttavat sekä yleinen maatalouspolitiikka että markkinoilla tapahtuvat muutokset. Siksi maatalouden varsinaisten ympäristöpolitiikkatoimien itsenäistä vaikutusta ei ole mahdollista eritellä yksiselitteisesti. Vaikka esimerkiksi väkilannoitteiden käyttö on tuntuvasti vähentynyt EU-jäsenyyden aikana, ei ympäristötuen tai muiden maatalouden ympäristöpoliittisten toimenpiteiden osuutta tähän kehitykseen voida luotettavasti selvittää (MTT 2006, Peltola 1999), koska myös muutokset tuotteiden ja tuotantopanosten hintasuhteissa ja tuotantoon sitomattoman tuen osuuden lisääntyminen maatalouden kokonaistuotosta ovat omalta osaltaan vaikuttaneet väkilannoitteiden käytön vähenemiseen.

Voidaan siis sanoa, että pyrkimys kontrolloida maatalouden moninaisia ympäristövaikutuksia loi tilauksen erityiselle maatalouden ympäristöpolitiikalle. Ennen EU-jäsenyyttä maatalouden ympäristöpolitiikka haki kuitenkin vielä muotoansa, sillä vasta maatalouden ympäristötukijärjestelmästä muodostui ensimmäinen sellainen konkreettinen ympäristöllinen politiikkatoimenpide, joka kattavasti osallisti viljelijät huolehtimaan maatalousympäristöstä ja sen tilasta. Lisäksi EU on vaikuttanut maatalouden ympäristöpolitiikan kehitykseen muillakin instrumenteilla, esimerkiksi nitraattidirektiivillä. Tämän raportin yhtenä tavoitteena onkin tarkastella, missä määrin EU-aikana harjoitettu maatalouden ympäristöpolitiikka kytkeytyy ja suhteutuu EU-aikaa edeltäneisiin maatalouspoliittisiin sisältöihin ja päätöksentekokäytäntöihin. Varsinainen tutkimuksellinen painopiste on kuitenkin EU-jäsenyyden aikana tapahtuneen muutoksen tarkastelussa, mutta muutoksen ei oleteta tapahtuneen historiattomassa tyhjiössä, vaikka EU-jäsenyys monessa suhteessa merkitsikin institutionaalista epäjatkuvuuskohtaa maatalouspolitiikassa.

Muutoksia maatalouden ympäristöpolitiikassa tarkastellaan politiikan muotoutumisen ja toimeenpanon näkökulmasta, jossa keskeisenä jäsentävänä tekijänä on politiikkaoppiminen. Poliitiikkaoppimisella (policy learning, policy-oriented learning) tarkoitetaan tässä yhteydessä tietyn politiikkakokonaisuuden kannalta relevanttien toimijoiden ajattelutapojen ja uskomusjärjestelmien tiedostettuja muutoksia, jotka johtavat politiikan sisältöjen ja/tai politiikan toimintatapojen suhteellisen pysyvään kehittymiseen (ks. esim. Sabatier 1993, Kemp & Weehuizen 2005). Tämän raportin keskeisin tavoite onkin tutkia sitä, mitä maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumista ja toimeenpanoa säädelleistä politiikkaprosesseista on EU-jäsenyysaikana opittu ja miten tämä oppiminen on heijastunut sekä politiikan sisältöihin että päätöksenteossa sovellettuihin toimintatapoihin.

Maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumisen ja toimeenpanon tutkiminen politiikkaoppimisen näkökulmasta mahdollistaa politiikkaprosessin eri tasojen (EU, kansallinen, alueellinen ja paikallinen) toimijoiden roolin analysoinnin, jossa keskeisessä asemassa on oppimisen kannalta olennaisen vertikaalisen ja horisontaalisen vuorovaikutuksen tarkastelu. Näin saadaan muodostettua kokonaiskuva siitä, mitkä tekijät ja toimijat ovat kaikkein merkittävimmän vaikuttaneet maatalouden ympäristöpolitiikan kehitykseen. Tällainen tieto politiikan sisältöjen ja toimintatapojen muutoksesta auttaa ennakoimaan maatalouden ympäristöpolitiikan kansallisia ja ylikansallisia kehityssuuntia ja siten aktiivisesti varautumaan tuleviin politiikkalinjauksiin. On monestakin syystä todennäköistä, että ympäristökysymysten painoarvo EU:ssa kasvaa edelleen, jolloin myös maatalous- ja ympäristönäkökulman yhdenmättävyyttä jäsentävän politiikkatiedon kysyntä lisääntyy.

Käsitteellisesti ja menetelmällisesti politiikan muotoutumiseen ja toimeenpanoon liittyvän politiikkaoppimisen tutkiminen on haastavaa, koska samanaikaisesti on kyettävä jäljittämään muutokset sekä toimijoiden ajattelussa ja uskomusjärjestelmissä että politiikan sisällöissä ja toimintatavoissa siten, että näiden kahden muutoskokonaisuuden välille rakentuu ymmärrettävä yhteys. Tässä raportissa kootaan yhteen tuloksia eri tutkimuksista, joissa politiikkaoppimista on tarkasteltu ajallisesti eri kausina ja eri toimijatasoilla. Tutkimuksissa on hyödynnetty useita erilaisia tutkimusotteita ja aineistoja. Käytetyt tutkimusaineistot esitellään yksityiskohtaisemmin liitteessä 1 ja ne koostuvat toimijoiden haastatteluista, kyselyistä, havainnoinnista sekä asiakirjamateriaalista.

Eriyisen haastavaa tutkimuksellisesti on ollut se, että syy-seuraussuhteet politiikan muutosprosesseissa ovat harvoin yksiselitteisiä ja eri muutosvoimien merkitys voi suurestikin vaihdella eri ajanjaksoina. Lisäksi politiikkaoppiminen ei välttämättä ole progressiivista samassa merkityksessä kuin oppiminen yleensä: politiikkaoppiminen on institutionaalisesti ehdollistunutta, jolloin etenkin politiikan toimintatapoihin liittyvä oppiminen on kiinni järjestelmän rakenteiden kehityksestä eikä pelkästään toimijoiden omaksumiskyvystä.

Tutkimusraportissa maatalouden ympäristöpolitiikan analyysi kattaa sekä poliittisen toiminnan (politics) että toimintapolitiikan (policy) tarkastelun. Poliitiikan ajallisen muutoksen

kuvauksessa ja tulkinnassa käytetään useissa kohdin diskurssin käsitettä. Määritelmällisesti diskurssi tarkoittaa ajatusten, käsitteiden ja luokittelujen kokonaisuutta, jolla fyysisille ja yhteiskunnallisille asiantiloille annetaan tiettyjä merkityksiä (Hajer 1995, Schmidt & Radaelli 2005). Diskurssilla on sekä sisällöllinen että vuorovaikutuksellinen ulottuvuus, joten sen tutkimiseen sisältyvät kaikki merkityksiä tuottavat yhteiskunnalliset käytännöt; ei siis esimerkiksi vain sen tutkiminen, mitä on puhuttu ja sanottu. Diskursseissa on tärkeää myös niiden institutionaalinen ulottuvuus eli se, miten tietyt tavat ymmärtää asioita upotetaan yhteiskuntaan ja muunnetaan käytännöiksi, esimerkiksi ympäristöpoliittisiksi toimenpiteiksi. Diskurssin institutionalisoitumisesta puhutaan silloin, kun tietty diskurssi johtaa tietynlaisiin toimenpiteisiin.

Raportissa myös paljon esillä olevilla ympäristöpolitiikan keinoilla taas viitataan hallinnon käytössä oleviin politiikan vaikuttamisen työkaluihin (Jokinen 2001). Ympäristöpoliittiset ratkaisut – kuten politiikan keinot – eivät synny tyhjästä, vaan ne perustuvat siihen, miten vakavaksi toimijat arvioivat kulloisenkin ongelman. Ongelmamääritykset kilpailevat usein keskenään, ja ratkaisuun vaikuttavat myös historialliset ja tapauskohtaiset seikat. Ympäristöpolitiikan keinot tavataan jaotella kolmeen perustyyppiin: hallinnollinen ohjaus, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus (Vedung 1998, Carter 2001). Tyypittely on pelkistetty, sillä eri keinotyypit ovat yleensä käytössä päällekkäin tietyn ongelma-alueen toimissa.

Hallinnollinen ohjaus perustuu lakeihin ja normeihin, ja se ilmenee standardeina, rajoituksina, kieltoina ja lupina. Käyttäytymiseen siis vaikutetaan formaalisilla normeilla, ja yleensä määräyksiin liittyy sanktion uhka. Taloudellisessa ohjauksessa sovitetaan yhteen hallinnollisia määräyksiä ja markkinoiden toimintaa. Kun ohjauksella jaetaan tai otetaan pois taloudellisia resursseja, käyttäytymiseen vaikuttamisen ideana on, että on kalliimpaa tai edullisempaa toimia tietyllä tavalla. Ympäristöpolitiikkaa koetetaan edistää myös valistamalla ja kouluttamalla, ja informaatio-ohjaukseen ei sisällykään pakottavaa vallan käyttöä, voimavarojen lisäystä tai poisottamista, vaan vaikutuksen uskotaan perustuvan tiedon siirtämiseen ja argumentointiin. Luotetaan siis siihen, että ympäristöpoliittisia valintoja koskevan tiedon lisääntyminen johtaa asennemuutoksiin, mistä taas seuraa käyttäytymisen muutoksia. Kolmen perustyyppin ohella ns. ympäristöpolitiikan uusien keinojen, esimerkiksi vapaaehtoisten sopimusten ja itseohjauksen merkitys on kasvamassa (esim. Jordan ym. 2003).

Tutkimusraportin rakenne on seuraava. Toisessa luvussa syvennetään aihepiirin kannalta keskeisiä käsitteitä. Tavoitteena on selittää, miten politiikan tekemisen horisontaaliset ja vertikaaliset skaalat sekä muut institutionaaliset rakenteet suhteutuvat politiikkaoppimiseen ja politiikan sisältöjen muutokseen. Kolmannessa luvussa tarkastellaan maatalouden ympäristöpolitiikan kehitystä ennen EU-jäsenyyttä. Neljännessä luvussa analyysin kohteena on maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutuminen kansallisella tasolla. Viidennessä luvussa käydään läpi maatalouden ympäristöpolitiikan toimeenpanoa alue- ja paikallistasolla. Kuudennessa luvussa maatalouden ympäristöpolitiikkaa ja ja sen toteuttamista lähestytään viljelijän näkökulmasta. Seitsemännessä luvussa vedetään yhteen skaalanäkökulmasta sitä,

minkäläistä roolia politiikkaoppiminen on näytellyt maatalouden ympäristöpolitiikan muutoksessa niin sisältöjen, instituutioiden kuin toimijoiden osalta. Kahdeksannessa luvussa maatalouden ympäristöpolitiikassa tapahtunut muutos ja politiikkaoppimisen tarjoamat mahdollisuudet suhteutetaan siihen laajempaan keskusteluun, jota käydään maatalouden ja erityisesti maatalouden ympäristöpolitiikan kehittämistarpeista.

2 Poliitiikan skaalat ja oppiminen: käsitteellinen tausta

2.1 Poliitiikan vertikaalinen skaala: monitasoinen hallinta ja eurooppalaistuminen

Poliitiikan monitasoinen hallinta on muutoksia korostava tutkimusnäkökulma kansainväliseen politiikkaan (esim. Schout & Jordan 2005, Warleigh 2006, Winter 2006). Toisin kuin esimerkiksi globalisaatioteoretisoinnissa, siinä ei kuitenkaan oleteta, että kansallisvaltiot olisivat voimallisesti menettämässä toimijuuttaan ja asemiaan. Sen sijaan monitasoisen hallinnan tutkimus painottaa politiikan verkostojen tärkeyttä politiikan eri tasoilla, ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja riippuvuutta pidetään monitasoisen hallinnan tärkeänä elementtinä. Näkökulma siis ohjaa ajattelemaan, että perinteinen kansallisvaltiokeskeinen politiikka on monensuuntaisessa muutoksessa ja että kansallisvaltion politiikka on auennut sekä ylöspäin että alaspäin (Eckerberg & Joas 2004). Täten politiikan analyysissä on yhtäläillä huomiotava ylikansallinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen areena. Poliitiikan eurooppalaistumisen tutkimus on politiikan monitasoisen hallinnan näkökulman soveltamista eurooppalaisen politiikan analyysiin. Tällöin tyypillisesti kysytään, miten eurooppalainen yhteisö politiikan instituutioineen vaikuttaa yksittäisen kansallisvaltion politiikkaan ja miten kansallisvaltioiden politiikat vastaavasti rakentavat eurooppalaista yhteisöä (Börzel & Risse 2000).

Euroopan unionin maatalouden ympäristöpolitiikka on sidoksissa 1960-luvun alussa syntyneen yhteisen maatalouspolitiikan perinteeseen ja kehityskulkuihin. EU:n maatalouspolitiikalle oli sen ensi vuosikymmeninä ominaista produktivistinen eli tuotantokeskeinen sisältö (Potter 2002). 1980-luvulla politiikkaa suunnattiin uudelleen, ja tavoitteeksi tuli leikata maatalouden ylituotantoa ja maatalousbudjetin rahoitusta. Mutta voidaanko maatalouden ympäristöpolitiikan eurooppalaisesta mallista tehdä vahvoja kansallisia päätelmiä eli voidaanko olettaa perustellusti, että on olemassa EU-tasoinen maatalouden ympäristösääntelyn malli, jonka periaatteet ja käytännöt ilman muuta pätevät myös kansallisesti? Ja jos sellainen malli on, välittyvätkö sen periaatteet ainakin suhteellisen suoraan jäsenvaltioihin ja niissä edelleen alue- ja paikallistasoille? Vai onko eri spatiaalisten tasojen välillä erilaisia välittäviä mekanismeja, jotka voivat johtaa kontingentteihin maatalouden ympäristöpolitiikan tulkintoihin ja käytäntöihin (esim. Wilson ym. 1999, Winter 2000)? Välittävät mekanismit voivat tarkoittaa esimerkiksi erilaisia kansallisia perinteitä maatalous- ja ympäristöajattelussa tai kansallisia eroja maatalouden ympäristöpolitiikan toimijoiden valta-asemissa.

Euroopan unionin ja yksittäisen jäsenvaltion ympäristöpolitiikan vuorovaikutusta käsittelevistä tutkimuksista voidaan tunnistaa kaksi perustapaa ymmärtää tämä vuorovaikutus (Buller ym. 1995, Börzel & Risse 2000, Schmidt & Radaelli 2004). Yhtäältä tutkimukset ovat lähteneet siitä, että kansallisen ympäristöpolitiikan prosessit ovat ennen muuta institutionaalisia vastauksia (ainakin suhteellisen) yksityiskohtaisille EU-normeille. Toki tässäkin tutkimusotteessa otetaan huomioon, että EU-normien tulkinnat vaihtelevat jäsenvaltioissa huomattavasti. Toisaalta tutkimukset ovat tematisoineet EU:n ympäristöpolitiikan jäsenvaltioiden yhtenäiseksi ja koordinoituksi toiminnaksi yhteisen ympäristöhaasteen edessä.

Suoraviivaisesti tulkiten EU-lähtöinen maatalouden ympäristösääntely on osa yhdenmukaistavaa maatalouspolitiikkaa. Se koostuu melko yksityiskohtaisista instrumenteista, jotka tosin käytännössä ovat suhteellisen löysiä. Esimerkiksi EY-asetus 2078/92 johti jäsenmaissa hyvin kirjaviin maatalouden ympäristöohjelmiin. Yksittäisen jäsenvaltion maatalouden ympäristöpolitiikka ei olekaan vain toimintaa yhteisen ympäristöhaasteen edessä, sillä myös kansalliset intressit vaikuttavat politiikan muotoutumiseen. Näin ollen edellä mainituista tutkimusotteista ensimmäinen – siis kansallinen politiikka responsina EU:n politiikkaan – tuntuisi toista perustellummalta vaihtoehdolta analyysin lähtökohdaksi. Sen heikkous kuitenkin on, että se johtaa ymmärtämään politiikan yksioikoisena top-down-prosessina. Top-down-tulkinnassa unohtuu, että toimeenpanon ohella kansalliset ja alueelliset politiikan toimijat myös tulkitsevat uudelleen ylhäältä päin tulevia politiikan tavoitteita ja keinoja.

Monitasoisen politiikan tulkintaa vielä monimutkaistaa se, että EU:n politiikassa Euroopanlaajuinen koordinaatiodiskurssi kietoutuu kansallisiin politiikan diskursseihin (Schmidt & Radaelli 2004). Kansalaisia puhutteleva EU:n kommunikatiivinen diskurssi on melko ohut, joten kansalaisille tarkoitettu poliittinen puhe jää pääosin jäsenvaltioiden harteille. Maatalouspolitiikka on osuva esimerkki diskurssien tulkinnallisesta moninaisuudesta, sillä EU:n maatalouspolitiikan diskurssilla on tyypillisesti yhdenlainen merkitys kansallisella tasolla ja toisenlainen merkitys kansainvälisellä tasolla. Kansallisella tasolla EU:n maatalouspoliittinen diskurssi pyrkii edistämään uudistuksia, jotka esimerkiksi tuovat tukijärjestelmään uusia periaatteita. Sen sijaan kansainvälisellä tasolla EU pyrkii välttämään muutoksia ja esimerkiksi torjumaan WTO:ssa sitoumuksia, jotka voisivat merkittävästi ohentaa nykyistä tukijärjestelmää.

Oikeastaan kumpikin edellä mainittu tutkimusote – siis kansallinen politiikka responsina EU-normeihin tai EU:n politiikka jäsenvaltioiden koordinoituna toimintana – on liian suoraviivainen Euroopan unionin ja kansallisen politiikan vuorovaikutuksen tarkasteluun. Yhtäältä EU:n politiikasta puuttuu vahva ”kestävän maatalouden” visio kuten myös maatalouden ympäristöpolitiikan sitovat normit ja niiden mukaiset keinot. Toisaalta EU:n nykyistä maatalouden ympäristöpolitiikan mallia ei missään vakavassa mielessä voida tulkita alhaalta ylöspäin rakentuneeksi, yhteiseen haasteeseen suunnatuksi toiminnaksi. EU:n määrittämä maatalouden ympäristösääntely näyttäytyykin jäsenmaissa myös politiikan uudelleen-tulkintojen välittämänä (esim. Billaud ym. 1997). Uusia tulkintoja tekevät kansallisen poli-

tiikan toimijat, ja pohjimmiltaan tulkinnat koskevat maatalouden yhteiskunnallista roolia. Täten tässä tutkimuksessa ei oleteta, että olisi olemassa puhdas eurooppalainen maatalouden ympäristöpolitiikan malli, joka yksinkertaisella tavalla loisi yhteistä, ylikansallista sosiaalista todellisuutta. EU:n normit eivät siis vain yhdenmukaista maatalouden ympäristöpolitiikkaa, vaan ne myös luovat turbulenssia maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan periaatteisiin ja käytäntöihin.

Pääongelma ylikansallisen ja kansallisen politiikan suhteessa siis on, miten voidaan saavuttaa legitiimi tasapaino, kun vaa'assa ovat EU:n universaali ja velvoittava normisto sekä kansallinen/paikallinen, kohdittain myös vapaaehtoisuudesta lähtevä politiikka. Ajatuksena on, että jälkimmäinen vastaa edellistä paremmin paikallisten olosuhteiden kirjavuuteen. Tutkimuksen tärkeä lähtöoletus onkin, että maatalouden ympäristöpolitiikka koostuu monenlaisista prosesseista useilla spatiaalisilla tasoilla. Siten politiikka kattaa koko ulottuvuuden EU-tasoisesta politiikan muotoilusta tilatasolle ja viljelijöiden käytäntöihin.

2.2 Poliitiikan horisontaalinen skaala: politiikan integraatio

Maatalouden ympäristöpolitiikkaan vaikuttavat maatalous- ja maaseutuajattelu, mutta myös luonnonsuojelu- ja ympäristöajattelu. Tämä aiheuttaa vaikeuksia kapealle, sektoripohjaiselle politiikalle ja luo painetta politiikkalohkojen integraatiolle eli yhdentämiselle. Kestävän kehityksen yleisen tavoitteen mukaan sosiaalinen ja taloudellinen kehitys pitää sovittaa yhteen ympäristön ja luonnonvarojen suojelun kanssa, joten ympäristötavoitteiden integraatio eri politiikkalohkoihin kuuluu ikään kuin kestävän kehityksen perusolemuksen (Jordan & Lenschow 2000). Ympäristöpolitiikan integraation yleisluontoinen perustelu näyttääkin sinällään suoraviivaiselta: jos ympäristöseikat jätetään tuotannon sektoreihin liittyvistä politiikoista pois, lyödään myös kestävän kehityksen periaatteet laimin (esim. Liberatore 1997, Lafferty & Hovden 2003).

Politiikan yhdentämisen käsitteellä on viitattu sekä asioiden tilaan että prosessiin (Lafferty & Hovden 2003, Schout & Jordan 2005). Väljän määritelmän mukaan ympäristöpolitiikan integrointi on politiikan tavoitteiden yhteensovitteluprosessi, jolla ehkäistään ympäristöongelmia, ruokitaan sektoritoimintojen vastavuoroisuutta ja täten realisoidaan yhteisiä etuja. Tiukalla määritelmällä on kaksi ulottuvuutta: eri tavoitteiden yhdentäminen ja eri tavoitteiden suhteellinen tärkeys. Tiukka ympäristöpolitiikan yhdentämisen määritelmä tarkoittaa, että ympäristötavoitteet sisällytetään kaikkiin politiikan vaiheisiin ympäristöpolitiikan ulkopuolisilla lohkoilla, mikä myös tunnustetaan johtavaksi politiikan suunnittelun ja toimeenpanon periaatteeksi. Lisäksi oletetut ympäristöseuraukset pyritään tunnistamaan politiikan evaluaatioissa ja eri lohkopoliitikkojen ristiriidat minimoidaan antamalla ympäristöseikoille etusija.

Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistuksiin ympäristötavoitteet on sisällytetty näkyvästi 1990-luvun alusta alkaen. Olennaisimmat laajennukset maatalouspolitiikan ympäristö-

näkemykseen on ilmaistu ns. MacSharryn CAP-uudistuksessa vuonna 1992 sekä vuonna 1999 julkistetussa Agenda 2000-toimintaohjelmassa. MacSharry-uudistukseen liitettiin Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus 2078/92 ”ympäristönsuojelun ja maaseudun säilyttämisen kannalta sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä”. Se pyrki kannustamaan viljelijöitä omaksumaan ympäristöystävällisiä viljelykäytäntöjä, laajaperäistämään tuotantoaan ja suojelemaan maaseutu ympäristöä. Asetus myös velvoitti jäsenmaat laatimaan maatalouden ympäristöohjelmat ja kuvasi erilaisia ympäristönhoitotoimenpiteitä, joista viljelijälle voidaan maksaa ympäristötukea. Eurooppalaisia maatalouden ympäristöohjelmia ovat vertailevasti analysoineet muun muassa Wilson ym. (1999) ja Potter (2002).

Agenda 2000-uudistuksessa muotoiltiin ajatus maatalouden eurooppalaisesta mallista, joka ”perustuu ympäristöystävällisiin tuotantokäytäntöihin” ja ”tuottaa korkeatasoisia tuotteita”. Uudistus siis pyrki vahvistamaan ympäristökysymystä eurooppalaisen maatalouspolitiikan elimellisenä osana. Se toi myös esiin ajatuksen laaja-alaisesta maaseudun kehityksestä, jossa maataloudella on keskeinen rooli. Lowen ym. (2002) mukaan 2000-luvun alkuvuosien maatalouspolitiikasta voidaan tunnistaa kolme tuoretta elementtiä. Ensinnä yhteisen maatalouspolitiikan ylikansallinen kehikko tuli haastetuksi ja politiikkaa piti hajautettaman jäsenmaihin. Agenda 2000:n tavoitteissa esiteltiin myös territoriaalisuuden ja alueellisuuden ideoita. Lisäksi politiikan keskiöön nostettiin monivaikutteisen maatalouden käsite.

Monivaikutteisuus viittaa maatalouteen, jolla on ruoantuotannon ohella useita tehtäviä (esim. Potter & Barney 2002, Foilleux 2004). Sen pääajatus on rohkaista viljelijöitä ottamaan erilaisia yhteiskunnallisia rooleja, muun muassa luomaan maaseudulle moniulotteista hyvinvointia ja hoitamaan maaseutumaisemia ja -ympäristöjä. Täten monivaikutteisuuden käsite ilmaisee politiikan integraation periaatteita selvästi syvällisemmin kuin 1990-luvun alun politiikkauudistuksessa tehtiin. Toisaalta voidaan kriittisesti huomauttaa, että keskustelua monivaikutteisesta maataloudesta on käyty eri areenoilla, ja maailmankaupan vapauttamisneuvotteluissa käsite on näyttäytynyt kovin erilaisena verrattuna esimerkiksi kestävän maaseudun paikalliseen visiointiin. Itse asiassa monivaikutteisuuden käsitteellä on oikeutettu kovin monenlaisia asioita kuten maatalouspolitiikan staattisuus eli tuotantotukipolitiikka, dynaamisuus eli maatalouspolitiikan alan laajennukset sekä uudet prioriteetit eli ympäristöön ja maaseudun kehitykseen liittyvä huoli (Garzon 2005, Potter & Tilzey 2005).

Ympäristöpolitiikan elementtien vahvistumista maatalouspolitiikassa on selitetty myös ns. jälkiproduktivistisen eetoksen voimistumisella (esim. Wilson & Rigg 2003). Nimenomaan maatalouspolitiikan selväpiirteistä muutosta on pidetty konkreettisena osoituksena siitä, että jälkiproduktivistiseen kauteen on siirrytty. Tämän muutoksen oletetaan pitävän sisällään produktivistisen rationaalisuuden heikentymisen sekä maatalouden, ympäristön ja yhteiskunnan suhteen uudelleenmäärittelyn: maatalouden pitäisi pystyä reagoimaan muun muassa ympäristön laatua, eläinten oikeuksia ja ruoan turvallisuutta koskeviin kuluttaja-kansalaisten vaateisiin. Jälkiproduktivismiin käsitteen hyödyllisyydestä ja empiirisestä todistusvoimasta on käyty debattia (esim. Evans ym. 2002, Mather ym. 2006). Käsitteen empiirisen todistus-

voiman sijasta tässä yhteydessä on olennaista, että jälkiproduktivistinen (tai sen suuntainen) ajattelu on joka tapauksessa vienyt ympäristöpoliittisia tavoitteita eteenpäin ja oikeuttanut maaseudun tiukentuvan ympäristösääntelyn.

Lopulta maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden yhdentäminen on – politiikan sektoreita integroivista käsitteistä ja maatalouden ympäristöohjelman kaltaisista työkaluista huolimatta – kuitenkin ollut Euroopan unionille yhtä vaikeaa kuin se on ollut yksittäisille jäsenvaltioillekin (esim. Winter 2000, Buller 2002, Schout & Jordan 2005). Sektoripolitiikan rakenteet ovat vahvoja, ja esimerkiksi maatalouden ympäristöohjelmat ovat vain pieni osa maatalouspolitiikan kokonaisuutta. Historiallisesti katsoen voidaan pääsyynä ympäristötavoitteiden vaatimattomaan rooliin pitää taloudellisten seikkojen korostamista politiikan muotoilussa. Maatalouspolitiikassa tämä viittaa esimerkiksi elinkeinon voimaperäistämiseen ja vapaakaupan periaatteiden priorisoimiseen. EU ei myöskään ole kovin hyvin onnistunut tunnistamaan ja ymmärtämään maatalouden ympäristökysymyksen kulttuurisia ulottuvuuksia (Buller ym. 1995). Kriittinen katsanto EU:n maatalouspolitiikkaan voidaan tiivistää seuraavasti: vaikka monet maatalouspolitiikan elementit perustellaan ympäristömyötäisin argumentein, niiden ympäristöpoliittinen vaikuttavuus on lopulta vähäistä. Ympäristödiskurssi onkin tosiasiallisesti toiminut yleistä maatalouspolitiikkaa oikeuttavana tekijänä eikä varsinaisen maatalouden ympäristöpolitiikan synnyttäjänä.

2.3 Institutionaalinen muutos

Yhteiskunta voidaan ajatella pelinä, jossa instituutiot ovat sääntöjä ja organisaatiot pelaajia. Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin maatalouspolitiikan pelisäännöt muuttuivat, kun osa valmistelu- ja päätöksentekovallasta siirtyi Brysseliin. Kansallisella tasolla tämä johti muutokseen lainsäädännössä, hallinnossa ja toimeenpanossa. Samalla myös maatalouden ympäristöpolitiikan eri toimijoiden roolit muuttuivat.

Institutionaalisissa teorioissa keskeistä on erottaa instituution ja organisaation käsitteet toisistaan. North (1990) määrittelee instituutiot organisaatioiden toimintaa ohjaaviksi säännöiksi, jotka koostuvat virallisista (formal) ja epävirallisista (informal) instituutioista. Virallisia instituutioita ovat esimerkiksi lait, asetukset ja hallinnon proseduurit, kun taas epävirallisia instituutioita ovat esimerkiksi traditiot, tavat ja normit. Organisaatioita ovat muun muassa virastot, tutkimuslaitokset, yritykset ja järjestöt, ja joissain tapauksissa myös yksilöt voidaan määritellä organisaatioiksi. Organisaatiot toimivat siten, että ne pyrkivät hyödyntämään saatavilla olevia mahdollisuuksia institutionaalisen kehyksen asettamissa rajoissa (North 1994). Lyhyellä aikavälillä toimijat ovatkin sidottuja olemassa oleviin institutionaalsiin rakenteisiin, mutta pitkällä aikavälillä myös rakenteet voivat muuttua (Majone 1989). Instituutiot muodostavat toiminnan puitteet ja siten välillisesti vaikuttavat politiikan sisältöihin, mutta eivät suoraan määrää politiikan tuloksia (Steinmo ym. 1992).

Instituutiot lähinnä ohjaavat päätöksentekoa kokemukseen perustuen. Päätöksenteko ja sitä seuraava institutionaalinen muutos ovat siten historiasidonnaisia eli polkuriippuvaisia (path

dependent) prosesseja. Vaikka eri institutionaaliset teoriat poikkeavat toisistaan, näkemys instituutioiden vakauudesta sekä niille tyypillisestä ominaisuudesta vastustaa muutoksia hyväksytään laajalti. Instituutioita ei kuitenkaan pidetä muuttumattomina, vaan niiden nähdään kehittyvän ajan myötä. Tyypillisesti institutionaalinen muutos on vähittäinen ja jatkuva prosessi, joka tapahtuu pitkän ajan kuluessa. Wilson (2000) selittää instituutioiden stabiiliisuutta jatkuvan prosessin vähittäisillä muutoksilla. Toisaalta institutionaalinen muutos voi olla hyvin nopea ja tapahtua jaksoittain. Thomasin (1999) mukaan nämä epäjatkuvat muutokset ovat usein seurausta erilaisista katastrofeista, kriiseistä, uusista keksinnöistä tai poliittisen järjestelmän merkittävistä muutoksista.

Virallisia instituutioita voidaan muuttaa nopeasti, mutta epäviralliset instituutiot vastustavat muutosta huomattavasti voimakkaammin (North 1990). Toisin sanoen lakeja, asetuksia ja hallinnon rakenteita on helpompi muuttaa kuin ihmisten toimintatapoja, traditiota tai sosiaalisia normeja. Äkilliset muutokset virallisissa instituutioissa aiheuttavat jännitteitä uusien virallisten sääntöjen ja toisaalta olemassa olevien epävirallisten instituutioiden välille. Näiden jännitteiden purkaminen on yleensä hidas prosessi. Esimerkiksi muutokset vesiensuojelun lainsäädännössä eivät vähennä maatalouden vesistö päästöjä ennen kuin viljelijät muuttavat viljelykäytäntöjään esimerkiksi vähentämällä lannoitteiden käyttöä tai perustamalla suoja-kaistoja vesistöjen varsille. Toisaalta tilanteet, joissa muutokset tapahtuvat epävirallisissa instituutioissa, kuten uusien ideoiden, arvostusten tai tutkimustiedon leviessä, saattavat myös johtaa jännitteisiin uusien näkemysten ja olemassa olevien virallisten instituutioiden välille. Tämä voi puolestaan johtaa muutoksiin lainsäädännössä tai muissa virallisissa instituutioissa. Voidaan todeta, että institutionaalinen uudistus voi käynnistyä joko viralliselta tai epäviralliselta puolelta. Epävirallisia instituutioita tarvitaan poistamaan ja tasoittamaan toimeenpanon esteitä, mutta niillä ei voi korvata virallisia instituutioita (Knoepfel ym. 1999). Poliittikan toimeenpano vaatii tietyt säädökset ja niitä tukevat hallinnolliset rakenteet, mutta näitä täydentämään tarvitaan myös epävirallisia instituutioita. Kirjallisuudessa epäviralliset instituutiot liitetään usein politiikkaoppisen käsitteeseen.

Maatalouden ympäristöohjelman toteuttamisen myötä maataloussektorilla otettiin käyttöön politiikkainstrumentteja, joiden toimeenpano perustuu maatalous- ja ympäristöhallinnon horisontaaliseen ja vertikaaliseen yhteistyöhön. Tässä uudessa järjestelmässä toimiminen edellyttää eri toimijatahoilta kykyä oppia ja toisaalta myös politiikkasysteemin kokonaisuudessaan on kyettävä oppimaan. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, mitä oppimisella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

2.4 Poliitiikkaoppiminen

Poliitiikkaprosessia voidaan tarkastella myös oppimisen kautta. Poliitiikkaoppiminen tapahtuu yleensä monimutkaisissa järjestelmissä, erilaisissa kansallisissa ja kansainvälissä verkostoissa ja yhteisöissä (Bennett & Howlett 1992). Toimijoita rajoittaa annettujen tavoitteiden ja keinovalikoiman lisäksi myös käsiteltävän asian luonne. Pystyäkseen tekemään

mahdollisimman hyviä päätöksiä päätöksentekijöiden täytyy ymmärtää ongelman syyt ja seuraukset. Erityisen haastavaa tämä on silloin, kun muutokset ovat nopeita tai kun vaadittavat politiikkatoimet ovat radikaaleja tai ristiriitaisia olemassa olevan järjestelmän kanssa, esimerkiksi uuden EU-direktiivin astuessa voimaan. Usein tämänkaltaisen tilanne voi käynnistää oppimisprosessin tai nopeuttaa sitä (esim. Hecló 1974, Etheredge 1981, Thomas 1999, Sanderson 2002).

Ensimmäisen oppimiseen perustuvan teorian politiikan muutoksesta esitti Hecló (1974). Hän määritteli politiikkaoppimisen seuraavasti: politiikkaoppiminen on kokemusten seurauksena tapahtuvaa suhteellista näkemysten ja käytöksen muutosta. Kokemusten ohella olemassa olevalla politiikalla on suuri merkitys. Oppimisen ei kuitenkaan tarvitse aina hyödyntää kokemuksia, se voi perustua myös vertailuun. Rose (1991) kutsuu ”ottaa opiksi”, sellaista prosessia, jossa yhdessä maassa kehitetyt politiikat ja ohjelmat siirretään sellaiseen toiseen maahan. Ottamalla opiksi muiden maiden kokemuksista päätöksentekijät pystyvät käsittelemään paremmin omia ongelmiaan. Kokemusten karttuminen sekä jatkuva tieteellinen ja teknologinen kehittyminen luovat osaltaan oppimismahdollisuuksia (Busenberg 2001). Oppiminen ei tapahdu itsestään, vaan se vaatii sitä tukevia institutionaalisia rakenteita ja proseduureja, joilla edistetään yksilöiden oppimista. Lisäksi on huomattava, että samalla kun toiset rakenteet tukevat oppimista, toiset voivat estää sitä. Esimerkiksi sektorallinen hallintorakenne heikentää tiedonkulkua eri hallinnonalojen organisaation välillä ja näin rajoittaa oppimista. Oppiminen ei välttämättä tarkoita, että politiikasta tulisi parempaa tai tehokkaampaa, vaan se lähinnä osoittaa yritystä sopeuttaa uutta politiikkaa vanhojen kokemusten ja uuden politiikkarelevantin tiedon valossa (Hall 1993).

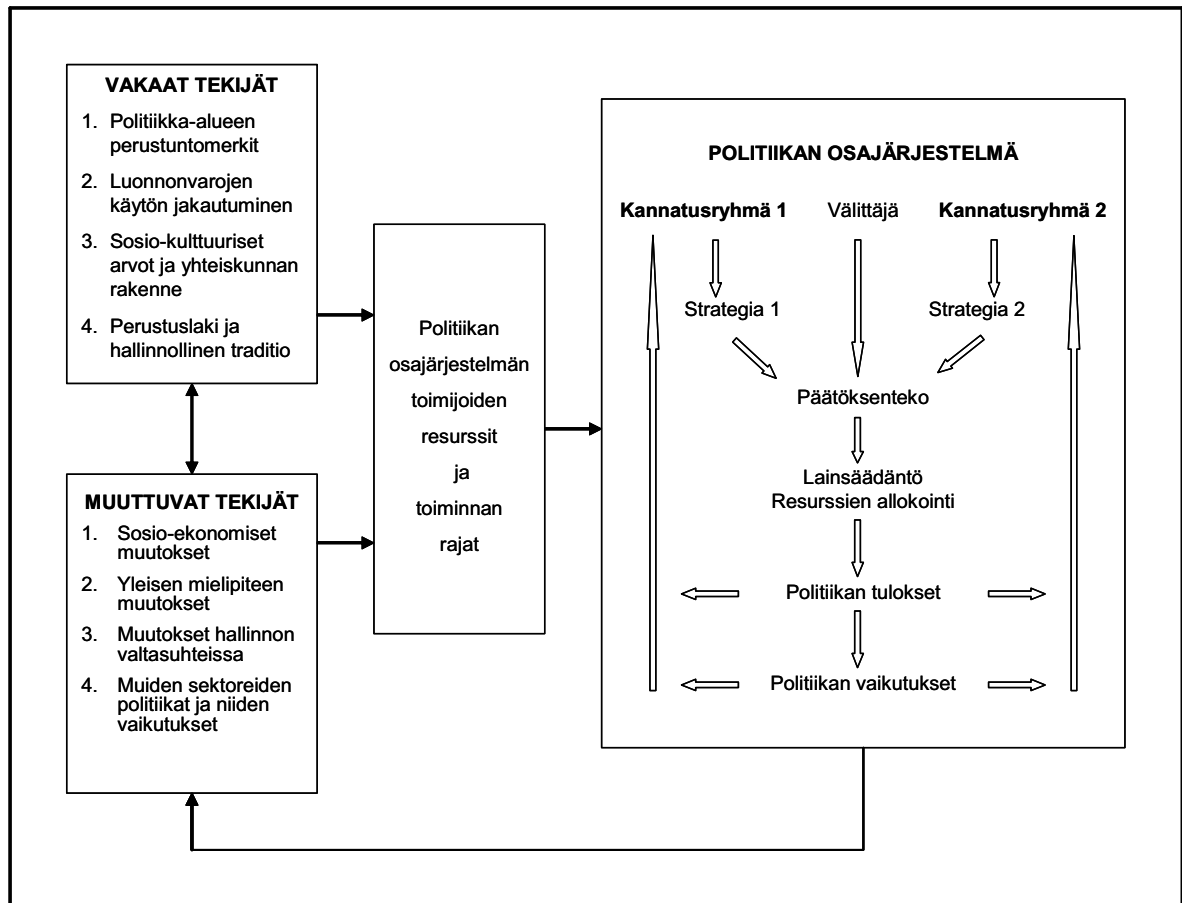
Ongelmana on osoittaa, että politiikkaoppimista on tapahtunut. Oppimisen tunnistamiseksi Eising (2002) ehdottaa, että ensin täytyy osoittaa toimijoiden preferenssien muuttuneen ja että vasta sen jälkeen politiikkamuutos ilmaisee oppimisen tapahtuneen. Poliitiikkamuutosten jaottelu kolmeen tasoon tuo politiikkaoppimisen tunnistamiseen systemaattisuutta (Hall 1993). Ensimmäisen tason politiikkamuutos sisältää ainoastaan vähäisiä muutoksia, ja poliitiikantekijät reagoivat muutosvaatimukseen tarjoamalla samoja ratkaisuja, joita he ovat käyttäneet aikaisemminkin. Toisen tason politiikkamuutos edellyttää ongelman uudelleen määrittelyä ja uudenlaisia strategioita sen ratkaisemiseksi. Se voi johtaa merkittäviinkin institutionaalsiin muutoksiin, mutta kuitenkin niin, että politiikan tavoitteet säilyvät entisellään. Ensimmäisen ja toisen asteen muutoksia voi tapahtua ilman oppimistakin, ne voivat osoittaa ainoastaan sopeutumista. Ero oppimisen ja sopeutumisen välillä on Haasin (1990) mukaan siinä, että oppimisprosessissa toimijat kyseenalaistavat ja uudelleen arvioivat politiikan periaatteet ja tavoitteet, kun taas sopeutumisessa toimijoiden käyttäytyminen muuttuu uuden politiikan vaatimusten mukaisesti ilman politiikan arviointia ja legitimitetin kyseenalaistamista. Kolmannen tason politiikkamuutos edellyttää muutoksia politiikan periaatteissa, tavoitteissa ja toimenpiteissä. Se myös sisältää uuden ongelmanmäärittelyn, joka johtaa muutoksiin politiikan sisällössä ja usein myös toimeenpanossa. Koska kolmannen tason muutoksessa korostuu toimijoiden ja yhteisöllisen vuorovaikutuksen ja kommunika-

tion merkitys, sitä voidaan kutsua myös sosiaalisesti oppimiseksi (Glasbergen 1996, Fiorino 2001).

Oppimiseen perustuvia teorioita politiikan muutoksesta on usein kritisoitu siitä, että ne eivät tee riittävää eroa politiikan muutoksen ja oppimisen välille (esim. Bennett & Howlett 1992, Mintrom & Vergari 1996). Poliitikkaoppimista käsittelevästä kirjallisuudesta nousee esiin kuitenkin mielenkiintoinen huomio. Sen sijaan, että oppimisella selitettäisiin poliittikkamuutos, se nähdään välineenä edesauttaa muutosta. Kuten Jordan & Greenway (1998) asian ilmaisevat, oppiminen on keino muuttaa poliitikkaohjelmia omien ideoiden ja uskomusten mukaisiksi.

Tarve yrittää ymmärtää monimutkaisia ympäristöpolitiikan muutosprosesseja on johtanut ns. kannatusryhmämallin (advocacy coalition framework) kehittämiseen (Sabatier 1986, 1998). Siinä poliitikkaoppiminen eli poliittikkasuuntautunut oppiminen on erityisen huomion kohteena. Kannatusryhmämallin (ks. Kuva 1) keskiössä ovat tietyn politiikan osajärjestelmän (policy subsystem) toimijat, jotka koostuvat sekä virallisten että epävirallisten instituutioiden edustajista. He ovat toimineet säännöllisesti ainakin vuosikymmenen ajan jollain politiikan osa-alueella ja haluavat edelleen aktiivisesti vaikuttaa politiikkaan tällä osa-alueella. Tällainen politiikan osajärjestelmä on esimerkiksi maatalouden ympäristöpolitiikka. Syy uuden osajärjestelmän syntymiselle voi olla se, että joukko toimijoita tulee tyytymättömäksi entisen osajärjestelmänsä toimintaan tietyllä poliitikka-alueella. Osajärjestelmä voi myös kehittyä niin suureksi ja erikoistuneeksi, että irrottautuminen aikaisemmasta osajärjestelmästä on perusteltua (Sabatier 1993). Osajärjestelmä voi myös syntyä uuden ongelma-alueen esiinnousun myötä (Sabatier 1998).

Toimijat muodostavat keskenään yhteenliittymiä eli kannatusryhmiä sen mukaan, miten heidän preferenssinsä ja poliittikkauksuksensa sopivat yhteen muiden toimijoiden näkemysten kanssa. Sabatierin (1998) mukaan kannatusryhmän tunnistaa siitä, että sen jäsenet pitävät itseään ainakin osittain yhtenäisenä yhteisönä, jolla on alansa erityistä asiantuntemusta. He ovat myös yrittäneet vaikuttaa julkiseen politiikkaan alallaan pitkään. Kyseisellä alalla on myös olemassa erikoistuneita hallintovirastojen osastoja kaikilla oleellisilla hallinnon-tasoilla. Lisäksi on olemassa intressiryhmiä, jotka pitävät alaa tärkeänä poliitikka-alueena. Kannatusryhmien tavoitteena on vaikuttaa politiikan muotoutumiseen ja toimeenpanoon siten, että heidän omat käsiteltävälle poliittikalle tai ohjelmalle asettamansa tavoitteet toteutuisivat. Tämä tapahtuu erilaisilla toimintastrategioilla ja ohjauskeinokeinoilla, joita ovat esimerkiksi muutokset lainsäädännössä, budjeteissa, keskeisissä toimijoissa tai yleisessä mielipiteessä (Sabatier & Jenkins-Smith 1993). Kilpailevat kannatusryhmät ajavat tiettyä poliitikka- tai ohjelmamuutosta saadakseen omat poliittikkauksuksensa toteutettua. Mitä suurempi näkemysero on kyseessä, sitä suurempi motiivi kannatusryhmillä on käyttää resursseja omien näkemystensä puolustamiseen. Kannatusryhmien lisäksi politiikan osajärjestelmässä voi toimia myös välittäjiä (policy-brokers), joiden tehtävänä on yrittää saada aikaan kaikkien kannatusryhmien hyväksymä kompromissiratkaisu.



Kuva 1. Kannatusryhmämalli (Sabatier 1998).

Kannatusryhmämallin mukaan politiikkamuutos on seurausta politiikkaoppimisesta ja osajärjestelmän ulkopuolisista muutoksista. Poliitikaoppimisella Sabatier (1998) tarkoittaa kokemuksen tuomia suhteellisen kestäviä muutoksia ajattelussa tai käyttäytymisessä. Oppimista tapahtuu sekä kannatusryhmien välillä että erityisesti niiden sisällä muun muassa henkilökohtaisen vuorovaikutuksen kautta, uusien henkilöiden liittyessä ryhmään sekä aktiivisen tiedon tuottamisen ja levittämisen avulla. Oppiminen ei yksin riitä politiikkamuutokseen, vaan lisäksi tarvitaan osajärjestelmän ulkopuolisia häiriötekijöitä. Niitä ovat kuvan 1 vakaat ja muuttuvat osajärjestelmän ulkopuoliset tekijät. Ylemmässä laatikossa sijaitsevat vakaat tekijät. Niitä on vaikea muuttaa, joten ne ovat harvoin kannatusryhmien toimien kohteena. Yleensä vakaat tekijät joko rajoittavat toteuttamiskelpoisten politiikkavaihtoehtojen määrää tai vaikuttavat osajärjestelmän toimijoiden uskomuksiin ja resursseihin. Alemmassa laatikossa ovat muutokselle alttiit tekijät. Sosio-ekonomiset muutokset voivat vaikuttaa politiikan osajärjestelmään esimerkiksi muuttamalla eri kannatusryhmien resursseja tai asemaa. Yleisen mielipiteen muutoksilla tarkoitetaan erityisesti hallinnon rahankäytön prioriteetteja sekä kunkin ongelman suhteellisen vakavuuden määrittelyä. Muiden sektoreiden politiikat ja niiden vaikutukset on muuttuvien tekijöiden tärkein ryhmä, vaikka niiden vaikutukset ovatkin usein tahattomia (Sabatier 1993).

Maatalouden ympäristöpolitiikan näkökulmasta katsottuna merkittävä ulkopuolinen muutostekijä oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin. EU-jäsenyyden myötä osa maatalouspolitiikan valmistelu- ja päätöksentekovallasta siirtyi EU-instituutioille, mikä puolestaan johti kansallisella tasolla uusien päätöksenteko- ja valmistelumenettelytapojen käyttöönottoon. Samalla politiikan valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuneiden toimijoiden roolit muuttuivat. Maatalouden ympäristöohjelman toteuttamisen myötä otettiin käyttöön uusia politiikkainstrumentteja, joiden toimeenpano perustuu maatalous- ja ympäristöhallintojen yhteistyöhön. Uusi toimintamalli on lisännyt eri toimijatahojen yhteistyötä myös alue- ja paikallistasolla. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumista ja toimeenpanoa kannatusryhmämallin avulla.

3 Maatalouden ympäristöpolitiikka Suomessa ennen EU-jäsenyyttä

3.1 Maatalouden modernisaatio ja ympäristöongelmat

Maatalouden ympäristövaikutukset ovat Suomessa liittyneet elinkeinon modernisoimisen piirteisiin kuten viljelyn kemikalisoimiseen ja voimaperäistämiseen. Lisäksi ympäristöhuolen esiinnousu on liittynyt elinkeinon suhteelliseen asemaan ympäristönkuormittajien kentässä. Vesiensuojelu on suomalaisen ympäristöpolitiikan perinteisin ala, ja sen alla on huomiota kiinnitetty erityisesti puunjalostusteollisuuteen. Tosin käytännössä vesioikeudet myönsivät 1970-luvulle saakka teollisuudelle sangen väljiä vesistöjen pilaamislupia hyvinvoinnin kasvun nimissä. Tilanne muuttui 1980-luvulla, jolloin teollisuuden ja yhdyskuntien päästöt vesistöihin alkoivat vähentyä voimakkaasti (esim. Hakala & Välimäki 2003). Tiukentuneen vesiensuojelupolitiikan takana oli puhdistusteknologian kehittyminen, joka mahdollisti päästöjä vähentävän tekniikan laajamittaisen käyttöön ottamisen.

Maatalouden suhteellinen rooli vesistöjen pilaajana olikin 1990-luvun puoliväliin tultaessa muuttunut: tilastojen mukaan maatalous aiheutti valtaosan rehevöittävästä fosfori- ja typpi-päästöistä, ja poliittiset ohjelmat korostivat maatalouden ympäristövastuuta (esim. YM 1995, YM 1998). Huoli vesistöjen tilasta voimistui kansalaisyhteiskunnassa myös myrkyllisten sinileväkukintojen vuoksi. Erityisesti lämmin kesä 1997 toi laajat leväkukinnot yleiseen tietoisuuteen ja julkiseen keskusteluun.

Vaikka länsieurooppalaisessa kontekstissa suomalainen maatalous on laajaperäistä, sillä on monenlaisia kielteisiä ympäristövaikutuksia. Ravinnehuuhtoumat huonontavat sekä pintaettä pohjavesien laatua. Kotieläintalouden ammoniakki- ja metaanipäästöt puolestaan kiihdyttävät ilmastonmuutosta. Uusi biodiversiteettipolitiikka korostaa luonnonsuojelun tärkeyttä myös maataloudessa, ja on arvioitu, että 20 % kaikista suomalaisen luonnon uhanalaisista lajeista elää maatalousympäristöissä (Tiainen ym. 2003).

Seuraavaksi kuvataan maatalouden ympäristöpolitiikan ajallista muotoutumista Suomessa. Kuvaus perustuu ongelmien esiinnousun sekä politiikan tavoitteiden ja keinojen analyysiin. Poliitiikan muotoutumiseen vaikuttavat monet toimijat kuten maataloushallinto, ympäristöhallinto, maatalouden etujärjestöt ja kansalaisyhteiskunnan toimijat. Toimijoiden käsitykset ongelmista ja ongelmien ratkaisun keinoista eivät aina ole yhteneväisiä, ja asioiden kiistanalaisuuden dynamiikka onkin ympäristöpolitiikan muotoutumisen olennainen tekijä (Haila & Jokinen 2001).

Maatalouden ympäristöpolitiikan kehityskulku voidaan Suomessa jaotella kolmeen ajalliseen vaiheeseen: 1) maatalouden ympäristösuhde ei ole ongelma (1970-luvun alusta noin vuoteen 1987), 2) maatalous on verrannollinen muihin vesistöjen pilaajiin (noin vuodesta 1988 vuoteen 1994) ja 3) ympäristökysymykset tulevat osaksi maatalouden jatkuvuuden turvaamista (vuodesta 1995 eteenpäin) (Niemi-Ilahti & Jokinen 1999, Jokinen 2000).

3.2 Maatalouden ympäristösuhteen kokeminen ”ei-ongelmaksi”

Kuten länsimaissa yleensäkin, myös Suomessa 1960-luku oli ympäristötietoisuuden kasvun ja radikalisoituvan toiminnan aikaa. Ympäristöaktivistit nostivat esiin ympäristöongelmia ja pyrkivät samalla vauhdittamaan kansallisen ympäristölainsäädännön ja -hallinnon rakentamista. Erityisesti tavoitteena oli ympäristöministeriön perustaminen. Vaikka ympäristöpolitiikka rakentuikin Suomessa vitkaisesti, vuonna 1970 julkistettiin ensimmäinen ympäristönsuojeluohjelma ja perustettiin maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen vesihallitus. Nämä olivat ympäristöpolitiikan institutionalisoimisen ensiaskeleita, joten ennen 1970-luvun alkua ei voida puhua myöskään maatalouden ympäristöpolitiikasta, vaikka jo toisen maailmansodan jälkeen maatalouspolitiikassa syntyi erilaisia sektorilinjoja, kuten tuotanto-, rakenne- ja tulopolitiikka (esim. Granberg 1995).

Suomalainen maatalous alkoi kemikalisoitua 1950-luvun lopulla. Esimerkiksi kasvinsuojeluaineiden käyttö kahdeksankertaistui vuosina 1960–1980, ja lannoitteiden tyyppipanos viisinkertaistui vuosina 1960–1990. Kemikalisoitumisen alkuaikoina kasvinsuojeluaineiden terveysvaikutuksista keskusteltiin jonkin verran, mutta pääosin varhainen ympäristöpolitiikka keskittyi tunnistamaan ja ehkäisemään nopean modernisaation ja nousevan elintason sivuvaikutuksia. Toisin sanoen saastumis- ja jäteongelmien pääsyinä pidettiin asutus- ja teollisuuskeskuksia sekä moderneja kulutustapoja. Sen sijaan maatalous nähtiin elinkeinoksi, joka käyttää luonnonvaroja kestäväällä tavalla. Tämä ilmaistiin monissa 1970-luvun komiteatoissa ja politiikkaohjelmissa, esimerkiksi ensimmäisessä vesiensuojelun periaateohjelmassa (Vesihallitus 1974). Täten maatalouden ympäristövaikutukset näyttäytyivät suomalaisen ympäristöpolitiikan institutionalisoimisen ensivaiheissa ”ei-ongelmina”.

Maatalouden tulo- ja tuotantotavoitteet asetettiin tässä vaiheessa korporatiivisen maatalouspolitiikan keinoin, ja maa- ja metsätalousministeriö hallinnoi yksin sekä maatalouspolitiikkaa että maatalouden ympäristöpolitiikkaa ympäristöministeriön perustamiseen (1983)

saakka. Kun maatalouden politiikkayhteisön diskurssi ohjasi maatalouden ympäristöpolitiikan ongelmanmäärittelyä ja keinojen etsintää, politiikassa ei juuri tehty avauksia, jotka olisivat liittäneet ympäristönsuojelun kysymyksiä maatalouspolitiikkaan, kuten ylituotantoon ja sen hillitsemisen keinoihin (Jokinen 1997).

Kaikkiaan maataloudelle ei tällä kaudella juurikaan esitetty ympäristöpoliittisia vaateita. Myös institutionaalisten käytäntöjen näkökulmasta ympäristöpolitiikka oli heikkoa, sillä sen keinot rajoittuvat muutamiiin vapaaehtoisiiin taloudellisiin ja informaatiopohjaisiiin instrumentteihin. Taloudelliset keinot viittaavat esimerkiksi ympäristöinvestoinneille myönnettyihin lainoihin ja informaatiopohjaiset keinot esimerkiksi tilatasoisiin teknisluonteisiin ympäristönsuojelusuosituksiin.

3.3 Maatalouden rinnastaminen muihin vesistöjen pilaajiin

Vesiensuojelun ongelmanmäärittely alkoi Suomessa muuttua 1980-luvun puolivälissä. Ensimerkkejä tästä voitiin nähdä maatilatalouden vesiensuojelukomitean raportissa, jonka mukaan joidenkin Etelä- ja Länsi-Suomen jokien likaantuminen johtui yksinomaan maatalouden vaikutuksesta (KM 1983:66). Pari vuotta myöhemmin vesiensuojelun neuvottelukunta omaksui saman lähtökohdan, kun se valmisteli vuoteen 1995 ulottunutta vesiensuojelun tavoiteohjelmaa (KM 1986:42). Ongelmanmäärittelyn muutos heijasteli asian objektiivista puolta, sillä luonnontieteellinen tietämys maatalouden ympäristövaikutuksista oli lisääntynyt. Samalla muuttunut ongelmanmäärittely kertoo, että asioiden suhteellinen merkitys oli muuttunut. Myös ympäristöministeriön perustaminen vaikutti maatalouden ympäristöpolitiikan dynamiikkaan: kentälle tuli uusi pelaaja, jonka näkemys maatalojen ympäristöystävällisyydestä erosi siihen asti vallinneesta käsityksestä.

1980-luvun puolivälin jälkeen alkoikin maatalouden ympäristöpolitiikassa uusi vaihe: maatalous alettiin rinnastaa muihin ympäristön kuormittajiin. Ohjelmatasolla tämä ilmaistiin ensi kertaa Vesiensuojelun tavoiteohjelmassa vuoteen 1995 (YM 1988). Tämän hallituksen hyväksymän ohjelman yleinen tavoite oli, että teollisuus, yhdyskunnat ja maatalous vähentävät tasavertaisesti vesistökuormitustaan. Täten maatalouteen suunnattiin ensi kertaa konkreettisia vesistövaikutusten vähennystavoitteita – esimerkiksi fosforin osalta kuormituksen vähennystavoite oli rohkeasti 50 %.

Maatalouspolitiikan toimijat pitivät ympäristöpolitiikan uusia tavoitteita kovina. Esimerkiksi MTK ei niitä hyväksynyt vaan esitti ne ylimentaisiksi ja epäoikeudenmukaisiksi. 1980-luvun lopussa etujärjestö kyseenalaistikin maatalouden vesistökuormitusta koskevan tietämyksen ja esitti, että teollisuus on rehevöitymisen pääaiheuttaja. Kiistaan tarvittiin lisää tieteellistä evidenssiä ja sen vuoksi perustettiin laaja Maatalous ja vesien tila-tutkimusohjelma. Luottamusta ohjelmaan vahvistettiin yhteisrahoituksella, johon osallistuivat mm. maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, MTK ja Kemira. Tutkimuksen päätulos oli, että maatalous rehevöittää vesistöjä enemmän kuin teollisuus ja yhdyskunnat yhteensä (Rekolainen ym. 1992).

Tutkimustulokset johtivat tärkeään kiinnekohtaan maatalouden ympäristöpolitiikassa: maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö laativat yhdessä Maaseudun ympäristöohjelman (YM 1992). Ohjelma oli merkittävä erityisesti siksi, että siinä maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan toimijat ensi kertaa hyväksyivät toimenpideohjelman lähtökohdaksi melko kiistattoman ympäristöongelmien määrittelyn. Toisaalta ohjelmassa pitäydyttiin perinteiseen keinovalikoimaan, sillä sen toimeenpano nojasi pehmeisiin keinoihin kuten suosituksiin hyvistä, taloudellisen rationaliteetin mukaan perustelluista viljelymenetelmistä. Hallinnollisia ja taloudellisia keinoja karteltiin eli politiikan keinojen kirjoa ei ohjelmassa lisätty.

Kaikkiaan maatalouden ympäristöongelmien määrittelyn muutos johti kunnianhimoisiin vesistökuormituksen vähentämisen tavoitteisiin, ja uusi tieteellinen evidenssi selkiytti maatalouden osuutta vesistöjen pilaantumisessa. Toisaalta maatalouden ympäristöpolitiikan keinot pysyivät ennallaan: edelleen katsottiin, että ympäristötoimien harkinta kuuluu yksittäisen maatilan autonomisen päätöksenteon piiriin. Luotettiin siis vahvasti vapaaehtoiseen ja tekniseen ympäristönsuojeluun. Lopulta tavoite maatalouden vesistö päästöjen puolittamisesta jäi kauas (YM 1994). Sitä epäilemättä edesauttoi, että uuden tavoitteen saavuttamiseksi ei käytössä ollut uusia keinoja laaja-alaisesta maatalouden ympäristöstrategiasta puhumattakaan.

Millaisilla seikoilla voidaan selittää vankkaa luottamusta pehmeisiin keinoihin maatalouden ympäristöpolitiikassa? Maatalouden ympäristöpolitiikkaa on erityisesti määrännyt maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan toimijoiden välinen dynamiikka. Maatalouden politiikkayhteisön vaikutusta voidaankin pitää tärkeimpänä maatalouden ympäristöpolitiikan vakautta selittävänä yksittäisenä tekijänä (Jokinen 1997). Maa- ja metsätalousministeriön ja maatalouden etujärjestön yhteinen intressi 1970- ja 1980-luvuilla oli säilyttää perinteinen kontrolli maatalouspolitiikasta, minkä takia vaalittiin yksituumaisuutta myös elinkeinon ympäristöpolitiikasta. Maatalouspolitiikan yhteisö määritteli ympäristöongelmat vaatimatomiksi, painotti ongelmien hallittavuutta ja oli hyvin kriittinen ympäristöpolitiittisin seikoin perusteltuja hallinnollisia tai taloudellisia toimia kohtaan.

Maatalouden politiikkayhteisön tyypillinen vastavoima on koostunut ympäristöhallinnosta ja kansalaisjärjestöistä (esim. Winter 1996, Jokinen 2000). Monissa länsimaissa ympäristö- ja kuluttajajärjestöt koettavat vaikuttaa elintarviketuotantoon, ja maatalous kuuluu jopa ympäristöjärjestöjen päähuolenaiheisiin. Suomessa kansalaisyhteiskunnasta noussut huoli maatalouden ympäristövaikutuksista on kaikkiaan ollut heikkoa, vaikka esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliitto on ajoittain kiinnittänyt huomiota maatalouden päästöihin vesistöihin. 1980-luvun lopulta lukien on ollut tyypillistä, että ympäristöjärjestöt ovat saaneet edustuksen maatalouden ympäristöpolitiikkaa käsitteleviin työryhmiin. Tästä komiteatyypisistä työtavasta onkin tullut järjestöjen pääkanava vaikuttaa maatalouden ympäristöpolitiikkaan. Voidaan kuitenkin arvioida, että ympäristöjärjestöjen aktiivisuus maatalouden ympäristöpolitiikassa on ollut vähäistä verrattuna järjestöjen aktiivisuuteen esimerkiksi metsäkysymyksissä.

Vaatimaton kansalaishuoli on näkynyt myös mielipidetutkimuksissa. Esimerkiksi 1980-luvun lopulla noin 60 % kansalaisista arvioi, että vesien saastuminen aiheutuu pääosin massa- ja paperiteollisuudesta ja kemiallisesta teollisuudesta (Suhonen 1994). Silti samaan aikaan maatalouden rehevöittävä vaikutus oli siis todettu suuremmaksi kuin teollisuuden ja yhdyskuntien yhteenlaskettu vaikutus. Koska kansalaisyhteiskunnan toimijat olivat suhteellisen passiivisia, oli maatalouden ympäristöongelmien esiintuominen pääosin ympäristöhallinnon aktiivisuuden varassa.

Maatalouden ympäristöpolitiikan ensimmäisen ja toisen vaiheen välinen siirtymä liittyy myös siihen, että 1980-luvun lopussa kestävä kehityksen ympäristö- ja kehitysdiskurssi läpäisi yhteiskunnan. Myös maatalouspolitiikassa tapahtui nopea uudelleenorientaatio: maatalouspolitiikan toimijat omaksuivat ympäristödiskurssin, jonka käsitteitä alettiin käyttää maatalouspoliittisissa keskusteluissa ja ohjelmissa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö alkoi maatalousneuvonnan tuella puhua ”uusista ympäristöhaasteista”, joihin saatettiin vastata ”agri-ekologisilla palveluilla”. Palveluilla tarkoitettiin maaseudun luonnonvoja hoitavia toimintoja (esim. MMM 1992). Myös MTK hylkäsi maatalouden ympäristöongelmat kieltävän diskurssinsa. Tämän sijasta se alkoi korostaa maatalouden ”kestävyyden” kansallista tärkeyttä, josta järjestön mukaan seurasi ympäristönsuojelun rahallisen tuen välttämättömyys. Järjestön uutta kantaa maatalouden ympäristöpolitiikan tarpeeseen voidaan ymmärtää myös näköpiirissä olleen Euroopan unionin jäsenyyden taloudellisilla uhilla ja lupauksilla.

Vaikka käsitys maatalouden ympäristövaikutuksista oli muuttunut, säilyivät kansallisen maatalouden ympäristöpolitiikan pääperiaatteet melko muuttumattomina aina Euroopan unionin jäsenyyteen saakka. Ympäristöongelmat määriteltiin tilatasolla ratkottaviksi teknisiksi ongelmiksi ja ympäristöpolitiikka muotoiltiin maatalouspolitiikan yhteisön painotuksin.

4 Poliitiikan muotoutuminen kansallisella tasolla

4.1 EU-jäsenyyden tuomat muutokset maatalouden ympäristöpolitiikkaan

Maatalouden ympäristöpolitiikan nykyinen vaihe, jossa ympäristökysymykset ovat osa maatalouden jatkuvuuden turvaamista, erottuu edellisestä vaiheesta Suomen EU-jäsenyyden perusteella. Jäsenyys muutti suomalaisen maataloustuotannon perusasetukset, ja samalla yhteiseen maatalouspolitiikkaan integroituminen muutti myös maatalouden ympäristöpolitiikan perustan. Tämä tarkoittaa nitraattidirektiivin kaltaisia ympäristöpolitiikan uusia normisääntelyn välineitä sekä ympäristöpolitiikan keinojen kaikkinaista monipuolistumista.

Maatalouden ympäristöohjelma oli merkittävin maatalouden ympäristöpolitiikan uusi elementti. Ohjelma perustui Euroopan yhteisön asetukseen 2078/92. Asetus oli melko väljä ja

monimuotoinen, joten se salli jäsenmaiden laatia ympäristötukiohjelmansa pitkälti kansallisten tarpeidensa mukaan. Ohjelman väljyyttä osoittaa tyypillisesti se, että tavoitteet olivat laadullisia, kuten lannoitteiden ja/tai torjunta-aineiden käytön merkittävä vähentäminen. Monimuotoisuus puolestaan viittasi toimien kirjoon: jotkut toimenpiteet liittyivät välittömästi maatalouden voimaperäisyyden alentamiseen, toiset taas esimerkiksi luonnon- ja maisemansuojeluun tai kotieläinten geneettisen perimän säilyttämiseen.

Käytännössä EU-maiden ympäristötukiohjelmien laajuudet, kustannukset ja ympäristötoimet vaihtelivat paljon. Suomen kansallisia linjavalintoja olivat ohjelman laaja kattavuus, suuri kokonaiskustannus sekä kohdennus vesiensuojeluun. Ohjelma laadittiin avoimeksi periaatteessa kaikille maatiloille, ja laajuuden osalta Itävalta oli ainoa EU-maa, jonka ohjelmaan Suomen ensimmäisen ohjelman (1995–1999) malli voitiin rinnastaa. Tullessaan käyttöön vuonna 1995 maatalouden ympäristötukiohjelma muodosti noin puolet Suomen valtion kaikista ympäristönsuojelumenoista. Ympäristötukimallin linjavalinnat perustuivat periaatteessa maatalous- ja ympäristöpoliittisten ongelmamääritysten yhteensovittamiseen, mutta käytännössä valintoja kehysti jäsenyysprosessin neuvotteluihin liittynyt maatalouspoliittinen kansallinen intressi.

Kaikkiaan maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan toimijoiden yhteistyö alkoi 1990-luvun jälkipuolella lisääntyä sekä kansallisella, alueellisella että paikallisella tasolla. Toisaalta maatalouden ympäristöpolitiikan päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden keskuudessa vallitsi edelleen kaksi erilaista maatalouden ympäristökysymysten kehystämistapaa (Jokinen 2000).

Maataloussuuntautunut kannatusryhmä, jolla viitataan lähinnä maataloushallintoon ja maatalouden etujärjestöihin, näki maatalouden ympäristökysymykset ensi sijassa suomalaisen maatalouden jatkuvuuden ja maaseudun elinvoimaisuuden turvaamisen kehikossa. Maatalouden aiheuttamia ympäristöongelmia pidettiin ”suhteellisina”, mikä tarkoittaa ensinnä ongelmien mittakaavan suhteellistamista ja toiseksi ongelmien dynamiikan korostamista. Suhteellistaminen saatettiin ilmaista erilaisin tavoin, kuten huomautuksina suomalaisten pienestä osuudesta Itämeren kuormittamisessa tai maaseudun ränsistymisestä varsinaisena ympäristöuhkana. Kuormituksen dynamiikkaa korostettiin muistuttamalla, että maatalouden toimintaan liittyy välttämättä myös ympäristön kuormittaminen. Tällä perusteella myös esitettiin, että ympäristöpolitiikka ei oikeastaan saisikaan puuttua siihen, miten maatalouden käytännöt toteutetaan.

Ympäristöpainotteinen kannatusryhmä, jolla tässä tarkoitetaan ympäristöhallintoa ja luonnonsuojelujärjestöjä, näki sen sijaan maatalouden ympäristöongelmat ympäristön- ja luonnonsuojelun kehikossa. Ongelmia pidettiin ”absoluuttisina”, ja erityisesti ravinnehuuhtoumat ja yleensä vesistökuormitus koettiin vakavaksi ongelmaksi. Tämän ajattelutavan mukaan maatalouden ympäristöpolitiikan ainoa päämäärä oli ympäristön tilan parantaminen.

Toimijoiden erilaiset tavat ymmärtää ongelmia johtivat myös ratkaisumallien erilaiseen ensisijaisuusjärjestykseen. Maataloussuuntautuneen kannatusryhmän jäsenet olivat 1990-luvun

lopussa ympäristötavoitteisiin melko tyytyväisiä. Uuden politiikan tavoitteita ja keinoja pidettiin johdonmukaisena jatkona 1990-luvun alkupuolella tehdyille maatalouden ympäristöpolitiikan linjauksille, joiden toteuttamiseen ympäristötukijärjestelmä sitten antoi taloudelliset resurssit. Muuten eurooppalaisen maatalouden ympäristöpolitiikan ei juurikaan katsottu tuoneen mukanaan innovaatioita. Ympäristöpainotteisen kannatusryhmän arviot politiikan uusista linjoista olivat kaksinaisia. Ongelmakentän rahapanostukseen oltiin sinänsä tyytyväisiä myöntämällä, että toisin kuin useissa Länsi-Euroopan maissa, Suomessa oli tehty mittava investointi akuutin ongelman eli vesistöjen hajakuormituksen lieventämiseksi. Toisaalta arvioitiin kriittisesti etenkin perustuen ympäristötavoitteiden riittävyyttä ja erityistuen pientä osuutta koko järjestelmässä.

4.2 Kolme maatalouden ympäristötukiohjelmaa

Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999

Maatalouden ympäristötukiohjelma valmisteltiin maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyönä sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Maa- ja metsätalousministeriö asetti 11.03.1994 työryhmän valmistelemaan ehdotusta kansalliseksi ympäristötukijärjestelmäksi 1995–1999. Työryhmässä olivat mukana maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön, vesi- ja ympäristöhallituksen (nyk. Suomen ympäristökeskus), vesi- ja ympäristöpiirien (nyk. alueelliset ympäristökeskukset) ja Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen (nyk. MTT Taloustutkimus) edustajat. Työryhmä kuuli työnsä aikana maataloustuottajien, neuvontajärjestöjen ja ympäristöjärjestöjen edustajia sekä maatalous- ja ympäristöalojen asiantuntijoita. Kansallisen ympäristötukityöryhmän työn aikana alueilla valmisteltiin maaseutuelinkeinopiirien (nyk. TE-keskusten maaseutuosastot) johdolla alueelliset ympäristön- ja maisemahoidon tukiohjelmat yhteistyössä maatalous- ja ympäristöviranomaisten sekä muiden yhteistyötahojen kanssa. Näitä alueellisia ohjelmia käytettiin apuna kansallisessa ohjelmatyössä. Alueellisilla valmisteluryhmillä oli myös mahdollisuus antaa lausunto järjestelmäluonnoksesta. Valmistelutyöryhmä jätti ehdotuksensa kansalliseksi järjestelmäksi 25.05.1994 (MMM 1994).

MMM asetti 05.09.1995 työryhmän seuraamaan ympäristötukiohjelman toteutumista ja tuen käyttöä sekä arvioimaan toimenpiteiden vaikutuksia ympäristöön. Tähän seurantatyöryhmään nimitettiin maatalous- ja ympäristöhallinnon edustajien lisäksi edustajat Maaseutukeskusten liitosta (nyk. ProAgria), Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta (MTK), Suomen Luonnonsuojeluliitosta (SLL) sekä maatalous- ja ympäristötutkimuksesta. Seurantaryhmä kuuli laajasti tutkimuslaitosten, maaseutuelinkeinopiirien ja alueellisten ympäristökeskusten edustajia. Kuulemisten lisäksi seurantaryhmä tilasi erillisiä selvityksiä maatalouden vesistökuormituksesta, monimuotoisuus- ja maisemakartoituksesta sekä maaseutumaiseman tilasta. Myös maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seurantatutkimuksiin osallistuneilta tutkijoilta pyydettiin useita erilaisia selvityksiä. Seurantaryhmä vieraili neljällä eri alueella tutustumassa ympäristötuen erilaisiin kohteisiin. Vierailujen aikana he

kävivät tapaamassa alueiden viljelijöitä, maatalous- ja ympäristöviranomaisia sekä neuvonnan, tuottajien ja tutkimuksen edustajia kuullakseen heidän näkemyksiään perus- ja erityistuen toimenpiteistä ja niihin liittyvistä ongelmista. Seurantaryhmä julkaisi kaksi raporttia (MMM 1996, 1998) ohjelmakauden aikana, joissa se arvioi ohjelman toteutumista ja ehdotti muutoksia sen parantamiseksi. Ohjelmakauden loppupuolella seurantaryhmä järjesti seminaarin, johon kutsuttiin päätöksentekijöitä, virkamiehiä, alan tutkijoita ja muita asiantuntijoita keskustelemaan eri toimenpiteistä ja niiden tehokkuudesta.

Ympäristötukiohjelman vaikuttavuuden tutkimiseksi Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja Maatalouden tutkimuskeskus (MTT) käynnistivät maa- ja metsätalousministeriön toimesta yhteistyöprojektin (ns. MYTVAS-tutkimus). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka ympäristötuen mukaiset tukimuodot ja niiden ehdot muuttavat maatalouskäytäntöjä, ympäristön kuormitusta ja ympäristön tilaa ensimmäisellä ohjelmakaudella vuosina 1995–1999. Ympäristötukiohjelman toimenpiteiden ja tavoitteiden toteutumista seurattiin neljälle kohdealueelle suunnatulla seurantatutkimuksella, joka arvioi lähinnä ympäristötukiohjelman vesistövaikutuksia, mutta myös jossain määrin vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen ja maisemaan.

Maatalouden ympäristötukiohjelma 2000–2006

Ympäristötukiohjelman 2000–2006 (MMM 1999) valmistelusta vastasi MMM:n asettama työryhmä, jossa oli edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä, alueellisesta maatalous- ja ympäristöhallinnosta, neuvonnasta, tuottajajärjestöistä ja luonnon-suojeluliitosta. Työryhmässä oli mukana myös maatalouden vesistökuormituksen, luonnon monimuotoisuuden, maataloustutkimuksen ja maatalouden taloustutkimuksen asiantuntijoita. Valmistelutyöryhmä kuuli laajasti eri intressitahoja. Ohjelmaluonnoksesta järjestettiin lisäksi laaja lausuntokierros, johon saatiin lähes 100 lausuntoa alueellisilta maatalous- ja ympäristöviranomaisilta, maaseutukeskuksilta, tuottajaliitoilta ja ympäristöjärjestöiltä sekä tutkimuslaitoksilta, yrityksiltä, yhteisöiltä ja jopa yksittäisiltä viljelijöiltä. Ohjelmaluonnosta myös kehitettiin saatujen lausuntojen perusteella.

Kuten ensimmäisellä myös toisellakin ohjelmakaudella asetettiin työryhmä seuraamaan ympäristötuen vaikutusten toteutumista ja tuen käyttöä, toimenpiteiden ympäristövaikutuksia sekä tarvittaessa tekemään ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Seurantaryhmä julkaisi väliraportin (MMM 2003). Kirjallisen loppuraportin sijaan järjestettiin vuonna 2005 seurantaryhmän seminaari, jonne kutsuttiin edustajia hallinnosta, tutkimuksesta ja eri intressitahoilta kuulemaan uusimpia tutkimustuloksia sekä viljelijöiden ja hallinnon kokemuksia ympäristötuesta. Lisäksi seminaarissa käytiin yleistä keskustelua maatalouden ympäristöhaittojen vähentämisestä ja ympäristötuen kehittämisestä.

Ympäristötuen vaikuttavuuden tutkimusta jatkettiin myös toisella ohjelmakaudella ns. MYTVAS 2:n puitteissa. Sitä toteuttavat MTT, SYKE, HY ja RKTL. MYTVAS 2 on jatkoa ensimmäisen ympäristötukikauden vaikutusten seurannalle, mutta on edeltäjäänsä moni-

puolisempi. Tutkimus jakautuu kahteen kokonaisuuteen. Vesi–MYTVAS -osakokonaisuudessa tarkastellaan ympäristötuen vaikutuksia vesiin ja ilmaan kohdistuviin päästöihin, kun taas Luonto–MYTVAS -osakokonaisuus keskittyy seuraamaan muutoksia luonnon monimuotoisuudessa ja maisemassa. MYTVAS-tutkimusten tuloksia käytetään hyödyksi muun muassa ympäristötukijärjestelmän arvioinneissa ja ympäristötukea edelleen kehitettäessä.

Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman muutos

MMM asetti 2004 työryhmän (ns. MUHOS-ryhmän) valmistelemaan esitystä horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelmaan tehtävistä muutoksista. Muutospaineita ohjelmaan aiheuttivat EU:n maatalouspolitiikan uudistus, kansallisten tukien ratkaisut, horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi (ml. ympäristötukijärjestelmä) ja toimeenpanokokemukset. Työryhmässä oli edustus maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, alueellisesta maatalous- ja ympäristöhallinnosta, viljelijäjärjestöistä, neuvontajärjestöstä, järjestöjen ympäristöryhmästä sekä maatalous- ja ympäristösektoreiden tutkimuslaitoksista. Ryhmä kävi läpi horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman väliarvioinnin suositukset (ks. MMM 2004) ja muut sille toimitetut muutos ehdotukset. Useat ehdotukset siirrettiin käsiteltäviksi seuraavan ohjelmakauden (2007–2013) ympäristötuen valmisteluun. Ehdotusta ei hyväksytty. Päätettiin jatkaa vanhoja sopimuksia kaksi vuotta.

Maatalouden ympäristöohjelma 2007–2013

Maa- ja metsätalousministeriö asetti helmikuussa 2005 työryhmän valmistelemaan ehdotusta uudeksi ympäristötukijärjestelmäksi vuosille 2007–2013. Työryhmässä on edustus maa- ja metsätalousministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, TE-keskuksista, alueellisista ympäristökeskuksista, maataloustuottajista, ympäristöjärjestöistä, neuvontajärjestöstä ja maatalous- ja ympäristösektoreiden tutkimuslaitoksista. Työryhmä sai ensimmäisen ohjelmaluonnoksen valmiiksi lokakuussa 2005. Esitys ei ollut yksimielinen, sillä lannoitusta, kasvipeitteisyyttä ja luonnon monimuotoisuutta koskevista toimenpiteistä ei päästy yhteisymmärrykseen. Järjestettiin lausuntokierros, jossa erityisesti pyydettiin arvioimaan toimenpiteiden tärkeyttä ja tarpeellisuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä etusijajärjestystä, jos toimenpiteitä joudutaan karsimaan esimerkiksi maaseudun kehittämisohjelmaan osoitetun rahoituksen selvittyä. Valmisteluryhmä järjesti avoimen informaatio- ja keskustelutilaisuuden lausunnolle lähetetyn ympäristötukiluonnoksen sisällöstä ja rakenteesta. Marraskuun loppuun mennessä oli saatu 72 lausuntoa, joiden pohjalta valmistelutyötä jatkettiin. Työryhmän ehdotus uudeksi ympäristötukijärjestelmäksi valmistui toukokuussa 2006. Siihen jätettiin neljä eriävää mielipidettä. Tätä raporttia kirjoitettaessa ohjelmaluonnos, joka on osa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa, on Euroopan komission käsittelyssä.

4.3 Poliikkaoppinen

Ohjelman valmistelu

Maatalouden ympäristötukiohjelma 1995–1999 valmisteltiin erittäin nopeassa aikataulussa. Valmistelutyöryhmä asetettiin maaliskuussa 1994. Se jätti ehdotuksensa kansalliseksi järjestelmäksi toukokuussa, ja ensimmäinen ohjelmaluonnos toimitettiin komissiolle kesäkuussa. Ohjelma perustui olemassa olevaan, vähäiseen ja osittain ristiriitaiseenkin tieteelliseen tietoon, mikä aiheutti erimielisyyksiä toimenpiteiden valinnassa. Tutkijoiden näkemykset esimerkiksi suojakaistojen optimileveydestä vaihtelivat (ks. MAVERO-tutkimus). Kun ympäristöpainotteinen kannatusryhmä vaati 5 m:n levyisiä suojakaistoja, maataloussuuntautunut kannatusryhmä tutkimustuloksiin vetoamalla totesi, ettei niin leveisiin suojakaistoihin ole tarvetta. Sabatierin (1998) termein voidaankin sanoa, että maataloussuuntautunut kannatusryhmä ja ympäristöpainotteinen kannatusryhmä käyttivät eri tutkimustuloksia strategiana aseinaan omien näkemystensä puolustamiseen. Maataloussuuntautunut kannatusryhmä vaati myös lisää tutkimusta vetoamalla siihen, että ympäristöhaitoista ei ole riittävästi tietoa. Vetoamalla tiedon puutteeseen ympäristövaikutusten merkittävydestä voitiin estää keskustelun eteneminen yleiseltä tasolta konkreettisten toimenpiteiden suunnitteluun. Tämä toimii myös käyttökelpoisena yleisstrategiana: vaatimalla lisää tutkimusta päätöksentekoa voidaan siirtää tulevaisuuteen ja siten vähentää muutostarvetta (Jenkins-Smith & Sabatier 1994).

Toimenpiteistä keskusteltaessa maataloussuuntautunut kannatusryhmä korosti taloudellisesti kannattavan tuotannon merkitystä sekä suosi taloudellisia kannustimia ja vapaaehtoisia ympäristötoimenpiteitä, kun taas ympäristösuuntautunut kannatusryhmä vaati enemmän säädöspohjaista ohjausta ja pakollisia toimenpiteitä (Jokinen 2000). Ympäristötukiohjelman hyväksyttävyyttä lisäsi kuitenkin se, että siinä yhdistyvät sekä kompensatituet viljelijöille että ympäristövaatimukset, joten molemmilla kannatusryhmillä oli mahdollisuus kääntää ohjelman tavoitteet tukemaan omia näkemyksiään. Ohjelman tavoitteista päästiinkin yksimielisyyteen, erimielisyydet koskivat konkreettisten toimenpiteiden valintaa kuten lannoite- rajoituksia ja karjanlannan käyttöä.

Ympäristöhallinnon edustajan mukaan heille tarjoutui ensimmäistä kertaa mahdollisuus päästä vaikuttamaan maatalouden ympäristöohjaukseen, mikä nosti esiin kysymyksen hallinnollisen vallan jaosta maatalouden ympäristökysymyksissä laajemminkin. Tämä kulminoitui maataloushallinnon edustajan mukaan kysymykseen siitä, että kumpi saa päättää erityisympäristötuen toimenpiteistä, maatalous- vai ympäristöhallinto. Ongelmana oli se, että EU:n maksajavirastosäädökset sallivat ainoastaan yhden maksujen suorittajan, jolloin alueelliset ympäristökeskukset eivät voineet itse tehdä sopimuksia vaan hallinnonin tuli tapahtua maataloushallinnon toimesta. Ratkaisuksi tähän luotiin lausunnonantosysteemi, jonka perusteella TE-keskukset eivät saaneet kuin erityisen painavista syistä poiketa ympäristökeskusten antamista lausunnoista. Huolimatta keskinäisestä valtataistelusta, eroista ongelmien määrittelyssä ja toimenpiteissä sekä erilaisista hallintokulttuurista, molemmat tahot

pitivät yhteistyötä välttämättömänä. Kaikkien valmisteluun osallistuneiden intresseissä oli myös saada maatalouden ympäristöohjelma laadittua sovitussa aikataulussa. Valmistelun edetessä päästiin kompromissiin ohjelman rakenteesta ja sisällöstä sekä saatiin sovittua yhteisistä toimeenpanokäytännöistä.

Ohjelman 2000–2006 valmistelu sujui konsensushengessä, ilman suurempia ristiriitoja. Suurin osa valmistelutyöryhmän jäsenistä oli ollut mukana edellisen ohjelman seurantarhymässä. Jotkut ryhmän jäsenistä olivat olleet mukana jo laatimassa ensimmäistä eri hallinnonalojen yhteistä Maaseudun ympäristöohjelmaa 90-luvun alussa ja myös ympäristötukiohjelmaa 1995–1999. Kuten yksi haastateltavista totesi: ”Sen lisäksi, että me tehdään ohjelmaa, me seurataan sitä, ja taas tehdään ohjelmaa”. Haastatteluissa nousi vahvasti esille se, että hyvät henkilökohtaiset suhteet helpottavat toimintaa monella tasolla. Laajalti jaettu näkemys oli, että ensimmäinen ohjelma oli harjoittelua, johon myös liittyi poliittisia sopimuksia alueellista tukitasoista, ja vasta jälkimmäinen ohjelma on oikealta pohjalta syntynyt järjestelmä, jota myös jatkuvasti kehitetään. Työryhmän jäsenet kuvailivat valmisteluprosessia helpoksi, mukavaksi, yksimieliseksi ja yhteiseksi. Valmistelutyöryhmä olikin yksimielinen ohjelman periaatteista, tavoitteista ja suurimmasta osasta toimenpiteitä. Edeltävään ohjelmaan verrattuna muutokset olivat pieniä. Ohjelmassa 2000–2006 otettiin uutena käyttöön lisätoimenpiteet siten, että entiset perustuen toimenpiteet jaettiin perus- ja lisätoimenpiteiksi. Näin ohjelman haluttavuutta parannettiin valinnaisuutta lisäämällä ja samalla sen ympäristönsuojelullista vaikuttavuutta parannettiin toimenpiteitä kohdistamalla. Ohjelman painotus vesiensuojelussa säilyi, mutta biodiversiteetti nostettiin selkeämmin esille.

Ympäristötukijärjestelmän 2007–2013 valmistelussa konsensushakuisuus vähentyi selvästi verrattuna 2000–2006 ohjelman valmisteluprosessiin. Maataloussuuntautunut kannatusryhmä ei halunnut heikennyksiä viljelijöiden asemaan, sillä maatalouden kustannusten kasvu ja markkinahintojen lasku ovat pitäneet tuotannon kannattavuuden alhaisena ja viljelijöiden tulotaso on laskenut (MTT 2006). Maatalouspoliittiset paineet, kuten tilatukijärjestelmän käyttöönotto, tulevat 141-neuvottelut ja pelko rahoituskehysten leikkauksesta, lisäävät osaltaan maataloussektorin ahdinkoa. Tilatukijärjestelmän myötä käyttöön otetut ns. täydentävät ehdot määrittelevät ympäristönhoidon perustason, joten ympäristötukijärjestelmän perustuen toimenpiteisiin kohdistuu muutospainetta, etenkin kun aikaisemmat ohjelmat eivät olleet parantaneet ympäristön tilaa toivotulla tavalla. Nämä maatalouden toimintaympäristön muutokset vaikuttavat merkittävästi eri toimijatahojen näkemyksiin uuden ohjelman sisällöstä.

Valmistelutyöryhmän ehdotukseen uudeksi ympäristötukijärjestelmäksi 2007–2013 jätettiin neljä eriävää mielipidettä. Tuottajajärjestöt ja ProAgria vetosivat muun muassa siihen, että voimassa olevan ympäristötukijärjestelmän toimenpiteet ovat tasoltaan riittäviä, että esitetyt lannan käyttöä koskevat tiukennukset ovat kohtuuttomia ja että ehdotus kannustaa näennäisviljelyyn. He myös totesivat, että maatalouden vesistövaikutuksista, Itämeren tilasta sekä lannoituksen ja viljelytekniikan yhteydestä sadon laatuun on olemassa keskenään

ristiriitaisia tutkimustuloksia. Ympäristöpainotteinen kannatusryhmä eli ympäristöhallinto ja ympäristöjärjestöt puolestaan katsoi, että olemassa oleva järjestelmä ei ole riittävä, vaan tarvittaisiin tiukempi ohjelma. Kannatusryhmämallin mukaisesti voidaan todeta, että maatalouden ympäristöpolitiikan osajärjestelmän ulkopuoliset muutokset (ja muutospaineet) aiheuttivat ristiriitoja kannatusryhmien välille ohjelmalle asettavista tavoitteista.

Toimijat

Maatalouden ympäristöpolitiikan osajärjestelmän toimijatahot, joita ovat maatalous- ja ympäristöhallinto, tuottaja- ja ympäristöjärjestöt, neuvonta ja tutkimuslaitokset, ovat pysyneet samoina ennen ja jälkeen EU-jäsenyyden (ks. Taulukko 1). Toimijoiden roolit ovat osittain muuttuneet, ja sekä lakisääteinen että omaehtoinen eri tahojen välinen yhteistyö on lisääntynyt.

Hallinnon eri sektoreiden horisontaalinen yhteistyö ja vuorovaikutus ovat lisääntyneet huomattavasti. Jo ympäristötukiohjelman toimeenpanosäädökset (CEC No. 2078/92) edellyttivät maataloushallinnon toimivan yhteistyössä ympäristöhallinnon kanssa, mikä politiikan muotoilun tasolla tarkoitti yhteistyötä maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välillä. EU-jäsenyyden myötä ympäristöministeriö sai virallisen aseman maatalouden ympäristöpolitiikan päätöksenteossa, toisin sanoen sen asema institutionalisoitui. Ensimmäistä ympäristötukiohjelmaa 1995–99 valmisteltaessa myös ympäristöjärjestöt otettiin ensimmäistä kertaa mukaan maatalouspoliittiseen ohjelmatyöhön. Nämä muutokset siirsivät osan päätöksentekovallasta maataloussektorilta ympäristösektorille ja siten vahvistivat ympäristöpainotteisen kannatusryhmän asemaa maatalouden ympäristöpolitiikan valmistelussa.

Maataloushallinnon ja ympäristöhallinnon yhteistyö maatalouden ympäristökysymyksissä ei ole ollut ongelmantona. Eri hallinnonalat ovat tottuneet toimimaan oman hallinnonalansa sisällä omien intressiensä ja arvojensa mukaisesti. Maatalousviranomaisten tehtävänä on perinteisesti ollut puolustaa maataloustuottajien ja maatalouden etua, jolloin maatalouspolitiikan tavoitteet on asetettu ympäristönsuojelun edelle, kun taas ympäristöviranomaisten tehtävänä on ollut puolustaa luontoa ja edustaa siten yleistä etua, jolloin ympäristönsuojelun tavoitteet on asetettu maataloussektorin taloudellisten tavoitteiden edelle (Niemi-Iilahti & Vilkki 1995, Valve 1995).

Tavoitteiden ristiriitaisuutta lisäävät omalta osaltaan erot hallinnonalojen professionaalisessa taustassa. Maataloushallinnon virkamiehillä on tyypillisesti maatalousalan koulutus, kun taas ympäristöhallinnon virkamiehillä on usein luonnon- tai yhteiskuntatieteellinen koulutus. Erot toimijoiden koulutustaustassa johtavat eroavaisuuksiin ongelman määrittelyssä, asioiden ja vaikutusten priorisoinnissa sekä ratkaisuvaihtoehtojen muodostamisessa. Ennen EU-jäsenyyttä vähäisen vuorovaikutuksen vuoksi toisten sektoreiden osaamista ei tunnettu eikä sitä osattu arvostaa, mutta prosessin edetessä eri osapuolet ovat joutuneet perehtymään toistensa näkemyksiin ja perusteluihin. Sekä maatalous- että ympäristösektorilla myönnetään

nyt maatalouden ympäristöasioiden kentän olevan niin laaja, ettei kumpikaan sektori selviydy yksin, vaan yhteistyötä pidetään välttämättömänä.

EU-jäsenyyden myötä myös tuottajajärjestöjen ja erityisesti MTK:n asema muuttui. Tuottajahinnoista oli päätetty 70-luvulta lähtien valtion ja MTK:n välisissä maataloustuloneuvotteluissa. Maataloustulolaki (736/1989) heikensi MTK:n virallista asemaa 80-luvun lopulla, mutta vasta EU-jäsenyys muutti sen institutionaalisesta päätöksentekijästä intressiryhmäksi. Vaikka lainsäädäntö ei enää edellytä MTK:n kuulemista EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä asioista päätettäessä, tutkimuksessa kävi ilmi, että käytännössä sitä kuullaan kuten aikaisemminkin. Institutionaalisen aseman muutos ei ole aiheuttanut henkilösuhdetasolla merkittäviä muutoksia. Tietoa vaihdetaan maa- ja metsätalousministeriön ja MTK:n välillä kuten aikaisemminkin. MTK:lla on myös edustus lukuisissa ministeriön työryhmissä. EU-jäsenyys myös laajensi MTK:n tehtäväkenttää. Se hoitaa edunvalvontatehtäviä ja pyrkii vaikuttamaan suoraan EU:n maatalouspolitiikkaan myös Brysselistä käsin. Maataloussuuntautuneen kannatusryhmän asema politiikan valmistelussa on edelleen vahva, ja ympäristötukiohjelma toteuttaakin merkittävästi siihen lukeutuvien politiikkauskomuksia.

Keskushallinnon tasolla toimii useita maatalouden ympäristöohjelman valmistelu- ja seurantaryhmiä, joihin on kutsuttu jäseniä eri toimijatahoilta. Varsinaisen työryhmätyöskentelyn lisäksi yleensä kuullaan myös tutkijoita ja muita asiantuntijoita. Horisontaalisen vuorovaikutuksen lisäksi yhteistyötä tehdään myös hallinnon eri tasojen välillä vertikaalisesti. Alueellisia toimijoita kutsutaan jäseniksi tai kuultaviksi työryhmiin, minkä lisäksi heidät pyydetään antamaan lausuntoja ohjelma- ja politiikkaesityksistä. Kunnallisilta maatalousviranomaisilta pyydetään tarvittaessa kommentteja esimerkiksi hakukaavakkeista tai viljelijöiden ohjeistuksesta. Hallinnon alempien tasojen paikallinen asiantuntemus ja osaaminen ovat lisääntyneet toimeenpanosta saatujen kokemusten ja eri tahojen vuorovaikutuksen myötä. Työryhmäjäsenyyksillä, kuulemisilla ja lausuntopyynnöillä pyritäänkin siihen, että viranomaisten ja muiden alueellisten ja kunnallisten tahojen asiantuntemus ja näkemykset tulisivat hyödynnetyiksi politiikkatoimenpiteiden valmistelussa.

Maatalouden ympäristöpolitiikan kannatusryhmän syntyminen

Alussa maatalous- ja ympäristösektoreiden välinen yhteistyö oli hankalaa, mutta yhdessä toimiminen yli vuosikymmenen ajan, ympäristötukiohjelmien toteuttamisesta kertynyt kokemus ja toimenpiteiden vaikutuksista saatu tutkimustieto ovat vaikuttaneet merkittävästi ympäristötukiohjelmien valmisteluun. Valmistelu on rajattu sekä sisällöllisesti että erityisesti resurssien osalta. Yhteistyö muiden samat intressit ja tavoitteet jakavien toimijoiden kanssa lisää yksittäisen toimijan vaikutusmahdollisuuksia, mikä puolestaan edistää omien tavoitteiden toteutumista. Kuten luvussa 4.1 kuvataan, toimijat ennen EU-jäsenyyttä ja ohjelmaa 1995–1999 valmisteltaessa voidaan jakaa maataloussuuntautuneeseen kannatusryhmään ja ympäristöpainotteiseen kannatusryhmään. Maataloussuuntautunut kannatusryhmä koostui maa- ja metsätalousministeriön virkamiehistä, tuottaja- ja neuvontajärjestöjen edustajista sekä

Taulukko 1. Ympäristötuen valmisteluun osallistuvat tahot, tehtävät, roolit ja politiikkakehykset.

Toimija	Tehtävät ympäristötuen valmistelussa	Rooli ja asiantuntemus	Politiikkakehykset
MMM politiikkalinja	Vastuu ohjelman suunnittelusta, lainsäädännön valmistelusta ja tukien yhteensovittamisesta Valmistelu- ja seurantatyöryhmien asettaminen, niiden vetäminen ja jäsenyys Kommunikointi komission kanssa	Täytäntöönpanoviranomainen Politiikka-, tuki- ja lainsäädäntöasiantuntemus	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon jatkuvuuden turvaamista
MMM toimeenpanolinja	Työryhmjäsenyys Toimeenpanoon liittyvän materiaalin valmistelu, ohjeistus Valvonnan organisointi Kommunikointi TE-keskusten kanssa	Valvontavalta, tilivirasto Hallinto-, tuki- ja valvontasiantuntemus	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon jatkuvuuden turvaamista
YM	Työryhmjäsenyys Osallistuu ohjelman valmisteluun yhteistyössä MMM:n kanssa Lausunnot määräyksistä ja ohjeista Tavoitteiden toteutumisen seuranta oman hallinnonalan intressiesseistä johtuen	Lakisäätövalmistelutaho Ympäristön ja ympäristölainsäädännön asiantuntija	Ympäristönsuojellinen tehokkuus
MTK	Työryhmjäsenyys	Viljelijöiden edunajaja	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon jatkuvuuden turvaamista
Ympäristöjärjestöt	Työryhmjäsenyys	Ympäristön edunajaja	Ympäristönsuojellinen tehokkuus
Neuvonta	Työryhmjäsenyys	Tiedon välittäjä viljelijöiden ja viranomaisten välillä	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon ja maaseudun kehitystä
Maataloustutkimus (lähinnä MTT)	Työryhmjäsenyys Valmistelua tukevat selvitykset Seurantatutkimus (MYTVAS)	Asiantuntija (maataloussektori)	Vaihtelee
Ympäristötutkimus (lähinnä SYKE)	Työryhmjäsenyys Valmistelua tukevat selvitykset Seurantatutkimus (MYTVAS)	Asiantuntija (ympäristösektori)	Vaihtelee
Aluehallinnon edustajat	Työryhmjäsenyys Alueellisten ohjelmien laadinta Lausunnot	Alueellinen näkökulma	Vaihtelee

maataloustutkijoista, kun taas ympäristöpainotteinen kannatusryhmä koostui ympäristöministeriön virkamiehistä, ympäristöjärjestöjen edustajista ja ympäristötutkijoista.

Pitkäaikainen säännöllinen yhteistyö maatalouden ympäristöohjelmien parissa on synnyttänyt näiden kahden kannatusryhmän rinnalle kolmannen, maatalouden ympäristöpolitiikan kannatusryhmän (Kröger 2005). Erityisen suuri merkitys uuden kannatusryhmän syntymiselle oli MMM:n maatalousosastolle perustetulla ympäristötukijaoksella, jolla oli alussa kokonaisvastuu ympäristötukijärjestelmästä. Tämän jaoksen jäsenet muodostivat uuden kannatusryhmän ytimen, minkä lisäksi siihen kuului muita maataloushallinnossa ympäristöasioiden sekä ympäristöhallinnossa maatalousasioiden parissa työskenteleviä henkilöitä, maatalouden ympäristökysymyksiin erikoistuneita tutkijoita ja joitakin eri tahoja edustavia yksittäisiä henkilöitä. Ryhmää yhdisti ja edelleen yhdistää keskittyminen samaan erityisosaamiseen, jota kehitetään yhteistyön ja vuorovaikutuksen avulla. Kannatusryhmän jäsenet korostavatkin sektoreiden välisen yhteistyön tärkeyttä sekä maatalouden ympäristöpolitiikan muotoilussa että toimeenpanossa. He uskovat, että EU-jäsenyys on edistänyt merkittävästi maatalouden ympäristönsuojelua, sillä kansallisesti tuskin olisi ollut varaa tai edes halua panostaa ympäristönsuojeluun niin paljon kuin nyt.

Maatalouden ympäristöpolitiikan kannatusryhmä näkee, että intensiivisellä maataloudella on haitallisia ympäristövaikutuksia ja että maataloussektorin tavoitteet perustuvat taloudellisiin intresseihin. Heidän tavoitteenaan onkin minimoida maatalouden aiheuttamat haitat ja siten suojella ympäristöä. Maataloussektorille sopivimpana ympäristöohjauskeinona he näkevät vapaaehtoiset taloudelliset kannustimet, mutta heidän mielestään myös normiohjausta tarvitaan. Samalla kun he vaativat tiukempia ympäristönormeja, he myöntävät, että liian tiukat normit heikentäisivät tuotannon kannattavuutta, mikä ei pitkällä aikavälillä ole kestävä. He katsovatkin, että ei ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua, vaan erilaiset tilat tarvitsevat erilaisesti toimenpidepaketteja. Uuden kannatusryhmän muodostuminen ja maatalouden ympäristöpoliittisten toimenpiteiden sisällöllinen kehitys kertovat muutoksista toimijoiden asenteissa ja preferensseissä. Tämä on Eisingin (2002) mukaan selvä merkki siitä, että jonkinasteista politiikkaoppimista on tapahtunut.

5 Poliitiikan toimeenpano alue- ja paikallistasolla

Ympäristötuen toimeenpanosta vastaavat alue- ja paikallistason maatalous- ja ympäristöviranomaiset. Alueetasolla työvoima ja elinkeinokeskukset (TE-keskus) ja alueelliset ympäristökeskukset toimivat yhteistyössä. Alueellisten viranomaisten lisäksi neuvojat (pääosin Maaseutukeskus ProAgria¹) sekä kuntien maaseutusihteerit ovat vastuussa kukin omalta osaltaan toimeenpanosta. Paikallisesti myös muut toimijat osallistuvat ympäristötukien markkinointiin ja neuvontaan.

Seuraavaksi käydään tarkemmin läpi, minkälaisiksi ympäristötuen toimeenpanokäytännöt ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana muodostuneet, minkälaisia käytännön haasteita eri toimijat ovat työssään joutuneet ratkaisemaan sekä minkälaiseksi työnjako eri toimijoiden välillä on muodostunut. Aluksi esitellään toimeenpanoa koskeva säädöspohja ja eri toimijoille määrätyt työtehtävät. Tämän jälkeen tarkastellaan lähemmin, miten ympäristö- ja maatalousviranomaisten välinen työnjako ja yhteistyö ovat vakiintuneet toimeenpanon kuluessa. Myös paikallistason viranomaisten ja neuvojien roolia tulkkeina ja välittäjinä tukipykälien ja viljelijöiden välillä analysoidaan. Lisäksi tarkastellaan, minkälaisia suunnitteluvälineitä ja yhteistyötapoja ympäristötuen toimeenpano on vaatinut tuekseen alue- ja paikallistasolla. Lopuksi pohditaan, miten eri toimijoiden käytännön työtehtävät ja politiikkakehykset näkyvät aluetason toimeenpanokäytäntöjen rakentumisessa.

5.1 Toimeenpanon hallinnointi ja työnjako

Maataloushallinnolla ei ollut juurikaan aikaa valmistautua EU-jäsenyyden edellyttämien tehtävien hoitoon 1990-luvun alussa, kun EU-liittymisneuvottelut aloitettiin. Jäsenyyden myötä toteutunut sopeutuminen koski lähinnä uusien tehtävien hoitamisen edellyttämiä hallinnollisia uudistuksia. Merkittäviin hallinnon ja organisaation rakenteellisiin muutoksiin ei voitu operatiiviselle toiminnalle aiheutuvien riskien vuoksi ryhtyä (MMM 1996). EU-jäsenyys toi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle runsaasti uusia tehtäviä, hallinnollista päätöksentekoa ja viranomaisvalvontaa. Jäsenyys merkitsi myös uudenlaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sisäänajoa suomalaiseen maataloustukien hallintoon. Kansallisen maatalouspolitiikan toimeenpanoon sovitettu hallintomalli osoittautui soveltuvaksi hyvin myös EU-tehtävien hoitoon.

Keskushallinto

Maatalouden ympäristötukiohjelman täytäntöönpanoviranomaiseksi on määritelty maa- ja metsätalousministeriö. Toimeenpanoa säädellään kansallisilla laeilla ja niitä täydentävillä valtioneuvoston asetuksilla. Yksityiskohtaiset ympäristötukiohjelman perus- ja lisätoimen-

¹ EU-jäsenyyden aikana Maaseutukeskusten ja Maaseutukeskusten Liiton nimet ovat muuttuneet. Selvyyden vuoksi käytämme läpi koko tutkimusraportin organisaation nykyisiä nimiä, kuten ProAgria Maaseutukeskusten Liitto, ProAgria Uusimaa, ProAgria Etelä-Pohjanmaa tai ProAgria Farma.

piteitä koskevat tukiehdot on annettu erillisillä MMM:n asetuksilla. MMM antaa lisäksi vuosittain useilla yleiskirjeillä määräyksiä ja tarkempia ohjeita muun muassa tukien toimeenpanosta ja valvonnasta.

Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen mukaan maatalousosaston politiikkalinjan maaseutu- ja tukipolitiikkayksikkö vastaa maatalouden ympäristöohjelman suunnittelusta, kansallisen lainsäädännön valmistelusta ja ajantasaisuudesta sekä ohjelman toimeenpanosta ja seurannasta. Yksikkö vastaa myös varojen kohdentamisen periaatteista, komissiolle tehtävien tuki- ja ohjelmaesitysten sekä erilaisten raporttien valmistelusta. Se tekee läheistä yhteistyötä ympäristöministeriön maatalouden ympäristöasioista vastaavien henkilöiden kanssa ja osallistuu laajemminkin maatalouden ympäristökysymyksiin liittyvien asioiden käsittelyyn.

Maatalousosaston toimeenpanolinja puolestaan vastaa TE-keskusten² maaseutuosastojen resursoinnista, ohjeistuksesta ja maksatuksen seurannasta. Se myös neuvoo ja kouluttaa TE-keskusten viranomaisia tukihallintoon liittyvissä asioissa. TE-keskukset ovat käytännössä vastuussa ohjelman ehtojen noudattamisen valvonnasta MMM:n antamien ohjeiden mukaisesti. Toimeenpanolinja myös valmistelee toimeenpanoon liittyvän materiaalin kuten tiedotteet, esitteet, hakuoppaat ja kaavakkeet. Sidosryhmäsuhteiden hoito on jaettu siten, että politiikkalinja hoitaa suhteet EU:hun ja kansallisiin sidosryhmiin, kun taas toimeenpanolinja ohjaa alueellisia ja kunnallisia maaseutuelinkeinoviranomaisia ja kouluttaa TE-keskuksen tukivalvonnasta vastaavia henkilöitä.

Toimeenpanolinja myös hoitaa tehtävät, jotka kuuluvat MMM:lle sen toimiessa neuvoston asetuksen (EY) 1260/99 mukaisena maksajavirastona EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytössä. Maksajavirasto on kokonaisuus, johon kuuluvat maa- ja metsätalousministeriöstä maatalousosaston toimeenpanolinja, osa sisäisen tarkastuksen yksiköstä sekä osa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta (TIKE). Maksajaviraston tehtävänä on EU:n ja kansallisista varoista maksettavien tulotukien, maatilatalouden rakenteen ja maaseudun kehittämisen tukien sekä interventio- ja vientitukien toimeenpano ja valvonta. Se myös raportoi maksatusliikenteestä EU:lle.

Ympäristöministeriö valmistelee ympäristöohjelmat ja niiden toimeenpanon yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Samoin tarkemmat määräykset ja ohjeet ympäristötukijärjestelmän toimeenpanosta antaa maa- ja metsätalousministeriö vasta ympäristöministeriötä kuultuaan. Ympäristöhallinnolla on myös omista hallinnonalan tavoitteista lähtevät intressit seurata maatalouden ympäristöohjelman noudattamista.

² Työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE -keskus) perustettiin vuonna 1997 elinkeinon ja työvoima-asioiden hoitamiseen ja edistämiseen. Eri alueilla toimiviin yhteensä 15 TE-keskukseen koottiin aikaisemmin hajainen alueellinen elinkeino- ja työvoimahallinto, jonka ohjauksesta vastaa useampi ministeriö.

Aluehallinto

Alue- ja paikallistason maataloushallinto toimii MMM:n ohjauksessa ja toimeenpanee käytännössä ministeriön ja sen alaisten yksiköiden määräämät tehtävät. Maatalouden ympäristötukiohjelmaan liittyvissä asioissa maataloushallinnon tulee toimia yhteistyössä ympäristöhallinnon kanssa niin ministeriötasolla ohjelmien valmistelussa kuin alue- ja paikallistasolla niiden toimeenpanossa ja valvonnassa.

Alueellisten TE-keskusten maaseutuosastot vastaavat ympäristötukeen liittyvästä päätöksenteosta ja valvonnasta. TE-keskusten tehtävät ovat valtaosin lakisääteisiä. Perustuen osalta toiminta on keskittynyt pitkälti lain edellyttämiin tarkastus- ja valvontatehtäviin, sillä sen toimeenpano perustuu EU:n edellyttämään yhdenmukaiseen maataloustukien hallinto- ja valvontajärjestelmään (IACS). MMM laatii vuosittain valvontasuunnitelman, jonka perusteella TE-keskukset valmistelevat oman alueellisen suunnitelman. Valvonnan riippumattomuuden takaamiseksi valvonta ja toimeenpano on eriytetty eri toiminnallisille yksiköille. Maatalouden ympäristötuen hallintoa ja valvontaa käsittelevän raportin mukaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto 1999) useimmissa TE-keskuksissa tehtävät on eriytetty siten, että valvontayksikkö vastaa kaikkien maatalouselinkeinoon liittyvien tukien valvonnasta, kun taas ympäristötukiyksikkö vastaa erityisympäristötuen toimeenpanoon liittyvistä asioista, kuten tukien valmistelusta, neuvonnasta, koulutuksesta ja sidosryhmäyhteistyöstä.

Ympäristötuen erityistukien osalta TE-keskukset toimivat päätöksentekijöinä nojautuen alueellisten ympäristökeskusten ympäristöosaamiseen. Viljelijöiden tulee jättää erityistukihakemukset sen TE-keskuksen maaseutuosastolle, jonka alueella tila sijaitsee. Ennen suunnitelmaan perustuvan sopimuksen (esim. suojavyöhykkeet, kosteikot ja perinnebiotoopit) tekemistä TE-keskuksen on pyydettävä lausunto alueelliselta ympäristökeskukselta. Sopimusta tehdessään TE-keskus voi poiketa alueellisen ympäristökeskuksen lausunnosta vain erittäin perustellusta syystä. Erityistukien valvontavastuu on TE-keskuksilla, mutta ympäristöhallinnolla on omista hallinnonalan tavoitteista lähtevät intressit seurata erityistukiehtojen noudattamista.

Paikallishallinto

Viljelijät hakevat ympäristötuen perustukea maatalon sijaintikunnan maaseutuviranomaisilta. Kunnan maaseutusihiteerit ottavat hakemukset vastaan ja käsittelevät ne sekä tarvittaessa neuvovat viljelijöitä. Kuntien maaseutusihiteerit ovat päätöksentekoviranomaisia EU:n pinta-alaperusteisissa tuissa, joihin myös ympäristötuen perustuki kuuluu. He laskevat tuet ja tekevät tukipäätökset. Perustuen käsittelyyn ei kuitenkaan sisälly tapauskohtaista harkintavaltaa, vaan yksittäisten ratkaisujen sisältö määräytyy voimassa olevien säädösten perusteella. Säädösten ohella MMM ohjaa kuntia yleiskirjeillä ja niissä annetuilla määräyksillä, ohjeilla ja suosituksilla. TE-keskusten tehtävä on valvoa alueensa kuntien maaseutuviranomaisten toimintaa.

Hallitusmuodon takaama kunnallinen itsehallinto edellyttää selvää hallinnollista riippumattomuutta ja erillisyyttä valtionhallinnosta. Koska kunnat eivät ole myöskään valtion viranomaisten alaisia, valtion viranomaiset eivät voi antaa niille määräyksiä muuten kuin lakiin perustuen. Näitä tehtäviä kutsutaan valtion toimeksiantotehtäviksi kunnille. Vaikka MMM määrää tehtävät, hallinnon järjestämisestä päättää kunnanvaltuusto. Laki jättää kunnille varsin vapaat kädet päättää siitä, onko kunnassa erityinen toimielin, joka toimeenpanee säännökset, vai annetaanko tehtävät yhden tai useamman viranhaltijan suoritettavaksi. Maaseutuelinkeinoja hoitava viranhaltija voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Kuntien maaseutuviranomaisten tehtäviin kuuluu viranomaistehtävien ohella myös asiantuntija- ja elinkeinojen kehittämistehtäviä. Nämä tehtävät palvelevat kuntien omia tavoitteita eikä niiden sisältöä ja toteuttamistapaa mainita säädöksissä.

Neuvonta

Alueelliset ProAgria Maaseutukeskukset ja ProAgria Maaseutukeskusten Liitto osallistuvat ympäristötuen toimeenpanoon liittyvään neuvontaan. Neuvojat ovat pitkälti vastanneet ympäristötuen perustoimenpiteisiin kuuluvan viljelijäkoulutuksen järjestämisestä. Kursseja on järjestetty sekä ympäristötuesta että kasvinsuojeluvälineiden käytöstä. Viime vuosina neuvojat ovat yhä enemmän järjestäneet myös kohdennettuja kursseja muun muassa luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidosta.

ProAgria Maaseutukeskukset ovat tehneet myös suurimman osan tilakohtaisista ympäristöhoitosuunnitelmista. Neuvojat ovat auttaneet viljelijöitä myös maanäytteiden otossa ja viljelysuunnitelmien teossa. He ovat myös laatineet erityistukisopimuksiin vaadittavia tilakohtaisia suunnitelmia esimerkiksi maiseman, luonnon monimuotoisuuden ja perinnebiotoppien hoidon osalta.

5.2 Alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyö ja työnjaon vakiintuminen

Ympäristötukihakemusten hallinnointi on vakiinnuttanut alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten työnjaon. Päätöksentekoon ja lausunnonantoon liittyvät rutiinit ovat pikkuhiljaa muotoutuneet kymmenen vuoden aikana.

Tutkimukseen haastatellut TE-keskusten maatalousviranomaiset pitivät tärkeimpänä tavoitteenaan tehdä tukipäätökset oikeudenmukaisesti ja saada viljelijämaksatukset pysymään aikataulussa. Tavoite on haastava. Ympäristötuki säätelee suoraan viljelymenetelmiä tiloilla ja on samalla melko byrokraattinen sopimusmuoto. Päätöksenteko ja valvonta vaativat tarkkaa ja yksityiskohtaista työtä. Haastattelut sisältävät lukuisia tarinoita siitä, kuinka byrokratian kummallisuudet kumuloituvat maatalousviranomaisten työpöydille. Esimerkiksi lannoitus- ja valvonta sekä luonnon monimuotoisuuden hoitoa koskevien erityistukisopimusalueiden rajaaminen ja sopimustyyppien valinta ovat aiheuttaneet ongelmia. Ympäristötukiehdot ovat myös muuttuneet useaan otteeseen. Ne ovat muuttuneet niin ohjelmakausien vaihtu-

essa kuin niiden aikanakin. Päätöksenteko on viivästynyt, kun alueelliset viranomaiset ovat joutuneet odottamaan EU:n tai kansallisen tason päätöstä tukiehtojen tulkinnasta tai määrärahojen jaosta.

Ympäristötuen hallinnointi on tuonut ympäristöasiat aivan uudella tavalla maataloushallinnon työtehtävien piiriin. Maataloushallinto ei kuitenkaan ole juurikaan puuttunut erityistukisopimusten ympäristönhoidollisiin tavoitteisiin. Maatalousviranomaiset pitävät huolen siitä, että tukisopimukset tehdään säädösten mukaisesti, ympäristönhoitoon liittyvät seikat on jätetty pitkälti ympäristöviranomaisten tehtäväksi. Alueelliset ympäristöviranomaiset näkevätkin, että he viime kädessä turvaavat ympäristötuen ympäristötavoitteiden toteutumisen. Haastatteluissa ympäristöviranomaiset usein yhdistivät oman etunsa luonnon ja ympäristön etuun. He näkivät itsensä luonnon ja ympäristön puhemiehinä.

Erityistukihakemusten lausunnon anto on tärkein alueellisten ympäristöviranomaisten vastuulle kuuluva tehtävä ympäristötuen toimeenpanossa. Lausunnonanto on mittava urakka. Vuosittain hakemuksia voi olla yhden ympäristökeskuksen alueella useita satoja. Esimerkiksi vuonna 2005 yksin Lounais-Suomen ympäristökeskuksen (LoS) alueelle jätettiin noin 300 luonnon monimuotoisuuden tai perinnebiotoppien hoitoa koskevaa hakemusta, joiden käsittely oli pääasiallisesti vain kolmen henkilön vastuulla. LoS:n ympäristökeskuksessa on ollut tapana tehdä lausunnon annon yhteydessä tilakäynti kaikille niille tiloille, jotka ovat jättäneet hakemuksen luonnon monimuotoisuuden, perinnebiotoopin, maiseman tai suojavyöhykkeen hoidosta. Myös laskeutusaltaan tai kosteikon perustamista suunnittelevien viljelijöiden luona käydään. Näin kattavat tilakäynnit eivät ole tapana kaikissa ympäristökeskuksissa. LoS:ssa on tietoisesti panostettu yhteistyön kehittämiseen viljelijöiden kanssa. Tilakäynnit nähdään tärkeänä ennen kaikkea neuvonnan kannalta, ja niinpä vain noin 10 % hakemuksista hylätään. Ylipäätään Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa korostetaan henkilökohtaisen kontaktin merkitystä viljelijöiden kanssa toimittaessa.

Alueelliset viranomaiset ovat kehittäneet yhteistyötapojaan järjestämällä muun muassa yhteisiä koulutustilaisuuksia ja kehittämällä uusia toimintamalleja toimeenpanoa helpottaakseen. Etenkin erityistukihakemusten laatuun on kiinnitetty huomioita. Maatalous- ja ympäristöviranomaiset ja neuvotat ovat laatineet mallisuunnitelmia yhtenäistääkseen erityistukihakemusten sisältöä ja parantaakseen niiden laatua. Tarvittaessa he kokoontuvat keskustelemaan tietyistä hankalista erityistukihakemuksista tai tekevät yhdessä tilakäynnin. Alueelliset viranomaiset osallistuvat yhdessä myös erilaisiin neuvonnallisiin projekteihin, kuten viljelijäkoulutuksen järjestämiseen, suunnitelmien laadintaan ja koulutuksiin. Alueellisten viranomaisten on myös kehitetty täysin uudenlaisia yhteistoimintamuotoja. Esimerkiksi Uudellamaalla on perustettu MTK Uusimaan aloitteesta Kestävän maatalouden neuvottelukunta. Se on keskustelufoorumi, joka kokoontuu säännöllisin väliajoin pohtimaan maatalouden ympäristönhoitoon liittyviä kysymyksiä. Siinä on mukana edustajat TE-keskuksesta, ympäristökeskuksesta, suomen- ja ruotsinkielisistä tuottaja- ja neuvontajärjestöistä, metsäkeskuksesta ja alueellisista ympäristöjärjestöistä sekä muutamasta kunnasta. Siitä huolimatta, että neuvottelukunnalla ei

ole minkäänlaista virallista asemaa, se kokoontuu 3–4 kertaa vuodessa ja sen puheenjohtajana toimii ympäristökeskuksen johtaja.

Parhaimmillaan aluetason viranomaisten yhteistyö siis sujuu omaehtoisesti ilman siihen velvoittavia säädöksiä. Eräs alueellinen maataloushallinnon edustaja valotti tilannetta seuraavan esimerkin avulla: mikäli maataloustukivalvojat havaitsevat tilalla pinta-alaperusteista tukivalvontaa tehdessään, että jotain ympäristöhallinnon alaisuuteen kuuluvaa säädöstä, esimerkiksi nitraattidirektiiviä, rikotaan, siitä tehdään ilmoitus alueelliseen ympäristökeskukseen, vaikkei mikään säädös sitä edellytäkään.

Yksi tärkeänä pidetty koulutustilaisuus on MMM:n ja YM:n yhdessä järjestämät vuosittaiset Maatalouden ympäristönsuojelun neuvottelupäivät. Tähän kaksipäiväiseen tapahtumaan kutsutaan ympäristötuen parissa työskenteleviä henkilöitä kaikista TE-keskuksista ja alueellisista ympäristökeskuksista. Alustajina on virkamiehiä molemmista ministeriöistä, tutkijoita ja muita asiantuntijoita. Tilaisuudessa keskustellaan ajankohtaisista ympäristötuen toimeenpanoon liittyvistä asioista, jaetaan uusinta tietoa ja vaihdetaan kokemuksia. Vastaavanlaisia koulutustilaisuuksia järjestetään myös alueellisella tasolla. Esimerkiksi Uudenmaan TE-keskus ja alueellinen ympäristökeskus järjestävät vuosittain Uudenmaan maatalouden ympäristönsuojelun neuvottelupäivän, johon kutsutaan kaikkien kuntien maatalous- ja ympäristösihteerit, neuvoja ja muita alueellisia toimijoita.

Niemi-Lilahti ja Vilkki (1995) tutkivat maatalous- ja ympäristöhallinnon välistä yhteistyötä alue- ja paikallistason vesiensuojelussa ennen EU-aikaa. Tuolloin yksi heidän keskeisistä johtopäätöksistään oli, että vaikka yhteistyömuotoja eri sektorien välille oli aktiivisesti kehitetty eri ohjelmissa (esim. MMM 1991, YM 1992), tavoitteiden asettelu oli jäänyt melko yleiselle tasolle ja keinot aluetason toimijoiden käytettäväksi olivat melko vähäiset. Tätä taustaa vasten ympäristötuen tuoma muutos eri sektorien välisen työnjaon selkeytymisen ja yhteistyömuotojen vakiintumisen osalta on merkittävä. Luottamuksellinen suhde eri sektorien ja toimijoiden välille on muotoutunut toiminnan kautta, kun on opittu tuntemaan toisen toimintatavat ja osaaminen. Luottamuksen rakentamiseen tarvitaan myös riittävästi aikaa. Sen lisäksi, että toimintatavat tulevat tutuiksi, luottamus vaatii myös yhteistyökumppanin, ihmisten tuntemista.

Haastatteluissa toistui kommentti, että pääsääntöisesti ihmiset pysyvät samoina vuodesta toiseen, jolloin he myös tulevat tutuiksi ja heihin voi luottaa. Tähän peilaten monet kertoivat erilaisten esimerkkien värittämänä, miten vaikeaa yhteistyö kymmenen vuotta sitten oli ja miten paljon helpompaa se nykyisin on. Tässä on luonnollisesti suuria eroja eri alueiden välillä, sillä viime kädessä kyse on yksittäisistä henkilöistä ja heidän välisestä dynamiikastaan. Yksittäisen henkilön merkitys korostuu erityisesti kuntatasolla. Jos kunnan maaseutusihteeri on kiinnostunut ympäristöasioista ja esimerkiksi markkinoi aktiivisesti suojavyöhykkeitä viljelijöille, kunnassa voi olla moninkertainen määrä suojavyöhykesopimuksia verrattuna sellaiseen kuntaan, jossa maaseutusihteeri suhtautuu ympäristöasioihin kielteisesti.

Maatalous- ja ympäristöhallinnon yhteistyömuodoissa alueelliset eroavaisuudet ovat suuria. Työnjako päätöksenteon ja lausunnonannon osalta on lakisääteistä, mutta sitä tukevien toimintojen kehittyminen riippuu aina kunkin alueen toimijoiden välisestä dynamiikasta sekä toimijoiden omasta aktiivisuudesta. Kaikilla kolmella alueella³, jotka olivat tutkimuksessa mukana, ympäristötuen toimeenpano on lisännyt yhteistyötä alueellisten maatalous ja ympäristöviranomaisten välillä merkittävästi (ks. lisää Kaljonen 2002, 2003, Kaljonen & Soini 2004, Kröger 2005). Se on myös piirre, jota kaikki osapuolet arvostavat. Vastaavia tuloksia on saatu myös muista tutkimuksista (ks. Soini & Tuuri 2000, Jokinen 2000, Juntti & Potter 2002).

Ympäristötuen toimeenpano on voimistanut alueellisten viranomaisten näkemystä siitä, että maatalouden ympäristöongelmien ratkaisu vaatii yhteistyötä eri sektorien välillä. Keskustelu on siirtynyt periaatteellisista maatalouden ympäristövaikutuksia koskevista kysymyksistä ympäristötuen toimeenpanoon ja siihen, mitä konkreettisia toimenpiteitä kielteisten ympäristövaikutusten vähentämiseen vaatii. Alueellisten viranomaisten toiminta näyttää itse asiassa varsin konsensushakuisena. Eräs haastateltu ympäristöviranomaisen sanoikin, että he ovat tietoisesti valinneet etenevänsä niissä kysymyksissä, joissa vallitsee yksimielisyys. Vain näin voidaan rakentaa luottamusta eri toimijoiden välille.

5.3 Neuvojat ja kuntien maaseutusihteerit paikallistason tulkkeina ja välittäjinä

Vaikka ympäristötuki onkin luonut uusia vuorovaikutuskanavia viljelijöiden ja alueellisten ympäristöviranomaisten välille, järjestelmä on osoittanut paikallisen viranomaistahon tärkeyden. Heitä tarvitaan tulkitsemaan monimutkaista maataloustukijärjestelmää, mutta myös toimimaan välittäjinä eri toimintakulttuurien välillä. Etelä-Pohjanmaalla tehdyn kyselyn mukaan viljelijät arvioivat tärkeimmiksi tietolähteikseen ympäristöasioissa Maaseudun Tulevaisuus-lehden⁴, ProAgria Maaseutukeskusten järjestämät ympäristötukikoulutustilaisuudet ja kuntien maaseutusihteerit (Kaljonen 2002). Näiden tietolähteiden merkittävyys on noussut esille myös muissa tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu viljelijöiden näkemyksiä maatalouden ympäristöpolitiikasta (esim. Niemi-Iilahti ym. 1997, Soini & Tuuri 2000, Kröger 2002).

ProAgria Maaseutukeskukset ovat perinteisesti vastanneet tilakohtaisesta maatalous- ja ympäristöneuvonnasta. ProAgria Maaseutokeskuksilla oli 1990-luvun alussa mittava Yhteinen ympäristömme-kampanja, jonka yhteydessä laadittiin ympäristönhoitosuunnitelmia maataloilille ja annettiin yleistä ympäristöneuvontaa (Maaseutukeskusten liitto 1993). Kampanja perustui vapaaehtoisuuteen. Kampanjan aikana laadittiin 30 000 suunnitelmaa

³ Lounais-Suomi, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi ja Etelä-Pohjanmaa.

⁴ Maataloustuottajien mediatutkimuksen mukaan Maaseudun Tulevaisuus tulee noin 89 prosentille maataloista (Elintarviketieto Oy 2001).

kuntien ja viljelijöiden rahoittamana. Tämä työ jatkui ympäristötukijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä, jolloin ympäristönhoitosuunnitelmasta tuli pakollinen jokaiselle tukea saavalle tilalle. ProAgria Maaseutukeskusten neuvojat tekivät suurimman osan tilakohtaisista suunnitelmista (n. 80 %), vaikka myös yksityisyrittäjiä osallistui suunnitelmien tekoon. ProAgria Maaseutukeskusten neuvojat ovat auttaneet viljelijöitä myös maanäytteiden otossa, viljelysuunnitelmien ja erityistukisuunnitelmien teossa. He ovat myös pitkälti vastanneet ympäristötukeen kuuluvan viljelijäkoulutuksen järjestämisestä. Neuvojat ovat siten olleet merkittävässä asemassa tulkitessaan ympäristötukisäädöksiä viljelijöille.

Ympäristötuen vaikutukset neuvojien työhön ovat kahtalaiset. Toisaalta ympäristötuen toimeenpano on tarjonnut heille työtilaisuuksia ja he ovat saaneet mahdollisuuden jakaa ympäristöneuvonnan osaamistaan. Toisaalta ympäristötukisäädösten mukaisten kurssien vetäminen ja tilakohtaisten suunnitelmien teko ovat sitoneet neuvojien käsiä ja tukiasioihin liittyvä neuvonta on vienyt suuren osan tuotanto- ja muuhun tilakohtaiseen neuvontaan liittyvästä ajasta. Ympäristönhoitosuunnitelmien vaatima työmäärä oli suuri ja neuvojat ovatkin myöhemmin kritisoineet prosessia liian rutiininomaiseksi (ks. myös Soini & Tuuri 2000).

Nyt kun viljelijät ovat oppineet ympäristötukiehtojen edellyttämiin toimiin, kuten maanäytteiden ottoon ja viljelysuunnitteluun, neuvonnassa voidaan painottaa enemmän tilakohtaisia erityiskysymyksiä. Neuvojat ovat pyrkineet integroimaan ympäristöasiat kokonaisvaltaisesti tilanhoidon suunnitteluun laatujärjestelmien kautta. ProAgria Maaseutukeskusten välillä on kuitenkin eroja sen suhteen kuinka paljon he ovat panostaneet ympäristöneuvontaan, lähteneet erilaisiin ympäristöhankkeisiin mukaan tai osallistuvat erityistukisuunnitelmien tekoon. Esimerkiksi joillakin alueilla Uudellamaalla ProAgria Maaseutukeskus on lähtenyt aktiivisesti kehittämään luonnon monimuotoisuuden ja maisemanhoitoon liittyvää neuvontaa, koska juuri maisemanhoito on ollut neuvojien vahvaa osaamisaluetta ja siinä on ollut pitkät perinteet.

Haastatellut neuvojat pitivät tärkeimpänä tehtävänä toimia välittäjinä viranomaisten ja viljelijöiden välillä. Tämä tarkoittaa, että ympäristöasiat tulisi esitellä viljelijöille siten, etteivät ne tuntuisi vain viranomaismääräyksiltä, vaan että halu kehittää tilan ympäristöasioita lähtisi viljelijästä itsestään. Toisaalta neuvojien tavoitteena on saada vietyä käytännön kokemuksia takaisin viranomaispuolelle ja siten kehittää ympäristötuen toimivuutta.

Toinen toimijaryhmä, joilla tutkimuksen mukaan on keskeinen tehtävä ympäristötuen toimeenpanossa, ovat kuntien maaseutusihteerit. He ottavat vastaan viljelijöiden maatalous- ja ympäristötukihakemukset, käsittelevät ne ja tarvittaessa neuvovat viljelijöitä. Viljelijät joutuvatkin käymään kunnan maataloustoimistossa säännöllisesti. Byrokratian helpottaminen ja hallinnon tekeminen mahdollisimman joustavaksi viljelijälle ovat haastateltujen maaseutusihteerien mukaan kunnan virkamiehen tärkein tehtävä. He kuvailivat tavoitteitaan tässä suhteessa samalla tavalla kuin aluetason maataloushallinnon edustajat.

Kuntatasolla korostuu tarve toimia ”puskurina järjestelmän ja asiakkaan välillä”, kuten eräs haastateltu maaseutusihteri asian ilmaisi. Puskurina toimiminen tarkoittaa kykyä tulkita maatalous- ja ympäristötukiehdot viljelijöille. Tämä vaatii paljon töitä: on oltava perillä maatalous- ja ympäristötukiehtojen muutoksista, tunnettava viimeisimmät tulkinnat ja ennen kaikkea osattava tulkita ne käytäntöön. On myös seurattava maatalous- ja ympäristöpolitiikan muutoksia laajemminkin. Tukiriippuvuus tekee viljelijöistä riippuvaisia myös toimeenpanoverkostoista. Poliitiikan epävarmuudet ovat luoneet tilanteen, jossa edes toimeenpanosta vastaavat eivät aina tunne tuoreinta tulkintaa viimeisimmästä säädöksestä. Haastateltavat kertoivat useita esimerkkejä, joissa nämä epävarmuutta ja riippuvuutta korostavat elementit olivat läsnä. Yleensä viljelijä oli lukenut Maaseudun Tulevaisuus -lehdestä jostakin valmistelun alla olevasta ympäristöpolitiikan uudistuksesta ja tuli sitten kysymään maaseutusihteriltä, kuinka asia oikeasti on. Esimerkkinä käy nitraattidirektiivin valmistelu, jonka valmistelun eri vaiheissa liikkui erilaista tietoa niistä mahdollisista rajoitteista, joita se tulee asettamaan viljelylle. Lisäesimerkeistä käyvät myös ympäristötuen lannoitusehdot tai tulkintakysymykset suojakaistojen ja pientareiden osalta.

Tukiehtojen ja säädösten tulkinnan tarve on paikallistasolla suuri etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa toimintatapoja vasta etsitään. Näissä tapauksissa kuntien maaseutusihterit muodostavat oman tulkintansa viljelijöiden näkökulmasta ja omaan käytännön kokemukseensa tukeutuen. Neuvonta on keskeinen osa maaseutusihterin työtä. Neuvonnan ja päätöksenteon rajoista keskusteltiin paljon EU-jäsenyyden alkuvuosina. Viranomaisilta edellytetään hyvää hallintokäytäntöä, jonka tulkinta ei ole kuitenkaan aina yksiselitteistä, ja niinpä sen rajoja testataan aika ajoin.

Maaseutusihtereitä tarvitaan, ei ainoastaan pykälien tulkeiksi, vaan myös välittäjiksi erilaisten kulttuurien ja toimintatapojen välille. He ovat luoneet läheisen suhteen viljelijöiden kanssa, joka perustuu sekä riippuvuuteen että luottamukseen. Tämä asema on epävirallinen, mutta ehkä sitäkin merkittävämpi. Michael (1992) on korostanut, että useimmiten kansalaisten tiettyjä instituutioita kohtaan osoittama kunnioitus saattaa ennemminkin perustua riippuvuuteen kuin suoranaiseen luottamukseen. Siten esimerkiksi maanviljelijöiden syyt tukeutua Maaseudun Tulevaisuus -lehdestä saatuun informaatioon eivät välttämättä ole suora osoitus heidän luottamuksestaan etujärjestöään (jonka lehti Maaseudun Tulevaisuus on) kohtaan, vaan se voi olla ennemminkin merkki riippuvuudesta. Tässä yhteydessä kuvaavampaa olisi kin puhua ”aivan-kuin” luottamuksesta (ks. myös Wynne 1996). Aivan kuin viljelijät luottaisivat näihin instituutioihin, koska he eivät voi muuta. Tukiriippuvuus ja politiikan sisäiset epävarmuudet ovat tehneet heistä riippuvaisia myös maaseutusihterien hallussa olevasta tiedosta. Verkostoista pois jääminen olisi riski sekä maataloustoiminnan jatkuvuudelle että sosiaaliselle identiteetille.

Maaseutusihterien kohdalla tuntuu kuitenkin olevan kyse muustakin kuin pelkästä riippuvuudesta. Viljelijät ovat riippuvaisia maaseutusihtereiltä saaduista neuvoista ja avusta, mutta samanaikaisesti viljelijöiden ja maaseutusihterien välille on kehittynyt joustava

vuorovaikutussuhde, joka on auttanut pehmentämään maatalouden harjoittamisen ja ympäristönhoidon välisiä mahdollisia ristiriitaisuuksia. Maaseutusihteerit ovat toiminnassaan pyrkineet yhdistämään maatalouden ympäristönhoidon laajemmin maaseudun kehitystä koskeviin kysymyksiin ja auttamaan viljelijöitä näkemään ympäristötuen tarjoamat keinot mahdollisuutena kehittää maataloustuotantoaan. Maaseutusihteerit pitävät tärkeimpänä tehtävänä viljelijöiden edun turvaamista ja kunnan maatalouden tuotantoedellytysten turvaamista. Se, miten he ovat kääntäneet ympäristötuen tarjoamat mahdollisuudet tätä tavoitetta tukemaan, tietenkin vaihtelee. Kyse on pääsääntöisesti lähinnä tiedollisesta ohjauksesta ja innostamisesta. Viranhaltijoiden vaihtuvuus on myös koettu ongelmaksi joissakin kunnissa. Samoin eräät maaseutusihteerit ovat kokeneet maataloustukihakemuksiin liittyvän työurakan niin uuvuttavana, ettei heiltä ole juurikaan riittänyt aikaa muuhun maatalouden ja maaseudun kehittämiseen liittyviin toimiin. Maaseutusihteerien välittäjän asemaan liittyi siten paljon institutionaalisia epävarmuuksia ja paikallistason vaihtelut toimintatavoissa ovat suuria.

Maataloustuotantoa ohjaavan ympäristölainsäädännön lisääntyminen on tuonut myös kunnan ympäristöviranomaiset voimakkaammin toimeenpanoon mukaan. Kunnan ympäristöviranomaiset valvovat mm. ympäristönsuojelulainsäädännön noudattamista ja antavat ympäristöluvat esim. lannan patteroinnille. Yhteistyö kunnan maatalous- ja ympäristöviranomaisten välillä on lisääntynyt. Toisissa kunnissa yhteistyö käy luontevammin, toisissa taas ristiriidat voivat olla suuriakin. On kuitenkin huomattava tässä yhteydessä, että lainvalvontatehtävät työllistävät kunnan ympäristöviranomaisia siinä määrin, että itse ympäristötuen toimeenpanoon ja neuvontaan he kykenevät osallistumaan vähemmän.

5.4 Alueellinen yleissuunnittelu ja projektit toimeenpanon tukena

Ympäristötuen toimeenpano antaa alueellisille viranomaisille periaatteessa mahdollisuudet ottaa huomioon paikalliset olosuhteet sekä suunnata suunnittelun ja neuvonnan voimavaroja alueellisesti tärkeisiin kohteisiin. Ensimmäisten vuosien kokemusten perusteella tilakohtaisten erityistukisopimusten, kuten suojavyöhykkeiden tai perinnebiotooppien hoidon, markkinointi on osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi (ks. myös Juntti & Potter 2002, Soini & Tuuri 2000). Viljelymenetelmät ovat olleet melko uusia viljelijöille ja suurin osa ajasta on käytetty tukimahdollisuuksien esittelyyn. Päätaavoitteena on ollut saada mahdollisimman paljon viljelijöitä erityistukisopimusten piiriin. Määrää on painotettu enemmän kuin laatua (ks. Liite 2, voimassa olevat erityissopimukset).

Toimeenpanoa on myös leimannut epävarmuus. Toimenpiteiden ympäristövaikutuksista ei ole varmaa tietoa, ja ne vaihtelevat paikallisten olosuhteiden mukaan. Ympäristötukiehdot ovat myös muuttuneet usein ja rahoitus on ollut epävarmaa, kun varojen riittävyys on jouduttu tarkistamaan valtion budjetissa aina vuosittain. Viranomaiset ovat joutuneet tasapainottelemaan näiden epävarmuuksien kanssa samalla, kun he ovat yrittäneet luoda luottamuksellista suhdetta viljelijöihin. Tämä on erityisen herkkä alue, kuten kokemukset esim. Natura 2000-luonnonsuojeluohjelman toimeenpanosta ovat opettaneet (Oksanen 2003, Hiedanpää

2002). 1990-luvun lopulla käyty vilkas keskustelu Natura-alueista on hiertänyt keskustelua maaseutu ympäristön hoidosta, samoin kuin viljelijöiden ja ympäristöviranomaisten välejä ylipäättäänkin. Maatalouden ympäristötuen toimeenpanosta vastaavat ympäristöviranomaiset kohtaavat edelleen työssään Naturan aiheuttamaa epäluuloa. Kokemukset viljelijöiden kanssa ovat osoittaneet, että jos ympäristöviranomaiset haluavat edistää ympäristönsuojelua, heidän on edettävä hitaasti ja oltava valmiita tekemään kompromisseja yhteistyön nimissä.

Ekologisten, sosiaalisten ja institutionaalisten epävarmuuksien hallinta on luonut tarpeen uudenlaisille toimintatavoille paikallistasolla. Nyt kun ensimmäisten vuosien opettelukajko on ohi, ja viranomaiset ovat oppineet erityistukien toimeenpanoon liittyvät päätöksentekoa ja yhteistyöruutiinit, heillä on enemmän aikaa keskittyä myös toimenpiteiden alueelliseen kohdentamiseen ja suunnitteluun. Uusista toimintatavoista hyvänä esimerkkinä toimivat suojavyöhykkeiden ja luonnon monimuotoisuuden hoidon yleissuunnitelmat. Suunnitelmia on tehty enenevässä määrin ympäri maata yhteistyössä alueellisten ja paikallisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten, neuvojien, tuottajajärjestöjen ja viljelijöiden kanssa. Rahoitusta suunnitteluun on saatu MMM:ltä, joka on myös julkaissut ohjeet suunnittelun tueksi (Salmela 1999, Heikkilä 2002). Toiminta alkoi suojavyöhykesuunnitteluna, josta se on laajentunut luonnon monimuotoisuuden hoitoon.

Ympäristöviranomaiset puhuvat jalkautuvasta yleissuunnittelusta, joka kuvaa toimintatapaa hyvin. Maatalouden ympäristönhoidon edistäminen vaatii, että viranomaisten on jalkautettava ulos toimistoistaan maatiloille, vastaavasti kuin asetetut ympäristötavoitteet on jalkautettava käytännön toimenpiteiksi maatiloilla. Erään haastatellun suunnittelijan mukaan suunnittelua tarvitaan helpottamaan ”kitkaa EU:n etäisten ja hankalien systeemien sekä maatilan todellisuuden välillä”. Maatalouden ympäristönhoidon edistäminen vaatii myös mittakaavahyppäystä toiseen suuntaan. Maatiloilla tehtävistä yksittäisistä ympäristönsuojelutoimenpiteistä olisi päästävä alueellisesti vaikuttavaan kollektiiviseen toimintaan. Esimerkiksi suojavyöhykkeen perustaminen yhdelle peltolohkelle ei välttämättä riitä, vaan niitä olisi perustettava laajalti vesistön varteen ravinnevalumien kannalta kriittisille rantapelloille. Jalkautuva yleissuunnittelu mahdollistaa joustavan liikkumisen maatila- ja aluetason välillä. Juuri tämä piirre tekee siitä tehokkaan välineen. Se vastaa suoraan maatalouden ympäristöngelman peruskysymykseen: kuinka rakentaa linkki yksittäisen ja kollektiivisen toiminnan välille.

Käytännössä yleissuunnitelma perustuu inventointeihin ja/tai karttatyöskentelyyn. Yhteistyötä eri toimijoiden välillä pyritään aktivoimaan eri keinoin, muun muassa perustamalla hankkeelle laaja ohjausryhmä, jakamalla työtehtävät eri toimijoiden kesken ja motivoimalla viljelijöitä. Suunnitteluohjeissa puhutaan osallistavasta suunnittelusta. Sillä viitataan lähestymistapaan, jossa kansalaiset otetaan mukaan suunnitteluprosessiin jo varhaisessa vaiheessa. Osallistava suunnittelu on eri tahojen välistä yhteistyötä ja yhteistä ongelmanratkaisua, jossa käytetään kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvia menettelytapoja ja menetelmiä. Parhaimmillaan se on yhteisten ongelmien ratkaisemiseen pyrkivää avointa, tasapuolista,

Laatikko 1. Suojavyöhykkeiden yleissuunnittelu. Kurejoki, Lappajärven valuma-alue, Etelä-Pohjanmaa.

Lappajärven suojavyöhykesuunnittelusta vastasi Länsi-Suomen ympäristökeskus (Polso 2001). Suunnitelma tehtiin laajemman vesiensuojeluprojektin yhteydessä, jossa mukana oli iso joukko eri tahojen edustajia: mm. TE-keskus, alueen kunnat (sekä poliittiset päätöksentekijät että eri hallinnon alojen edustajat), neuvontajärjestö, alueellinen vesiensuojeluyhdistys ja lisäksi sekä elintarviketeollisuuden että alueellisen ja paikallisen tuottajayhdistyksen edustajia. Valuma-alueen kriittiset pellot arvioitiin maasto- ja karttatyöskentelyn pohjalta. Osa pelloista inventoitiin lohko-kohtaisesti ja samanaikaisesti kiinnitettiin huomioita myös maisemanhoitollisiin näkökohtiin. Suunnitelma julkaistiin karttana (selityksineen) ja kaikille alueen maataloilille lähetettiin lohkokortti, jossa kerrottiin tilan peltojen mahdollinen suojavyöhyketarve. Suunnitelmasta tiedotettiin laajasti ja järjestettiin tupailtoja, joissa viljelijät saivat täydentää ja kommentoida suunnitelmaa. Suunnitelma jaettiin myös alueen kuntien maataloustoimistoihin, joissa viljelijät ja viranomaiset voivat käyttää niitä suunniteltaessa suojavyöhykesopimuksia. Suunnitelma innosti alueen viljelijöitä hakemaan erityistukihakemuksia ja sopimuksia tehtiin vesiensuojeluprojektin aikana ja suunnittelua seuraavina vuosina huomattavasti aiempaa enemmän (Rautio 2003).

pitkäjännteistä, suunniteltua ja tavoitteellista yhteistyötä kaikkien kiinnostuneiden tahojen ja henkilöiden kanssa (esim. Wallenius 2001, Fischer 2000). Tämän tutkimuksen puitteissa on tarkemmin seurattu kahta yleissuunnitteluprosessia: Lappajärven suojavyöhykesuunnittelua Etelä-Pohjanmaalla (Laatikko 1, Kaljonen 2003) sekä Vehmaan ja Taivassalon luonnon monimuotoisuuden yleissuunnittelua Lounais-Suomessa (Laatikko 2, Kaljonen 2006).

Yleissuunnittelu soveltuu ympäristöviranomaisten suunnitteluperinteisiin. He ovat tottuneet työskentelemään valuma-aluemittakaavassa ja kartoittamaan kriittisiä alueita, joilla vesiensuojelutoimia olisi tehtävä. Yleissuunnittelun avulla ympäristöviranomaiset voivat muuttaa ympäristötuen vuosittaista hallinnollista rytmiä vastaamaan paremmin maatalouden ympäristönhoidon pitkää aikajännettä sekä laajentaa ympäristönhoidon kohdetta peltolohkolta valuma-alueelle. Viljelijöiden mielenkiinnon herättäminen ympäristönsuojeluhankkeisiin vaatii aikaa. Suunnittelijoiden käynnit tiloilla antavat äänen ympäristönsuojelulle ja merkinät kartalla tekevät kriittiset alueet näkyväksi alueella. Kartta säilyy, siihen voidaan palata aina uudelleen ja uudelleen. Kartoitustietoa on myös mahdollista käyttää muun suunnittelun apuna. Suunnitelma mahdollistaa myös seurannan. Suunnitelman avulla alueelliset ympäristökeskukset voivat osoittaa, miten he ovat edistyneet ympäristötuen toimeenpanossa ja

Laatikko 2. Luonnon monimuotoisuuden yleissuunnittelu. Vehmaa ja Taivassalo, Lounais-Suomi.

Vehmaan ja Taivassalon luonnon monimuotoisuuden yleissuunnittelu toteutettiin alueellisen ympäristökeskuksen luotsaamana (Härjämäki & Pakkanen 2006). Ohjausryhmässä olivat mukana TE-keskus, neuvontajärjestö Farma, alueen kuntien maatalous- ja ympäristöviranomaiset sekä alueellisen ja paikallisten tuottajayhdistysten edustajat. Alue inventointiin maastossa ja kohde-rajaukset sekä hoitosuosituksia julkaistiin karttana selityksineen. Suunnittelun yhteydessä tehtiin paljon tilakäyntejä, joihin liittyi myös neuvontaa. Laajempia viljelijätilaisuuksia järjestettiin sekä suunnittelun alussa että lopussa. Suunnitelma jätettiin maaseutuslaitoksen toimistoon. Suunnittelua seuraavana vuonna, alueelta tuli muutama erityistukihakemus. Tuona vuonna oli rajoitettu haku ja viljelijöiden oli näistä tukityypeistä mahdollista hakea vain perinnebiotooppi- tai suojavyöhykekohteita. Tulokset näkyvät vasta tulevina vuosina.

mihin toimenpiteisiin he tarvitsisivat lisäresursseja. Sen avulla voidaan myös arvioida, mitä erityisympäristötukeen laitetuilla rahoilla on saatu aikaan. Tätä kautta suunnitelmalla on myös suora yhteys maatalouden ja maaseutumaiseman imagoon.

Uudellamaalla kiinnitettiin huomiota siihen, että ensimmäisen ympäristötukijärjestelmän aikana kiinnostus suojavyöhykkeisiin oli ollut oletettua vähäisempi. Tämän uskottiin johtuvan asian uutuudesta ja käytännön kokemusten puutteesta. Viljelijöiden innostamiseksi perustamaan lisää suojavyöhykkeitä, käynnistettiin yhtenä Kestävä maatalous Vantaanjoella -projektin osahankkeena suojavyöhyke-esitteen valmisteluprojekti. Vaikka suojavyöhyke-esite saavutti sille asetetut tavoitteet, ei suojavyöhykkeiden määrä lisääntynyt odotetusti (ks. Ahtela 2002). Projektin loppuarvioinnissa todetaan, että motivointi ei onnistunut toivotulla tavalla. Malliviljelijät eivät innostaneet muita perustamaan suojavyöhykkeitä. Henkilökohtaisen neuvonnan todettiin olevan paras väline suojavyöhyketoimenpiteen markkinoinnissa (Piispa 2001). Näiden kokemusten pohjalta perustettiin Uudellemaalle suojavyöhykkeiden markkinointiprojekti (Laatikko 3).

Ympäristöviranomaiset ovat viime vuosina panostaneet yhä enemmän erilaisten paikallisten yhteistyömuotojen kehittämiseen, ja erilaisia yhteistyöprojekteja on syntynyt tukemaan ympäristötuen toimeenpanoa (ks. myös Palviainen 2001). Saadut kokemukset osoittavat, että yleissuunnittelu ja paikallistason yhteistyöprojektit ovat auttaneet rakentamaan luottamuksellista suhdetta viljelijöiden ja ympäristöviranomaisten välille. Ne ovat tarjonneet lähtökohtia paikalliselle oppimiselle (Kaljonen 2003, 2006). Suunnittelun avulla yleiset ympäristötukiehdot on voitu kääntää paikallisiksi ympäristönhoidon tavoitteiksi ja konkreettisiksi toimenpiteiksi maataloilla. Suunnittelu on lieventänyt kitkaa yleisten ympäristötukiehtojen ja paikallisuuden välillä. Valuma-alueen suunnittelu on auttanut samanaikaisesti huomioidaan paikallisesti vaihtelevat luonnonolosuhteet sekä jossain määrin hyödyntämään viljelijöiden kokemuseräistä ja paikkakohtaista tietoa, joka keskeisesti määrittää heidän luonto-

Laatikko 3. Suojavyöhykkeiden markkinointiprojekti. Uusimaa.

Suojavyöhykkeiden tehostettu markkinointi aloitettiin Uudenmaan ympäristökeskuksessa yleissuunnitelmien valmistuttua vuonna 2002 (Erkkilä 2004). Yleissuunnitelmien avulla markkinointi pystyttiin kohdistamaan sinne, missä suojavyöhykkeestä on vesiensuojelun kannalta suurin hyöty. Vyöhykkeiden markkinoinnissa oli ympäristökeskuksen lisäksi mukana MTK Uusimaa, Uudenmaan TE-keskus, ProAgria Uudenmaan Maaseutukeskus ja joidenkin kuntien maaseutu- ja ympäristösihteerit. MTK Uusimaa oli erittäin aktiivinen toimija. He osallistuivat projektin suunnitteluun ja materiaalin tuottamiseen, toivat jäsenkirjeissä suojavyöhykeasiaa esille ja kävivät puhumassa monissa viljelijätilaisuuksissa. Markkinointia tuettiin esittein, projektia varten perustetuilla internetsivulla, tiedotus- ja koulutustilaisuuksilla sekä asian näkymisellä tiedotusvälineissä. Joistain kunnista lähetettiin ympäristökeskuksen laatimia markkinointikirjeitä viljelijöille tukipapereiden mukana. Ympäristökeskuksesta lähestyttiin viljelijöitä puhelimitse ja neuvojat kävivät tiloilla laatimassa suunnitelmia tai muuten neuvomassa viljelijöitä. Markkinoinnin vaikutukset suojavyöhykesopimusten määriin ovat selvät. Vuosina 1995–2002 Uudellamaalla perustettiin yhteensä reilut sata suojavyöhykettä, kun taas vuosina 2004–05 hakemusten määrä oli 134. Perustetut suojavyöhykkeet sijoittuvat pääasiassa yleissuunnitelma-alueille, jolloin niiden vesiensuojelullinen hyöty on myös korkein.

suhdettaan. Suunnittelu on tuonut ympäristöviranomaiset pellon reunalle avaten viljelijöille suoran vaikuttamisväylän.

Vaikka yleissuunnittelu on tarjonnut lähtökohtia paikalliselle oppimiselle, tätä potentiaalia ei kuitenkaan ole otettu täysimääräisesti käyttöön. Viljelijöille tarjotut vaikutusmahdollisuudet ovat olleet melko rajalliset. Samoin esimerkiksi paikallisten kuntien maaseutusihteerien, luonnon tarkkailijoiden ja yhdistysten tietoa paikallisista olosuhteista voitaisiin käyttää hyväksi huomattavasti laajemmin. Yleissuunnitelmat on nähty ennen kaikkea erityistukien markkinointivälineenä ja niiden suhde muihin alueella meneillä oleviin suunnitteluprosesseihin on jäänyt irralliseksi.

5.5 Poliittikkakehykset ja toimeenpanokäytännöt

Ympäristötuen sisäänajo alue- ja paikallistasolle on muuttanut maatalouden ympäristöpolitiikan käytäntöjä merkittävästi. Tietyt järjestelmää ylläpitävät ja eri toimijoita yhdistävät periaatteet ovat pikku hiljaa muotoutuneet. Taulukkoon 2 on koottu yhtäältä eri hallinnon sektoreille asetetut tehtävät ympäristöpolitiikan toimeenpanossa ja toisaalta toimeenpanoverkostossa muotoutuneet roolit ja poliittikkakehykset, joilla eri toimijat osallistuva keskusteluun maatalouden ympäristökysymyksistä.

Ympäristötuki on onnistunut linkittämään ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet siten, että perinteisesti hyvinkin eri lähtökohdista maatalouden ympäristöongelmaa tarkastelleet maatalous- ja ympäristöviranomaiset ovat pystyneet kääntämään politiikan tavoitteet omaa toimintaansa tukevaksi. Ympäristötuen tarjoamat resurssit maatalouden ympäristönhoitoon ovat saaneet eri osapuolet hyödyntämään tukea omien tavoitteidensa ajamiseen. Toimeenpano on työllistänyt alueellisia ja kunnallisia virkamiehiä sekä neuvoja, mutta tukirahojen olemassaolo on ollut vahva kannustin ja motivoinut toimijoita, vaikka tilanne etenkin alkuvuosina oli usein tempoileva ja ristiriitainen.

Ympäristöpolitiikan malli, jossa viljelijöille korvataan ympäristönsuojelusta aiheutuvat kustannukset ja neuvonnan avulla jaetaan tietoa hyvistä viljelymenetelmistä, saa kannatusta yli sektorirajojen myös aluetasolla. Sanonta, jonka mukaan ”markka on paras konsulentti”, on eri toimijoiden usein käyttämä toteamus. Erityisesti maataloussektorin toimijat korostavat ympäristötuen taloudellisten kannustimien motivoivaa luonnetta ja peräänkuuluttavat ympäristöohjauksen vapaaehtoisuutta. Ympäristötuki on mahdollistanut maatalouden toimijoiden vaatimukset kustannusten korvaamisesta. Heidän mielestään ympäristötuen laaja kattavuus takaa parhaimmat tulokset niin ympäristön kuin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta ja pikkuhiljaa asennemuutoksen kautta ympäristöasiat tulevat paremmin integroiduiksi maataloustuotantoon. Maataloussektorin toimijat näkevät ympäristötuen osana sitä tukipoliittista pakettia, jolla turvataan maataloustuotannon jatkuvuus Suomessa myös tulevaisuudessa. Tämän tavoitteen kannalta juuri perustuen laaja kattavuus on elintärkeä.

Taulukko 2. Ympäristötuen toimeenpanoon osallistuvat toimijat, tehtävät ja politiikkakehykset.

Toimija	Tehtävät ympäristötuen toimeenpanossa	Rooli ja asiantuntemus	Politiikkakehykset
TE-keskus Ympäristöyksikkö	Erityisympäristötukihakemusten käsittely ja päätöksenteko Kuntien maatalousviranomaisten neuvonta ja kouluttaminen Neuvonta ja osallistuminen yhteistyöprojekteihin	Päätöksentekijä Tukiasiantuntemus	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon jatkumisen turvaamista
TE-keskus Valvontayksikkö	Tukivalvonta	Valvoja Tukiasiantuntemus	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon jatkumisen turvaamista
Alueellinen ympäristökeskus	Erityistukilausunnot, tilakäynnit Erityistukivalvonta Neuvonta ja osallistuminen yhteistyöprojekteihin	Ympäristöasiantuntemus Alueellisten yleissuunnitelmien teko Neuvottelija	Ympäristönsuojelullinen tehokkuus
Neuvonta	Tilakohtaisten ympäristönhoitosuunnitelmien ja erityistukisuunnitelmien teko Viljelijäkurssien järjestäminen Neuvonta ja osallistuminen yhteistyöprojekteihin	Maatalousneuvonnan asiantuntemus Välittäjä viljelijöiden ja viranomaisten välillä	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon ja maaseudun kehitystä
Kunnan maaseutusihteeri	Perustukihakemusten käsittely Päätökset pinta-alaperusteissa tuissa Neuvonta ja osallistuminen yhteistyöprojekteihin	Tukiasiantuntemus, paikallistuntemus Tukiehtojen tulkinta käytäntöön Välittäjä ja kulttuurien tulkki viljelijöiden ja viranomaisten välillä	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon ja maaseudun kehitystä
Kunnan ympäristösihteeri	Ei suoranaisesti ympäristötuen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.	Ympäristölainsäädännön tuntemus Ympäristölupaviranomaisen ja valvojaneuvonta ja osallistuminen yhteistyöprojekteihin	Ympäristönsuojelullinen tehokkuus
MTK:n alueelliset ja paikalliset järjestöt	Ei suoranaisesti ympäristötuen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.	Viljelijöiden edunajaja Osallistuminen yhteistyöprojekteihin	Ympäristönhoito osana maataloustuotannon jatkumisen turvaamista
Muut paikalliset toimijat	Ei suoranaisesti ympäristötuen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä	Vaihtelee	Vaihtelee

Myös alueelliset ympäristöviranomaiset pitävät ympäristötuen mallia hyvänä. Se on tarjonnut ympäristöviranomaiselle mittavasti enemmän resursseja ja keinoja edistää omia tavoitteitaan kuin aiemmin. Ennen ympäristötukea ympäristöpolitiikan keinot perustuivat käytännössä katsoen neuvonnan ja yhteistyön tukemiseen (YM 1992, ks. myös Niemi-Iilahti &

Vilkki 1995, Juntti 1996, Jokinen 1995). Pieniä taloudellisia kannustimia tarjottiin investointiavustuksina, ja vesilaki määritteli joitakin rajoitteita esim. pientareille. Maataloussektorin toimijoihin verrattuna ympäristösektorin viranomaiset puhuvat kuitenkin voimakkaammin ympäristötuen tehokkuuden lisäämisestä, ennen kaikkea ympäristönsuojelullisen tehokkuuden lisäämisestä ja tukien ympäristöperusteisesta kohdentamisesta. Nämä puheenvuorot ovat lisääntyneet tukijärjestelmän ensimmäisten vuosien jälkeen sitä mukaa, kun arviointeja ympäristötuen vaikuttavuudesta on tullut saataville. Näiden arviointien mukaan ympäristötuki ei ole saavuttanut sille asetettuja ympäristötavoitteita (Pyykkönen ym. 2004, MMM 2004). Alueellisten ympäristöviranomaisten mukaan ympäristötukea pitäisi kohdentaa ympäristönsuojelun kannalta kriittisille alueille ja vaikuttavimpiin toimenpiteisiin. Nyt ympäristötukea on maksettu liian helposti ja joissakin tapauksissa jopa tuotannollisia tavoitteita tukeviin toimenpiteisiin. Koko Suomen kattava perustukimalli saa osakseen yhä kove-nevaa kritiikkiä. Ympäristöviranomaiset korostavat myös normiohjauksen merkitystä ympäristötuen lisäksi. Nitraattidirektiivin ja täydentävien ehtojen asettamat määräykset ovat osaltaan askel tähän suuntaan.

Ympäristötuen toimeenpano on lisännyt merkittävästi etenkin alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyötä. Kymmenen vuoden aikana työnjako heidän välillään on vakiintunut ja ympäristötukipäätöksiä koskevat tehtävät ovat rutinoituneet. Yhteistyötapoja on kehitetty tukemaan niin ympäristötuen hallinnointia kuin alueellisten ympäristötavoitteiden ja -strategioiden laadintaakin. Huolimatta painotuseroista politiikkakehyksissä, aluetason viranomaisten toimintaa leimaa konsensushenkisyys. Eri osapuolet ovat oppineet, että maatalouden ympäristöasioita voidaan viedä eteenpäin vain yhteistyössä. Tämä vaatii kompromisseja molemmilta osapuolilta.

Alueelliset ympäristöviranomaiset ovat pyrkineet ajamaan ympäristönsuojelullisia tavoitteitaan alueellisten yleissuunnitelmien avulla. Suunnittelun avulla he ovat pyrkineet kohdentamaan toimenpiteitä ympäristönsuojelun kannalta kriittisille alueille ja samalla muuttamaan myös ympäristöpolitiikan toimintaskaalaa. Toimenpiteiden kohdentamisen lisäksi, suunnittelu on auttanut heitä luomaan yhteistyökanavia viljelijöihin ja muihin alueen toimijoihin. Ympäristöviranomaisten toiminta onkin saanut lisää uskottavuutta ympäristötuen toimeenpanon myötä. Samoin heidän argumenttinsa ympäristötuen kohdentamisen tärkeydestä on saanut vastakaikua aluetason toimijoiden piirissä. Erityisesti alue- ja paikallistason yhteistyöhön perustuvia toiminnan muotoja pidetään hyvinä ja tärkeinä. Jalkautuva yleissuunnittelu on tarjonnut lähtökohtia paikalliselle oppimiselle. Aluetason suunnittelu on auttanut samanaikaisesti huomioimaan paikallisesti vaihtelevat luonnonolosuhteet sekä jossain määrin hyödyntämään viljelijöiden kokemuseräistä ja paikkakohtaista tietoa, joka keskeisesti määrittää heidän luontosuhdettaan. Luottamus eri osapuolten välillä on kasvanut. Yhteistyön ja käytännön tekemisen kautta eri toimijat ovat oppineet tuntemaan toisensa ja toistensa toimintatavat. Jalkautuva yleissuunnittelu on voimistanut paikallista ulottuvuutta suomalaisen

maatalouden ympäristöpolitiikan toimeenpanossa ja siten tukenut ympäristöhoidon sosiaalisia edellytyksiä. Paikallisen oppimisen potentiaalia ei kuitenkaan ole vielä läheskään täysimääräisesti hyödynnetty. Osallistava suunnittelu on tässä mielessä vasta aluillaan.

Ympäristötuen toimeenpano on osoittanut paikallisten toimijoiden tärkeyden. Erityisesti kuntien maaseutusihteerien ja neuvojien asema tulkkina ja välittäjänä on merkittävä. Heidän asemansa perustuu riippuvuuteen ja luottamukseen. Viljelijät ovat riippuvaisia heiltä saadusta tiedosta, mutta samalla etenkin maaseutusihteerit ovat toiminnallaan kyenneet vastaamaan maaseudun sosiaalisista ongelmista juontuviin tarpeisiin sekä tukemaan maanviljelyskulttuurille ominaisia toimintatapoja. He ovat auttaneet viljelijöitä tulkitsemaan ympäristösäädöksiä käytännön viljelytoimiksi ja parhaimmillaan onnistuneet yhdistämään maatalouden ympäristöhoidon laajemmin maatalouden ja maaseudun kehitystä koskeviin kysymyksiin. Maaseutusihteerit ovat ennen kaikkea viljelijöiden edun turvaajia ja pyrkivät omalla toiminnallaan vaikuttamaan maatalouden tuotantoedellytysten turvaamiseen. Se, miten he ovat kääntäneet ympäristötuen tarjoamat mahdollisuudet tätä tavoitetta tukemaan, tietenkin vaihtelee. Kyse kun on lähinnä tiedollisesta neuvonnasta ja innostamisesta.

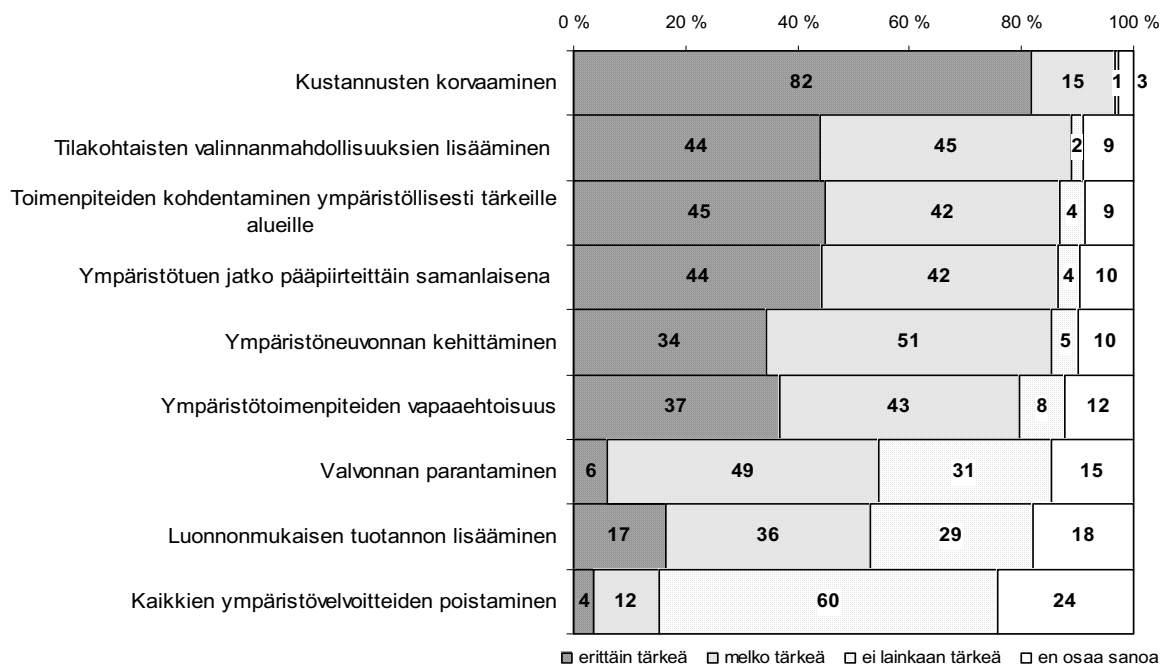
Maaseutusihteerien ja neuvojien taitotieto perustuu tukiehtojen tuntemiseen ja toisaalta ymmärrykseen, joka on syntynyt henkilökohtaisten viljelijäkontaktien kautta. Tämä tieto on paikallista ja usein sitä ns. hiljaista tietoa, toisin sanoen ymmärrystä maataloustoiminnan ehdoista ja paikallisen viljelijäyhteisön toimintatavoista. Tämä tieto ei käänny helposti politiikan suunnittelijoiden kielelle, eikä siten pysty liikkumaan kovin kauas. Esimerkiksi alueellisessa yleissuunnittelussa maaseutusihteerien paikallistuntemusta voitaisiin käyttää huomattavasti laajemmin hyväksi ja näin rakentaa toiminnallisempaa suhdetta myös paikallistason toimijoihin. Tutkimus selvästi osoittaa, että paikallistason välittäjien rooli ympäristötuen toimeenpanossa – ja ympäristöasioiden eteenpäin viemisessä laajemminkin – on merkittävä. Päätöksenteon siirtyminen yhä kauemmaksi EU-tasolle on omiaan vahvistamaan paikallistason välittäjien merkitystä.

6 Ympäristönhoitoa ja -politiikkaa maatilalla

6.1 Ympäristötuki oikeuttanut maatalouden ympäristöohjauksen

Ympäristötuen myötä ympäristöasiat ovat tulleet uudella tavoin osaksi lähes jokaisen suomalaisen viljelijän arkipäivää. Yli 90 % suomalaisista maataloista saa perustukea. Perustuen merkitys maatalojen tuloille on merkittävä. Ympäristötuen osuus maataloustulosta on vuosina 2000–2001 ollut viljanviljelytiloilla jopa 27 %–53 % ja kotieläintiloilla 10 %–35 % (Koikkalainen & Lankoski 2004). Tukeen liittyvistä tulotuellisista komponenteista johtuen ympäristötuessa mukana olo on ollut kannattavaa useimmille tiloista. Tai ennemminkin siitä ulosjääminen olisi ollut kannattamatonta.

Etelä-Pohjanmaalla vuonna 2001 tehdyn kyselyn mukaan viljelijät näkevät maatalouden ympäristöohjauksen tarpeellisena, kunhan se on vapaaehtoista ja toimenpiteistä syntyvät kustannukset korvataan (Kuva 2). Viljelijät vetoavat vapaaehtoisen ympäristöpolitiikan puolesta ja pitävät lähes itsestään selvyytenä, että valtion tulee korvata siitä aiheutuneet kustannukset. Ajatus ympäristöhyötyjen tuotannosta saa kuitenkin aikaan ristiriitaisia tunteita viljelijöissä. Maatalous on ennen kaikkea ruoan tuotantoa ja maataloustukien irrottaminen tuotannosta on vastoin tätä periaatetta, ja sen pelätään johtavan näennäisviljelyyn. Toisaalta vetoaminen ympäristöhyötyjen tuotantoon tarjoaa oikeutuksen rahalliselle tuelle. Kyselyvastausten perusteella vaikuttaa siltä, että viljelijöiden mielestä maatalouden ympäristövaikutuksia voidaan vähentää tavanomaisia viljelymenetelmiä hienosäätämällä eikä tuotantotapojen syvällisempään muutokseen ole tarvetta. Vain 17 % eteläpohjalaisista viljelijöistä kannattaa luomutuotannon merkittävää lisäämistä.



Kuva 2. Tärkeimmät seikat, jotka tulisi huomioida ympäristötukea kehitettäessä Etelä-Pohjanmaalla tehdyn viljelijäkyselyn mukaan.

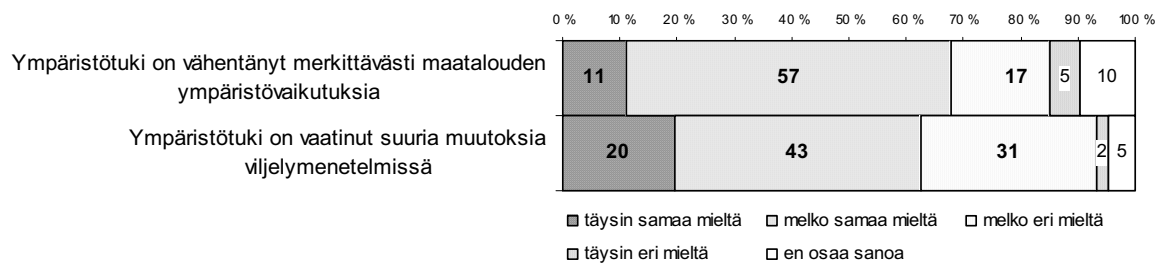
Viljelijät näkevät tärkeänä, että ympäristötuki jatkuu pääpiirteittäin samanlaisena, ja vain harvan mielestä ympäristövelvoitteet olisi kokonaan poistettava. He korostavat kuitenkin, että ympäristötuen tilakohtaisia valinnanmahdollisuuksia olisi lisättävä ja toimenpiteiden kohdentamista ympäristöllisesti tärkeille alueille parannettava. Myös valvonnan parantamista pitää melko tärkeänä yli puolet viljelijöistä. Monet siis kokevat, että tukiehtojen noudattamisessa olisi parantamisen varaa, mutta valvonnan lisäämisen puolesta ei kukaan varsinaisesti halua puhua. Viljelijöiden tukiehtoihin kohdistamaa kritiikkiä tarkastellaan lähemmin luvussa 6.3.

Useissa viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa on tuotu esille maanviljelijöiden ympäristöorientaatioissa tapahtunut muutos (esim. Niemi-Iilahti ym 1997, Tamminen 1997, Soini & Tuuri 2000, Kaljonen 2000, vrt. Kumpulainen 1999). Tämän tutkimuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä viljelijät arvioivat maatalouden osuuden vesistöjen ravinnekuormituksesta hyvinkin eri tavoin riippuen alueesta ja vesistöstä, jonka varrella heidän tilansa sijaitsi (Kaljonen 2002). Lappajärven valuma-alueen viljelijät nostivat maatalouden kuormittavuuden tasavertaiselle sijalle muiden kanssa. Joukko viljelijöitä Kyrönjoen valuma-alueelta sitä vastoin arvioi maatalouden osuuden huomattavasti pienemmäksi suhteessa muihin kuormittajiin. Paikalla ja vesistöllä on siis väliä, ja on vaikeaa vetää yleisiä johtopäätöksiä ympäristöorientaation muutoksesta. Paikallisesti tehdyillä toimilla näyttää kuitenkin olevan tässä suhteessa merkitystä. Esimerkiksi Lappajärvi on merkittävä virkistyskäytön kohde ja lähi-seudun asukkaat ovat olleet huolissaan oman järvensä tilasta jo pitempään. Alueella toiminut Lappajärven kunnostusprojekti on varmasti myös osaltaan vaikuttanut asenteisiin ja onnistunut tuomaan esille eri päästölähteiden kuormittavuuden.

6.2 Korjaavia liikkeitä viljelymenetelmiin

Ympäristötuki säätelee suoraan viljelytoimenpiteitä tilalla. Kyselyyn osallistuneiden etelä-pohjalaisten viljelijöiden mukaan ympäristötuki on muuttanut viljelykäytäntöjä ja auttanut vähentämään maataloudesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia (Kuva 3). Viljelijät arvioivat, että ympäristötuki on yhdessä muun maatalouspolitiikan kanssa vaikuttanut erityisesti lannoituskäytäntöihin. Ympäristötuki on systematisoinut viljelysuunnittelua ja viljavuus-analyysien tekoa, ja niistä on tullut rutiinitoimenpiteitä suurimmalle osalle tiloista (ks. myös Kaljonen 2002, Palva ym. 2001, Pyykkönen ym. 2004). Viljelijäsukupolvien väliset erot kuitenkin näkyvät. Vanhempi polvi pitää kirjaa usein vielä käsin, kun nuorempi polvi käyttää tietokoneavusteisia viljelysuunnitteluohjelmia. Monet käyttävät myös ulkopuolisia suunnittelijoita.

Ympäristötuen vaikuttavuutta arvioineen tutkimuksen (Pyykkönen ym. 2004) mukaan, typpi-lannoitus on vähentynyt viljatiloilla keskimäärin 10 kg/ha ja säilörehunurmella yli 20 kg/ha. Fosforilannoitus väheni paristakymmenestä kilosta keskimäärin 15 kg/ha tasolle. Arvioinnin mukaan parantamisen varaa on kuitenkin vielä lohkoکوhtaisen lannoituksen tarkentamisessa: joillakin peltolohkoilla lannoitusrajat ovat ylittyneet huomattavasti.



Kuva 3. Ympäristötuen vaikuttavuus Etelä-Pohjanmaalla tehdyn viljelijäkyselyn mukaan.

Viljelijät näkevät lannoituksessa tapahtuneet muutokset tärkeinä niin ympäristönsuojelun kuin tilan taloudellisen kannattavuuden kannalta. Pinta-alaperusteisten maataloustukien aikana ei kannata investoida liikaa tuotantopanoksiin. Viljelijät kuitenkin kritisoivat melko kärkeästi ympäristötukiehtoja ja muuta ympäristölainsäädäntöä juuri lannoitusta koskevien säädösten osalta. Erityisesti lanta ja sen käytön kontrollointi herättää tunteita. Lantaloiden uudistaminen ja laajentaminen on vaatinut suurimmat investoinnit. Jo 1990-luvun alussa lantaloiden laajennuksia tuettiin investointiavustuksin. Ympäristötuen ja nitraattidirektiivin (931/2000) mukana tilavuusvaatimuksia kasvatettiin edelleen ja lähes kaikki karjatilat tulivat vaatimusten piiriin. Myös uusi ympäristönsuojelulaki (86/2000) on tiukentanut karjatilojen lupakäytäntöjä näiltä osin. Tämä ympäristöteknologinen muutos on koskettanut jokaista suomalaista karjatilaa ja linkittyy kiinteästi yhteen maatalouden rakennemuutoksen kanssa. Jokainen maatila, joka haluaa jatkaa tuotantoaan myös tulevaisuudessa, on joutunut laittamaan lantalansa kuntoon. Tässä yhteydessä on jouduttu tekemään kipeitäkin päätöksiä. Joillakin tiloilla lantalalan laajentamisvaatimus on saattanut nopeuttaa päätöstä maataloustuotannon lopettamisesta.

Lannoituskäytäntöjen ohella viljelijät arvioivat pientareiden ja suojakaistojen perustamisen yhdeksi merkittävimmistä ympäristötuen tuomista muutoksista (Kaljonen 2002). Kysyttäessä ympäristötuen vaikutuksista viljelymenetelmiin, eräs haastateltu viljelijä lausahikin, että ”nehän on näitä suojakaistoja lähinnä tämä ympäristötuki”. Jo aiemmin vesilain mukaan viljelijöiden tuli jättää 60 cm piennar vesistöjen varteen. Tämän lisäksi 1990-luvun alussa viljelijöitä kannustettiin perustamaan suojakaistoja tilakohtaisten ympäristöhoitosuunnitelmien tai alueellisten vesiensuojelusuunnitelmien avulla. Perinteisesti viljelijät ovat jättäneet pientareita vesistöjen varteen lähinnä viljelyteknisistä syistä, nyt vesistövarsilohkoja arvioidaan kriittisinä alueina niin ravinnevalumien kuin myös tukivalvonnan kannalta.

Ympäristötuen perustukseen on sisällynyt toimia myös kasvipeitteisyyden osalta. Kasvipeitteisyysvaatimukset herättivät paljon keskustelua ensimmäisen tukikauden aikana, eikä niiden kaavamainen toteutus soveltunut kaikille tiloille. Viljelijät eivät olleet etenkään vaikuttaneita kevennetyn muokkauksen positiivisista ympäristövaikutuksista kaikilla maalajeilla tai kasveilla. Sittenkin kasvipeitteisyys on ollut tilakohtaisesti valittavana lisätoimenpiteenä. Ympäristötuen tavoitteena on ollut myös tarkentaa torjunta-aineiden käyttöä koulutuksen ja

kasvinsuojeluruiskun testauksen avulla. Nämä toimenpiteet ovat herättäneet paljon keskustelua viljelijöiden piirissä ja näkemykset toimenpiteiden hyödyistä vaihtelevat.

Kyselyyn osallistuneet eteläpohjalaiset viljelijät sitä vastoin arvioivat, etteivät he juurikaan ole muuttaneet viljelymenetelmiään maiseman tai luonnon monimuotoisuuden hoidon osalta. Heidän oli vaikea arvioida maisemanhoidon tuovan jotakin uutta viljelyyn. Maatalous on aina ollut maiseman muokkaamista. Suomessa maatalouden ympäristökysymys on perinteisesti liitetty vesiensuojeluun, ja luonnon monimuotoisuuden hoito tai maisemanhoito erillisenä tehtäväkenttänä on saanut huomiota osakseen vasta aivan viime vuosina (ks. myös Yliskylä-Peuralahti 2003). Samoin ympäristötuen hoitosuosituksukset ovat näiltä osin olleet melko yleisellä tasolla ja viljelijät kritisoivatkin niitä epämääräisyydestä ja moniselitteisyydestä. Uusia käsitteitä on ollut vaikea toiminnallistaa.

Näitä viljelytoimenpiteitä koskevien muutosten lisäksi perustuen ehtoihin on kuulunut tilakohtaisen ympäristönhoitosuunnitelman teko. Tilakohtaisessa ympäristönhoitosuunnitelmassa on käyty läpi tilalla tehtävät toimenpiteet ympäristönhoidon osalta. Kuten jo edellä todettiin, suunnitelmat tehtiin aikoinaan melko nopeassa aikataulussa ja hoitosuunnitelma jäi helposti vain kertaluontoiseksi toimenpiteeksi, eikä täten ole vaikuttanut tilojen toimintaan niin paljon kuin oli alun perin ajateltu. Ympäristönhoitosuunnitelma on jäänyt monelle viljelijälle vain yhdeksi paperiksi muiden joukkoon.

Jokainen viljelijä on myös joutunut osallistumaan ympäristötukikoulutustilaisuuksiin, joita pääasiassa ovat järjestäneet ProAgria Maaseutukeskukset. Viljelijöiden mielipiteet kurssien sisällöstä vaihtelevat melko paljon. Kurssit ovat toimineet tiedonvälityskanavana, ja niillä on käsitelty tukiehtojen tulkinnan lisäksi myös laajemmin esim. viljelysuunnittelua. ProAgria Maaseutukeskusten liiton tekemän asiakaskyselyn (Peltonen 2001) mukaan yli 80 % viljelijöistä on pitänyt koulutuksen sisältöä antoisana ja 95 % on pitänyt kurssien vetäjiä hyvinä. Yli 70 % viljelijöistä on pitänyt tukiehtojen läpikäyntiä tärkeänä. Osa vastaajista on pitänyt asiakokonaisuutta vanhan kertauksena ja turhana toistona. Myös kurssien hinta on saanut kritiikkiä osakseen.

Ympäristötuen perustuen ehdot eivät sinänsä vaadi tuotantotapojen syvälle menevää uudistamista. Kyse on lähinnä korjaavista liikkeistä. Jos tarkastellaan tarkemmin vastauksia kuvassa 3, huomataan, että jopa 33 % kyselyyn vastanneista viljelijöistä näki, ettei ympäristötuki ole muuttanut heidän viljelymenetelmiään kovinkaan merkittävästi. Tämän mielipiteen takana on joukko erilaisia viljelijöitä, joiden toimintaan on jo aiemmin kuulunut ympäristötuen mukaisten viljelymenetelmien noudattaminen. Haastatteluissa useat viljelijät sanoivatkin, että suurin muutos on paperityön lisääntyminen ja se, että tehdyt viljelytoimenpiteet kirjataan nyt ylös.

Perustuen lisäksi viljelijöillä on mahdollisuus saada erityistukea ympäristökohteiden hoitoon. Huomattavasti harvempi viljelijä on lähtenyt aktiivisesti hyödyntämään näitä tukimuotoja.

Vuosien mittaan viljelijöiden kiinnostus erityistukien tarjoamiin mahdollisuuksiin on kuitenkin pikku hiljaa lisääntynyt. Tuen avulla vaikeasti viljeltävä peltolohko on voitu perustaa kokonaan esim. suojavyöhykkeeksi tai niityn perustamis- ja laidunnuskustannuksiin on saatu helpotusta. Samalla maatila on voinut myös osallistua ympäristöhyötyjen tuottamiseen. Erot eri sopimustyyppien kiinnostavuuden ja alueiden aktiivisuuden välillä ovat huomattavia. Erityistukien markkinointi on vaatinut paljon töitä alueellisilta ja paikallisilta viranomaisilta ja toimeenpanoon laitettut resurssit näkyvätkin selvästi alueiden välisissä eroissa (ks. Liite 2 ja luku 5.4).

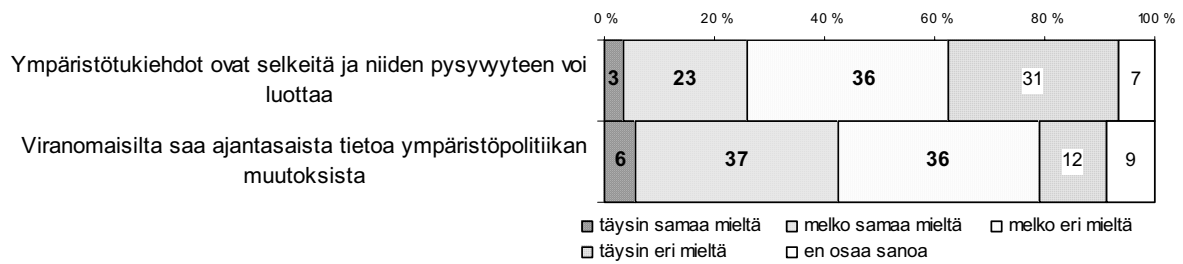
Kyselyyn vastanneiden viljelijöiden arviot viljelymenetelmien muutoksista ovat samansuuntaisia muista tutkimuksista saatujen tulosten kanssa (Soini & Tuuri 2000, Kaljonen 2000, Palva ym. 2001, Pyykkönen ym. 2004). Maatalouden ympäristönhoidosta ja -suojelusta puhuttaessa on muistettava, että maatalouden harjoittamiselle on ominaista jatkuva muutos ajan ja paikan suhteen. Siten ei ole olemassa yhtä viljelijätyyppiä, joka edustaisi kaikkia viljelijöitä ja heidän tuotantotapojaan – aivan kuten ei ole olemassa yhtä ”ympäristöä”. Maatalouden harjoittamisen motiivit ovat moninaiset: perinteen jatkamisesta taloudellisen hyödyn maksimointiin tai päätoimisesta ammatinharjoittamisesta osa-aikaiseen harrastustoimintaan. Erilaiset toiminnan motiivit heijastuvat myös ympäristönhoidon käytäntöihin.

6.3 Paikallisen tiedon politisoituminen

Viljelijät kritisoivat voimakkaasti ympäristötukiehtoja. Tämä kritiikki yhdistää muuten niin heterogeenisen viljelijäjoukon. Lähes jokainen haastateltu viljelijä nosti esille ongelmia, joita tukiehtojen vieminen käytäntöön on aiheuttanut – vain asiayhteys hieman vaihteli. Tähän käytännön ja politiikan toimeenpanon väliseen vuoropuheluun kiteytyy paljon maatalouden ympäristönsuojelun herkkyydestä.

Maatilalla ympäristöpolitiikan tavoitteet konkretisoituvat byrokraattisten toimintatapojen ja taulukkoarvojen kautta. Tukiehdosta on tullut ympäristönhoitoa kolonisoivia käsitteitä. Ympäristötuki on muiden maataloustukien ohella lisännyt paperityön määrää maataloilla. Tukilomakkeiden ja viljelysuunnitelmien täyttäminen on tuonut uusia käsitteitä maatalouteen ja hallinnolliset seikat ovat helposti saaneet ylliotteen ympäristöasioista. Byrokratian lisäksi ympäristöpolitiikkaa on leimannut epävarmuus: tukiehtoja on muutettu usein ja uusia säännöksiä on tullut voimaan lähes vuosittain. Viljelijöiden on ollut vaikea pysyä kehityksen kyydissä ja tietää, mikä on milloinkin sallittua ja mikä ei (Kuva 4). Monimutkainen tukipolitiikka on luonut tilanteen, jossa viljelytaito ei yksin enää riitä. Viljelijän on osattava täyttää tukihakemukset, seurattava alan kehitystä ja oltava oikeassa paikassa oikeaan aikaan, jotta hän pystyy hyödyntämään erilaiset tukimahdollisuudet täysimääräisesti.

Viljelijät peräänkuuluttavat ympäristötukeen enemmän ”maalaisjärkeä”. He kritisoivat standardinomaisuutta, joka on ympäristöystävällisiä viljelymenetelmiä koskevien säädösten rutiininomaisten tulkintojen takana. Vesiensuojelua koskevat ympäristösäädökset käsittele-



Kuva 4. Ympäristötuen toimeenpanoon liittyvät epävarmuudet.

vät ravinteita ikään kuin yhdellä yleispätevällä peltolohkolla, jolloin yhteys maatalouden taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin, tilanhoidon kokonaisvaltaiseen luonteeseen sekä vaihteleviin paikallisiin luonnon olosuhteisiin on rajattu ulos. Viljelijöiden mielestä ympäristöpolitiikassa tulisi paremmin ottaa huomioon tilanhoidon kokonaisvaltainen luonne sekä paikallisesti vaihtelevat ympäristövaikutukset.

Viljelijät määrittelevät ympäristönhoitotoimenpiteet ja ympäristönhoitajan roolinsa aika lailla eri tavoin kuin ympäristötuki sitä heille ehdottaa. Vaikka viljelijät myöntävät maataloustuotannon tehostamisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset, he samanaikaisesti tuntuvat pitävän kiinni talonpoikaiseen viljelytapaan liitetystä viljelyn ja luonnon tasapainoisen vuorovaikutussuhteen ideaalista (ks. myös Silvasti 2001). He korostavat, että jos viljelijä haluaa luovuttaa maatilansa jälkipolville ja pitää maan tuottavana, on sitä hoidettava. Viljelyn ja ympäristönhoidon taito syntyy oman pellon tuntemisesta: ”pellon asumisesta”. Eräs vanhempi viljelijä käytti tätä nimenomaista ilmaisua kuvatessaan aktiivisessa maatalouskäytössä olevaa peltoa. Pellon asuminen kuvaa, kuinka viljelijä itse aktiivisesti yhdessä luonnon ja maatalousteknologian kanssa luo pellostaan sellaisen kuin se on. Peltoa pitää asua (ei ainoastaan käyttää tuotantoon), jotta sen tuntee ja jotta siitä saa sellaisen kuin haluaa. Käsite on historiallinen, se sisältää sekä nykyisyyden että menneen. Se sisältää myös ajatuksen inhimillisten ja ei-inhimillisten elementtien aktiivisesta vuorovaikutuksesta. Pellon asumisesta syntyvä tieto on tapauskohtaista ja paikkasidonnaista. Pellon voi oppia tuntemaan vain kokemuksen kautta.

Viljelijöiden joustava ja yksityiskohtaiseen tietoon perustuva toimintatapa ei tunnu soveltuvan hallinnon suunnittelutapaan, joka pyrkii ennustettavuuteen ja yleistettävyyteen. Samankaltaisia ristiriitoja on noussut aina aika ajoin, esimerkiksi Natura 2000-luonnon-suojeluohjelman yhteydessä (esim. Oksanen 2003, Hiedanpää 2002). Viljelijöiden kritiikki voidaan siten tulkita tietyn kulttuurin vastauksena toiselle kulttuurille ominaiseen tapaan toimia, jolloin ristiriitojen taustalla ovat erilaiset näkemykset toiminnan luonteesta, tarkoituksesta ja syy-seuraussuhteista (Wynne 1996). Toinen ei siis ole oikeassa tai toinen väärässä, toiminnan mittakaavat vain ovat erilaisia.

Paikallisen ja universaalien tiedon kategoriat eivät kuitenkaan ole erilaisia *a priori*. Maanviljely nojaa molempiin ja käytännössä tiedon eri lajit sekoittuvat toisiinsa. Esimerkiksi lannoituk-

sen tarkentamiseen vaaditaan pitkän käytännön kokemuksen kautta kertynyttä tietoa maan ravinnepitoisuuksista, universaalimman tason tietoa ravinnepäästöjen dynamiikasta, tietoa lannanlevitysmenetelmien toimivuuksista sekä olemassa olevista levitysvälineistä. Se, mihin paikallisen ja universaalien tiedon raja määrittyy, on aina tapauskohtainen. Ympäristötuen toimeenpanossa raja tuntuu kärjistyneen. Vetoaminen kokemukseräiseen tietoon ja paikallisiin luonnonolosuhteisiin on sosiaalista toimintaa, joka määrittää viljelijän aseman ympäristötuen toimeenpanossa ja siten myös heidän rooliaan ympäristönhoitajina. Paikallinen tieto on politisoitunut.

Ympäristötukiehtojen kritisoiminen on performatiivista toimintaa (ks. Ingold 2000). Viljelijät osaavat kertoa. He osaavat kertoa sanan kahdessa eri merkityksessä. Ensinnäkin he ovat eteviä havainnoimaan niitä herkkiä viestejä ympäristöstään, jotka kertovat pellon kunnan. Toisin sanoen he osaavat kertoa, minkälaista hoitoa maa ja kasvit kulloinkin tarvitsevat. Toiseksi he osaavat kertoa tarinoita viljelystään, maatilastaan, tavoistaan hoitaa ympäristöä ja byrokratian kummallisuuksista. Tässä merkityksessä kertominen sisältää paljon muutakin kuin vain toiston siitä mitä on tapahtunut. Tarkoituksena on antaa muoto niille maanviljelyn perusarvoille, jotka nyt ovat uhattuna: luonnon kunnioitukselle, käytännön työnteolle, ruoan tuotannolle sekä maanomistajan itsemääräämisoikeudelle.

Tukiehtojen kritisoiminen toimii diskursiivisena tapana luoda yhtenäisyyttä viljelijöiden keskuuteen ulkoisten paineiden puristuksissa. Lantalainvestointien ja teknologisten muutosten jälkeen viljelijät helposti tulkitsevat uudet ympäristösäädökset aina vain tiukentuvaksi ohjauksen oravanpyöräksi. Ympäristötuki on vaatinut muuttamaan viljelykäytäntöjä, ja nyt olisi aika katsoa, mihin on tultu. Viljelijät ovat taloudellisesti riippuvaisia ympäristötuesta, ja kun kaikkea toimintaa tarkkaillaan, viljelijöistä helposti tuntuu, ettei hallinto enää luota viljelijöiden omaan ammattitaitoon ja kykyyn arvioida, mikä on hyvää tai huonoa viljelykäytäntöä. Vaikka esimerkiksi viljelysuunnittelu auttaa viljelijää hallitsemaan paremmin toimintaansa, se samanaikaisesti altistaa tämän toiminnan ulkopuoliselle kontrollille. Ympäristösäädösten tiukentuminen yhdessä maatalouden rakennemuutoksen kanssa on vahvistanut tunnetta ylhäältä alaspäin rakentuvasta päätöksenteosta.

Viljelijät peräänkuuluttavat oikeuksiaan luonnonvarojen käyttöön. He perustavat argumenttinsa paikalliseen ja kokemukseräiseen käytännön tietoon. Ympäristönhoidosta kiisteltäessä kukin viljelijä luo omasta pellostaan ikään kuin ”mustan laatikon” (Latour 1987), jonka vain hän yksin tuntee ja tietää. Tämä voi olla kannattavaakin, sillä näin menetellen viljelijä saattaa onnistua hankkimaan itselleen argumentointitiedun suhteessa muihin toimijoihin, kuten ympäristöviranomaisiin. Samanaikaisesti viljelijä kuitenkin rajaa toimintansa ja tietonsa koskemaan vain oman tilan hoitoa. Paikallisuudesta johtuen tämä tieto ei pysty vaikuttamaan kovin kauas.

7 Horisontaalinen ja vertikaalinen politiikkaoppiminen

Pintapuolisesti katsoen maatalouspoliittisen ja ympäristöpoliittisen ajattelun eroavuudet ovat viimeisen viidentoista vuoden aikana liittyneet pääosin maatalouden ympäristöpolitiikan rahoitukseen ja ympäristövaatimukseen. EU-aikana kitkapinnat ovat ilmenneet muun muassa keskusteluina perus- ja erityisympäristötukien kriteereistä, tehokkuudesta sekä perus- ja erityistukien välisestä tasapainosta. Perustuki on toteuttanut enemmän maatalouspoliittista ajattelua ja erityistuki taas ympäristöpoliittista ajattelua. Hieman syvällisemmin tarkastellen huomataan, että erilaiset näkemykset peilaavat myös vaikeuksia sovittaa yhteen EU-tasoisia ja kansallisia maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan periaatteita ja käytäntöjä. Maatalouden ympäristöpolitiikka on saattanut yhteen kaksi sektoripolitiikan kenttää, joilla vallitsevat erilaiset rationaaliset ja niistä seuraten erilaiset määritelmät maatalouden ympäristöongelmista ja niiden ratkaisusta. Maatalouden ympäristöpolitiikan kentällä liikkuvat enemmän tai vähemmän aktiivisesti myös maatalouden ja luonnonsuojelun intressijärjestöt.

Onko sitten maatalouden ympäristöpolitiikassa tapahtunut EU-aikana uudelleen orientoitumista? Tulkinat tästä ovat kahtalaisia. Yhtäältä politiikassa kyetään jo 1980- ja 1990-lukujen taitteesta lähtien tunnistamaan muutoksen merkkejä. Toisaalta voidaan väittää, että uudesta, ylikansallisesta politiikkaympäristöstä huolimatta politiikan instituutioiden ja käytäntöjen muutokset ovat toistaiseksi olleet suhteellisen vähäisiä. Vaikka tulkinat vaikuttavat jossain määrin vastakkaisilta, ne eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia. Kysymys on pitkälti siitä, että jo ennen EU-jäsenyyttä Suomessa oli alkanut maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumiseen liittyvä politiikkaoppimisprosessi, joka oli ehtinyt käynnistää tietyt institutionaaliset muutokset sekä käytäntöjen kehitystyön. EU-ajan maatalouden ympäristöpolitiikka ei siis todellakaan rakentunut tyhjiöön, vaan olemassa oleville perustuksille.

Selvin muutos on tapahtunut yhteiskuntapoliittisissa diskursseissa. Maatalouden ympäristökysymykset eivät enää 1990-luvulta lukien ole näyttäneet elinkeinon marginaalikysymyksiä. Sen sijaan ne on alettu esittää sekä maatalouspolitiikassa että ympäristöpolitiikassa elinkeinon haasteina. Toiseksi politiikkalohkojen yhdentäminen on edennyt: etenkin ympäristötukiohjelman myötä ympäristökysymykset on liitetty maatalouspolitiikkaan aiempaa tiukemmin. Ohjelma onkin luonut puitteet aiempaa vaikuttavammalle ympäristöpolitiikalle. Ympäristötuki on myös merkinnyt selvää siirtymää sekä taloudellisten että vapaaehtoisten ohjauskeinojen käyttöön. Tämä voidaan nähdä tulokseksi varsin nopeasti tapahtuneesta horisontaalisesta politiikkaoppimisprosessista, jossa alkuperäisenä kimmokkeena ovat toimineet EU:n vanhojen jäsenmaiden kokemukset tuolloin ympäristöohjelmia säädelleen ETY 2078/92-asetuksen toimeenpanosta. Toisaalta taas ympäristötekniikan innovaatioiden näkökulmasta tuotantokäytäntöjä ei vielä ole uudistettu erityisen laajamittaisesti; ennemminkin vallitsevia viljelykäytäntöjä on laajennettu ja tarkennettu ”ekokelpoisemmiksi”.

Maatalouden ympäristötukiohjelmien valmisteluprosesseissa myös maatalouden ympäristöpolitiikan suunnittelu- ja päätöksentekorakenteita on jonkin verran avattu. Tukiohjelmien suunnittelutyöhön ovat työryhmissä osallistuneet maatalous- ja ympäristöhallintojen sektori-edustajien ohella myös maatalouden ja luonnonsuojelun intressijärjestöt sekä maatalouden neuvontaorganisaatio. Valmisteluun osallistuvien henkilöiden määrää on myös ohjelma ohjelmalta lisätty, minkä voidaan tulkita johtuvan kahdentasoisesta politiikkaoppimisesta: huolellisen valmistelun on todettu vähentävän sekä toteutusvaiheen ongelmia että tuovan ohjelmille laajemman tuen.

Ympäristöpolitiikan suunnitteluprosessit ovat luoneet maatalouden ympäristöpolitiikan kentälle perinteisten maataloussuuntautuneen kannatusryhmän ja ympäristöpainotteisen kannatusryhmän rinnalle kolmannen maatalouden ympäristöpolitiikan kannatusryhmän, joka ei pidä maatalousympäristön suojelua itseisarvona, mutta näkee sen välttämättömänä maatalouden nauttiman yleisen yhteiskunnallisen hyväksynnän säilyttämiseksi. Uuden kannatusryhmän muodostuminen indikoi muutosta toimijoiden asenteissa ja intresseissä. Esimerkki vastaavanlaisesta uuden kannatusryhmän muodostumisesta löytyy metsäsertifioinnin kehittymisprosessista Ruotsista (Elliot & Schlaepfer 2001). Molemmissa tapauksissa uuden kannatusryhmän muodostumisessa keskeisenä tekijänä on ollut politiikkaoppiminen. On opittu toimimaan omana osajärjestelmänä, jonka sisällä toisten näkemyksistä ja kokemuksista oppimiseen on ollut keskimääräistä paljon suuremmat mahdollisuudet.

Osajärjestelmän synty ei kuitenkaan ole automaattinen tai tehokkaalle politiikkaoppimiselle. Toisaalta oman osajärjestelmän muodostuminen voi estää integroitumista muihin politiikan osa-alueisiin, jolloin toimitaan omassa saarekkeessa. Tällöin osajärjestelmä on itseriittoinen, se määrittelee oman toimintansa annettujen tehtävien ja resurssien puitteissa ja sen dynamiikka ei muutu. Se myös rajaa ulkopuolisten toimijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Tutkimustulosten perusteella vaikuttaakin siltä, että suunnitteluprosessien orastavasta avaamisesta huolimatta politiikkaa muotoilevat pääosin maatalous- ja ympäristöhallinnon edustajat verkostoineen. Esimerkiksi kuluttajaorganisaatiot vaikuttavat maatalouden ympäristökysymysten suhteen edelleen varsin passiivisilta.

Tällöin vaarana on, että osajärjestelmä säilyy perusteiltaan samana, koska se näyttäytyy jäsenilleen parhaana mahdollisena toimintaympäristönä. Syntyy osajärjestelmän sisäinen jaettu näkemys vallitsevien käytäntöjen yliveraisuudesta, mikä heikentää politiikkaoppimista. Voidaankin kysyä, ylläpitääkö usko osajärjestelmän hyvyyteen yllä myös vakiintuneita sisällöllisiä ristiriitoja. Järjestelmän näennäisestä lineaarisuudesta (vaikka ympäristötukiohjelmat näyttävät lineaarisilta, ne eivät sitä ole) seuraa staattisuutta. Konsensushakuisuus ei välttämättä johdakaan parhaaseen lopputulokseen, vaan se ylläpitää vanhaa systeemiä ristiriitoinen. Ne asiat, joista ei päästä yksimielisyyteen, jätetään käsittelemättä.

Maatalouden ympäristöpolitiikan osajärjestelmän kolmannen kannatusryhmän olemassaolo näkyy myös aluetason hallinnollisissa rutiineissa. Ympäristötuen toimeenpano on lisännyt

maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyötä aluetasolla merkittävästi. Ensimmäisten kymmenen vuoden aikana hallinnonalojen työnjako on vakiintunut ja ympäristötukipäätöksiä koskevat tehtävät ovat rutinoituneet. Vaikkakin eri osapuolten politiikkakehyksissä ja toimintatavoissa on painotuseroja, molemmat osapuolet tunnustavat yhteistyön tärkeyden. Aluetason toimeenpanokäytäntöjä leimaa konsensushenkisyys. Toimitaan niiden aihealueiden parissa, joista vallitsee yksimielisyys. Nyt saavutettua luottamuksellista ja toimivaa suhdetta ei haluta vaarantaa.

Tutkimustulosten mukaan alueelliset yleissuunnitelmat ja muut yhteistyöprojektit ovat olleet merkittäviä politiikkaoppimisen välineitä alue- ja paikallistasolla. Niiden avulla ympäristöviranomaiset ovat saaneet lisää uskottavuutta toimilleen. Samalla heidän argumenttinsa ympäristötuen kohdentamisesta on saanut lisää resonanssia aluetasolla. Erityisesti alue- ja paikallistason yhteistyöhön perustuvia toiminnanmuotoja pidetään tärkeinä maatalouden ympäristönsuojelussa. Alueellinen yleissuunnittelu onkin tarjonnut lähtökohtia paikalliselle oppimiselle. Se on auttanut hallitsemaan toimeenpanoon liittyviä epävarmuuksia. Suunnittelussa on samanaikaisesti pystytty huomioimaan paikallisesti vaihtelevat luonnon olosuhteet sekä jossain määrin hyödyntämään paikallista ja kokemuseräistä tietoa, joka keskeisesti määrittää viljelijöiden luontosuhdetta. Aluetason suunnittelu on voimistanut paikallista ulottuvuutta suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikan toimeenpanossa ja siten tukenut ympäristönhoidon sosiaalisia edellytyksiä.

Suomalaista maatalouden ympäristöpolitiikkaa ohjanneen kansallisen yhdenmukaisuuden periaate on saamassa rinnalleen ympäristötoimenpiteiden paikallista kohdentamista korostavan politiikkakehyksen. Tällä politiikkakehyksellä on huomattavasti enemmän toiminnanmahdollisuuksia alue- ja paikallistasolla kuin kansallisella tasolla. Kuten kansallisen tason politiikan muotoilua koskeva analyysi on osoittanut, maatalouden jatkuvuuden turvaamisen intressit ovat olleet kansallisella tasolla sen verran voimakkaat, ettei tukien todellisesta ympäristöperusteisesta kohdentamisesta ole voitu päättää. Hieman kärjistäen voikin sanoa, että maatalouden ympäristötuki on onnistuttu integroimaan niin hyvin maatalouspolitiikan yleiseen raamiin, että tämä voi jo vaikeuttaa ympäristötukijärjestelmän sisällöllistä kehittämistä.

Toinen alue- ja paikallistasolta voimakkaasti esiin nouseva politiikkakehys, joka korostaa maatalouden ympäristötukea maaseudun kehityksen välineenä, ei myöskään ole suoraan välittynyt kansallisen tason politiikan muotoiluun. Tämä politiikkakehys korostaa paikallisen ja kokemuseräisen tiedon merkitystä maatalouden ympäristönhoidossa. Tutkimuksen tulosten mukaan erityisesti viljelijät kritisoivat ympäristötukea siitä, että se on unohtanut maatalouteen luontaisesti kuuluvan moniulotteisuuden ja vienyt viljelymenetelmiä koskevan kontrollin liian pitkälle. Viljelijät näkevät ympäristötuen yksityiskohtaiset säädökset (muun tukipolitiikkaan liittyvän kontrollin rinnalla) helposti vain merkkinä siitä, ettei hallinto enää luota viljelijöihin.

Kun päätökset maatalouden ympäristöpolitiikasta tehdään yhä kauempana, vetoamisesta paikalliseen ja kokemusperäiseen tietoon muodostuu viljelijöille vaihtoehtoinen reitti, jota kautta on mahdollista vaatia takaisin ”menetettyjä” oikeuksia päättää luonnonvarojen ja maatalousympäristön käytöstä. Viljelijöiden takertuminen yksittäisten tukiehtojen ongelma-kohtiin voidaan myös tulkita pyrkimyksenä pitää syvällisemmät ja periaatteellisemmat eri tuotantomenetelmien ympäristövaikutuksia koskevat kysymykset poissa keskustelusta. Tämä tutkimus on kuitenkin osoittanut, että viljelijöiden kritiikin taustalla on perustavaa laatua olevia näkemyseroja maatalouden ympäristöhoidon tavoista ja toteutuksesta. Rinnalleen tätä kritiikkiä esiin tuomaan viljelijät ovat saaneet neuvojat ja kuntien maaseutusihteerit.

Maaseutusihteerien ja neuvojien rooli ympäristötuen toimeenpanossa on merkittävä. Heitä tarvitaan sekä tulkitsemaan ympäristösäädökset käytännön viljelytoimenpiteiksi että välittäjiksi eri toimintakulttuurien välille. Maatalouspolitiikkaan liittyvät epävarmuudet ovat omalta osaltaan lisänneet välittäjien ja tulkkien tarvetta. Heidän asemansa perustuu sekä riippuvuuteen että luottamukseen. Paikallisten toimijoiden osuutta ei ole riittävästi huomioitu maatalouden ympäristöpolitiikan toteuttamisessa. Tässä suhteessa eri vertikaalisten tasojen välistä politiikkaoppimista ei ole tapahtunut. Samoin on puutteellisesti otettu huomioon se potentiaali, joka liittyy ympäristöhoidon ja maaseudun kehityksen yhdistävään politiikka-kehukseen. Kansallisella tasolla nämä politiikan sektorit ovat eriytyneet omiksi toimintaloikoiksi, ja ainakaan toistaiseksi maatalouden ympäristöpolitiikan kannatusryhmän sisäinen koheesio ei ole kyennyt tätä eriytymistä sanottavasti vähentämään.

Maatalouden ympäristöpolitiikan vapaaehtoisuus, eri politiikan sektoreiden välinen yhteistyö sekä maatalouden tuotantoprosesseihin liittyvä paikallisuus korostavat kaikki epävarmuuksien hallinnan merkitystä ympäristöhoidossa (Wilson & Bryant 1997). Maatalouden ympäristöongelmien ratkaisuun ei voida suoraan soveltaa pistekuormituksen vähentämiseen kehitettyä teknologiaa tai ohjauskeinoja. Jos ympäristöpäästöjen pienentäminen vaatii että toimenpiteet kohdennetaan paremmin, myös viljelijät on otettava mukaan toimenpiteiden suunnitteluun. Samalla kun huomioidaan paikallisesti vaihtelevat luonnonolosuhteet, viljelijät saavat mahdollisuuden hyödyntää kokemusperäistä ja paikkakohtaista tietoaan. Juuri se on olennainen osa heidän luontosuhdettaan. Ympäristöhoidon ja osallistumisen tavat mahdollistavat toinen toisensa.

Ympäristötuen ja muiden maatalouden ympäristöpoliittisten instrumenttien toimeenpano pyrkii yleistettävyyteen, ennustettavuuteen ja seurattavuuteen. Taustalla on ainakin epäsuorasti ajatus, että toimenpiteet pitäisi voida toteuttaa samalla tavoin jokaisella peltolohkolla ja maatilalla. Koska maatalouden ympäristövaikutukset ovat kuitenkin varsin riippuvaisia paikallisista ympäristöolosuhteista ja eivät yleensä ole liitettävissä yksittäiseen, tunnistettavissa olevaan aiheuttajaan, maatalouden ympäristöpoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi on haasteellista. Toimenpiteiden vaikutusten seurannan vaikeus, pyrkimys sujuaan hallinnolliseen toteutettavuuteen ja yleistettävyyden etsiminen voivatkin johtaa siihen, että järjestelmä hylkää käytännön kokemukseen pohjautuvan tiedon paikallisista viljely- ja

ympäristöolosuhteista. Tällöin viljelijä helposti syrjäytyy ympäristönhoitoon liittyvästä päätöksenteosta, ja hänen vaikea motivoitua toimenpiteiden toteuttamiseen.

8 Keskustelua

Maatalouden ympäristöpolitiikan sisältöjen ja rakenteiden kehittyminen on hyvä esimerkki siitä, kuinka politiikkaoppimisella voidaan selittää muutoksia ja niiden keskeisiä taustatekijöitä. On kuitenkin muistettava, että politiikkaoppiminen ei välttämättä ole lineaarista eli se ei automaattisesti johda kohti alati suurempaa ”edistystä”. Vaikka politiikkaoppimisen avulla voidaan kuvata ja selittää maatalouden ympäristöpolitiikan eriytymistä omaksi maatalouspolitiikan osajärjestelmäkseen, ei tämän osajärjestelmän synty sinänsä ole taannut ympäristökysymysten painoarvon lisääntymistä maatalouspolitiikassa tai maatalous-, maaseutu- ja ympäristöpolitiikkojen tavoitteellista yhdentämistä.

Politiikkaoppimista on kiistatta tapahtunut, ja sitä yhä tapahtuu osajärjestelmän sisällä. Tämä oppiminen ei kuitenkaan välttämättä säteile riittävän vahvasti osajärjestelmän ulkopuolelle. Osajärjestelmä on ikään kuin kääntynyt sisäänpäin, jolloin oppiminen ei kohdistu politiikan muotoutumisesta vastaavan järjestelmän rakenteisiin tai periaatteisiin vaan politiikan toimenpiteiden yksityiskohtaisempiin sisältöihin. Olennaista olisikin tehostaa politiikkaoppimista sekä tietyn politiikkasektorin osajärjestelmien että kokonaisten politiikkasektoreiden välillä.

Sektoreiden sisäinen ja niiden välinen vaje politiikkaoppimisessa on osaltaan johtanut siihen, että maatalous-, maaseutu- ja ympäristöpolitiikkojen integraatio on jäänyt puutteelliseksi, vaikka esimerkiksi maatalous- ja ympäristöpolitiikkojen välille on pyritty rakentamaan uusia yhteisiä pintoja monivaikutteisuuden ja ekologisen modernisaation sanastoin. Esimerkiksi monivaikutteisuuden pääajatuksena on rohkaista viljelijöitä omaksumaan erilaisia yhteiskunnallisia tehtäviä ja edistämään maaseudun hyvinvointia muun muassa hoitamalla elinympäristöjä ja maisemaa. Ympäristöpoliittiseen ekologisen modernisaation käsitteeseen sisältyy puolestaan ajatus, että tuotannon ensisijaisuuden oikeutus säilyy, vaikka tuotantoprosesseihin tehtäisiin huomattaviakin parannuksia ympäristöpoliittisin perustein (esim. Evans ym. 2002). Maaseudun ympäristöpolitiikan kannalta ekologisen modernisaation keskeisin ajatus on maaseudun ja kaupungin sosiaalisen ja spatiaalisen tasapainon uudelleenmäärittely: alueiden, tuottajien ja kuluttajien suhteiden tulisi muuttua siihen suuntaan, että ne voisivat tuottaa nykyistä ekologisemman luonnonvarojen perustan (Marsden 2003).

Maatalouspoliittinen monivaikutteisuuden käsite tuntuukin tulevan lähelle ekologisen modernisaation keskeistä ideaa: maaseudun ympäristöpolitiikkaa ei ymmärretä vain nollasummapeliksi vaan luotetaan siihen, että ympäristöpolitiikka voi tukea paikallisuutta ja elinolojen käytäntöjä. Toisaalta ekologisen modernisaation keskeisimmäksi ongelmaksi on esitetty, että se nimenomaan ei kykene tunnistamaan ja käsittelemään kovinkaan hyvin

ekologisen ja sosiaalisen kehityksen ristiriitoja (Marsden ym. 2003). Tämä saattaa johtua erityisesti siitä, että ekologisen modernisaation ajattelussa ei juuri ole otettu huomioon maaseudun hallinnan ajallista taakkaa.

Politiikkaoppimisen puutteet heijastuvat myös maatalous- ja maaseutupolitiikkojen suhteeseen, ja maaseutua koskevat toimintapolitiikan tavoitteet ovatkin sangen ristiriitaisia. Tuotannon ympäristö- ja terveystriskit ja massatuotteiden ylituotanto vaikeuttavat eurooppalaisen maatalouden hallintaa. Suunnilleen 1990-luvun alkuun saakka eurooppalainen maaseutu kytkettiin tiukasti maatalouspolitiikkaan, vaikka maaseutua on koetettu kontrolloida myös muun muassa ympäristöpolitiikan keinoin (Jokinen 2005). Nykyajattelussa pyritään myös ylittämään sektoripolitiikan kapea ote ja maaseudun kehittämisessä luotetaan uusiin, maatalouden ulkopuolisiin toimeentulon ja hyvinvoinnin lähteisiin (esim. Ploeg ym. 2002).

Eurooppalaisen maaseudun kehittämisen suunnista ja vaihtoehtoisista kestävästä maaseudun malleista käydäänkin jatkuvaa kilpailua (Marsden ym. 2002, Marsden 2003). Perinteisessä maatalouspolitiikassa maaseutu on määritelty ennen kaikkea tuotannon tilaksi ja produktivistista eli tuotantokeskeistä diskurssia voidaan pitää edelleen hallitsevana ajattelutapana. Se painottaa maatalouden taloudellista ulottuvuutta, kansallista ja ylikansallista näkökulmaa sekä ruoantuotannon maksimointia. On kuitenkin huomattava, että vaikka produktivistinen maatalouspolitiikka on vähätelty maatalouden sosiaalista ja ympäristöllistä roolia, kuten myös maaseudun alueellisia ja paikallisia erityisyyksiä, se on kuitenkin vaikuttanut vahvasti maaseudun hyvinvointiin ja ympäristöön. Myös suomalainen maatalouspolitiikka on tasannut eriarvoisuutta sekä maatalousväestön sisällä että viljelijöiden ja yhteiskunnan muiden ryhmien välillä, ja maatalouspolitiikan tulontasauselementit ovat toteuttaneet pitkälti samoja tavoitteita kuin koko kansallinen hyvinvointivaltion projekti (Granberg 1999).

Eurooppalainen maatalouspolitiikka tuntuu etääntyvän puhtaasta produktivismista, mutta politiikan sisällä on jännitteitä. Yhtäältä viljelijöitä rohkaistaan kilpailun nimissä tehostamaan ja teknologisoimaan tuotantoaan; toisaalta maatalouspolitiikkaan on lisätty maaseutupoliittisia kehityksen elementtejä. 1990-luvulla vahvistunut jälkiproduktivistinen ajattelutapa onkin haastamassa maatalouden perinteisen oikeutuksen muun muassa ympäristöpoliittisin perustein. Tässä diskurssissa ovat esillä ympäristönsuojelu, tuotannon laajaperäistäminen sekä maaseudun moninaisuus (Marsden 2003). Näistä piirteistä koostuu myös maatalouspolitiikkaa kokonaisvaltaisempi maaseutupolitiikan konseptio, johon monivaikutteisudenkin idea hyvin sopii. Maaseudun kehitys nojaisi siis monenlaisiin uusiin toimintoihin, joiden yhteinen nimittäjä on resurssien käytön uudelleenmäärittely ruoantuotannon ja maaseudun muiden toimintojen välillä. Esimerkiksi maaseutu ympäristöt ajatellaan laaja-alaisesti kulu-tushyödykkeeksi.

Maatalouden produktivistinen ja jälkiproduktivistinen diskurssi vaikuttavat tällä hetkellä pelkistetyiltä päävaihtoehdoilta, kun kamppaillaan maaseudun ja maaseutu ympäristöjen hyvinvoinnista. Niiden oheen on kehkeytymässä uudenlaisia mutta vielä melko kiteytymät-

tömiä ajatuksia ja käytäntöjä esimerkiksi ns. vaihtoehtoisten ruokaketjujen ja energian tuotantotapojen ympärille. Uusilla tavoilla maatalouden ja maaseudun sosiaalista ja ekologista roolia etsiskelevää ajattelumallia on kutsuttu kestävä maaseudun diskurssiksi (Marsden 2003). Uusien ajattelumallien läpimurto ja todellinen vaikuttavuus politiikan sisältöjen ja rakenteiden muotoutumiseen edellyttäisi kuitenkin monentasoisista politiikkaoppimista.

Esimerkkinä EU-tason puutteellisesta politiikkaoppimisesta voidaan pitää maatalouden ympäristöohjelmia säätelevän lainsäädännön kehitystä. Vaikka monissa eri yhteyksissä on korostettu, että maatalouden ympäristövaikutusten hallinta pitäisi toteuttaa kustannustehokkaasti ja yhteiskunnan kokonaisyhyvinvointia maksimoivalla tavalla (ks. esim. OECD 2004), niin siitä huolimatta myös tuorein maaseudun kehittämisasetus (EY N:o 1698/2005) ei hyväksy suoritettujen ympäristönhoitotoimenpiteiden korvausperusteeksi niiden tuottamaa hyötyä vaan ainoastaan niistä aiheutuneet kustannukset ja tulonmenetykset. Näin siis siitä huolimatta, että jälkiproduktivistiseen ajattelutapaan sopii varsin hyvin ympäristönhoitotoimenpiteiden ”ostaminen” hinnalla, joka vastaa niiden tuottamien ympäristöhyötyjen yhteiskunnallista arvoa.

Joka tapauksessa jälkiproduktivismia muistuttava ajattelutapa on taustana tämänhetkiselle maaseudun ympäristösäätelylle, jossa ympäristöongelmat ja niiden ratkaisumallit ositetaan maatalouden ympäristötukijärjestelmän tapaisiksi standardoiduiksi tavoite–keino-loke-roiksi. On epäilty, että tällainen ympäristöpolitiikan malli voi estää tehokkaastikin uusien vaihtoehtojen toteuttamista, koska pohjimmiltaan sekä produktivistinen että jälkiproduktivistinen ajattelu nojaavat maaseudun luonnon ulkoiseen kontrolliin (Marsden 2003). Tämän vuoksi myöskään jälkiproduktivistisesti perusteltu ympäristönhoito ei välttämättä pyrkisi ympäristön suojelemiseen vain sen itsensä takia. Taustalla saattaa ennemminkin olla maaseudun sosiaalinen muokkaaminen, jotta maaseudun vetovoima eri intressiryhmien silmissä voisi lisääntyä. Maaseudun ympäristöpolitiikassa on noussut esiin uudenlaisia kiistoja, jotka voidaan tulkita jännitteiksi kestävä kehityksen eri komponenttien välillä (Jokinen 2005). Ydinkysymys on, voidaanko uusia ympäristö- ja kehitysajatuksia toteuttaa niin, että ne myös parantavat maaseudun asukkaiden hyvinvointia ja siten lisäävät maaseudun vetovoimaa.

On kuitenkin muistettava, että vaikka etenkin kestävä kehityksen sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyvä diskurssi korostaa maatalouden ympäristökysymysten ja maaseutupolitiikan suhteen tärkeyttä, maatalouden ympäristöpolitiikan tärkein liittymäpinta on edelleen yleinen maatalouspolitiikka. Siltä suunnalta löytyvät myös keskeisimmät politiikkaoppimishaasteet, koska käytännössä maatalouden ympäristöpolitiikan vaikuttavuutta ovat eniten heikentäneet yleisen maatalouspolitiikan puolella sovelletut, tuotannon intensiteetin lisäämiseen suoraan tai välillisesti kannustaneet politiikkatoimet. Vaikka tuorein YMP:n reformi irrottaa tuet enenevässä määrin tuotannosta ja lisää täydentävien ehtojen merkitystä, jotka molemmat ovat ympäristönäkökulmasta sinällään hyödyllisiä asioita, tiettyjä ristiriitaisuuksia esiintyy edelleen.

Varsin keskeisessä asemassa on myös se politiikkaoppiminen, joka liittyy erilaisten ohjauskeinojen samanaikaiseen käyttöön. Hallinnollinen, taloudellinen ja tiedollinen ohjaus ovat kaikki toimivia ohjauksen muotoja, mutta niiden hyväksyntä ja siten halu kehittää niitä vaihtelee suuresti maatalouden ympäristöpolitiikan osajärjestelmän ylätasoon toimijoiden piirissä, mikä korostaa horisontaalisesti tapahtuvan politiikkaoppimisen roolia. Lisäksi maatalouden ympäristöpolitiittisen ohjauksen haasteena on yhdistää ympäristöllinen vaikuttavuus, kustannustehokkuus ja toteutettavuus. Tällä hetkellä osassa EU-maista aletaan jo olla sellaisessa tilanteessa, että ympäristöllisen vaikuttavuuden kustannustehokas saavuttaminen edellyttää enenevässä määrin toimenpiteitä, jotka ovat räätälöity alueellisesti ja tilakohtaisesti. Tämä puolestaan asettaa suuria vaatimuksia toimenpiteiden toteutuksesta ja valvonnasta vastaavalle järjestelmälle ja sen vertikaaliselle politiikkaoppimiskyvylle.

Kirjallisuus

- Aakkula, J. 2000. Maatalouden ympäristöhyödyt: hinnattomia vaan ei arvottomia. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen katsaus 2/2000: 11–24. Helsinki.
- Bennett, G. & Howlett, M. 1992. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25: 275–294.
- Billaud, J., Bruckmeier, K., Patricio, T., & Pinton, F. 1997. Social Construction of the Rural Environment. Teoksessa: De Haan, H., Kasimis, B. & Redclift, M. (toim.). *Sustainable Rural Development*. Ashgate: Aldershot.
- Buller, H. 2002. Integrating European Union environmental and agricultural policy. Teoksessa: Lenschow, A. (toim.). *Environmental Policy Integration*. London: Earthscan.
- Buller, H., Lowe, P., & Flynn, A. 1995. National Responses to the Europeanisation of Environmental Policy: a Selective Review of Comparative Research. Teoksessa: Liefferink, J. D., Lowe, P. D. & Mol, A. P. J. (toim.). *European Integration and Environmental Policy*. Wiltshire: John Wiley & Sons.
- Busenberg, G. 2001. Learning in Organisations and Public Policy. *Journal of Public Policy* 21(2): 173–189.
- Börzel, T. & Risse, T. 2000. When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 no 15. Saatavissa internetistä: <http://eiop.or.at/eiop/texte/200-015a.htm>.
- Carter, N. 2001. *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. London: Cambridge University Press.
- Eckerberg, K. & Joas, M. 2004. Multi-level environmental governance: a concept under stress. *Local Environment* 9(5): 405–412.
- EEA. 2006. How much bioenergy can Europe produce without harming the environment? European Environment Agency. EEA Report No 7/2006.
- Eising, R. 2002. Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization. *International Organization* 56(1): 85–120.
- Elintarviketieto Oy. 2001. *Maataloustuottajien mediatutkimus*.

- Elliott, C. & Schlaepfer, R. 2001. Understanding forest certification using the Advocacy Coalition Framework. *Forest Policy and Economics* 2: 257-266.
- Etheredge, L. 1981. Government Learning. Teoksessa: Long, S. (toim.). *The Handbook of Political Behaviour*. Vol 2: 73-161. NY, Pergamon.
- Evans, N., Morris, C. & Winter, M. 2002. Conceptualising agriculture: A critique of post-productivism as the new orthodoxy. *Progress in Human Geography* 26(3): 313-332.
- Fiorino, D. 2001. Environmental Policy As Learning: A New View of an Old Landscape. *Public Administration Review* 61(3): 322-334.
- Fischer, F. 2000. *Citizens, Experts and the Environment. The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press.
- Fouilleux, E. 2004. CAP reforms and multilateral trade negotiation: Another view on discourse efficiency. *West European Politics* 27(2): 235-255.
- Garzon, I. 2005. Multifunctionality of agriculture in the European Union: Is there substance behind the discourse's smoke? UC Berkeley, Center on Institutions and Governance Presentation paper No. 20. Saatavissa internetistä: http://igov.berkeley.edu/presentations/series1/No20_Garzon.pdf.
- Glasbergen, P. 1996. Learning to Manage the Environment. Teoksessa: Lafferty, W. & Meadowcroft, J. (toim.). *Democracy and the environment: Problems and Prospects*. Edward Elgar Publishing. s. 175-193.
- Granberg, L. 1995. A Break in Agriculture. From Peasant Values to Welfare Rationality. Teoksessa: Granberg, L. & Nikula, J. (toim.). *The Peasant State*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Granberg, L. 1999. The emergence of welfare state rationality in Finnish agricultural policy. *Sociologia Ruralis* 39(4): 311-327.
- Haas, E. 1990. *When knowledge is power. Three models of change in international organisations*. Berkley: University of California Press.
- Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.). 2001. *Ympäristöpolitiikka – mikä ympäristö, kenen politiikka?* Tampere: Vastapaino.
- Hajer, M.A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Guildford: Oxford University Press.
- Hakala, H. & Välimäki, J. 2003. *Ympäristön tila ja suojele Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics* April 1993. s. 275-296.
- Heclo, H. 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press.
- Heikkilä, M. 2002. Luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitteluopas. Suomen Ympäristö 591. Vantaa: Sinari Ltd.
- Hiedanpää, J. 2002. European-wide conservation versus local well-being: the reception of Nature 2000 reserve network in Karvia, SW Finland, *Landscape and Urban Planning*, 61: 113-123.
- Härjämäki, K. & Pakkanen, T. 2006 *Maatalousalueiden luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelma Vehmaa ja Taivassalo. Alueellisia ympäristöjulkaisuja 3*. Turku: Karhukopio Oy.
- Ingold, T. 2000. *The Perception of Environment. Essays on dwelling, livelihood and skill*. London: Routledge.

- Jenkins-Smith, H. & Sabatier, P. 1994. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy* vol. 14: 175–203.
- Jokinen, P. 1995. Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka: ympäristösosiologinen tutkimus suomalaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta vuosina 1970-1994. Turku: Turun yliopisto.
- Jokinen, P. 1997. Agricultural Policy Community and the Challenge of Greening. The Case of Finnish Agri-Environmental Policy. *Environmental Politics* Vol. 6(2): 48–71.
- Jokinen, P. 2000. Europeanisation and Ecological Modernisation: Agri-Environmental Policy and Practices in Finland. *Environmental Politics* Vol. 9(1): 138–167.
- Jokinen, P. 2001. Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa: Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.). Ympäristöpolitiikka – mikä ympäristö, kenen politiikka. Tampere: Vastapaino. s. 78–89.
- Jokinen, P. 2005. Sosiaalinen kestävyys ja ympäristöpolitiikka maaseudun kehityksessä. *Maaseudun Uusi Aika* 13(2): 46–52.
- Jordan, A. & Greenway, J. 1998. Green Challenges to Policy Networks. *British Coastal Water Policy 1955-1999*, conference proceedings. Political Studies Association. Saatavissa internetistä: <http://www.psa.ac.uk/cps/1998/jordan.pdf>.
- Jordan, A. & Lenschow, A. 2000. "Greening" the European Union: What can be learned from the "leaders" of EU environmental policy? *European Environment* 10(3): 109–120.
- Jordan, A. 2003. The Europeanization of national government and policy: A departmental perspective. *British Journal of Political Science* 33(2): 261–282.
- Jordan, A., Wurzel, R. & Zito, A. 2003. "New" Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change *Environmental Politics* 12(1): 1–24.
- Juntti, M. 1996. Maatalouden ympäristönsuojelun tiedollisen ohjauksen ongelmat kuntatasolla. Haastattelututkimus maataloussektorin ja ympäristösektorin toimijoiden näkemyksistä Nurmijärvellä, Tuusulassa ja Järvenpäässä. Suomen ympäristökeskuksen moniste 21. Suomen ympäristökeskuksen monistamo. Helsinki.
- Juntti, M. & Potter C. 2002. Interpreting and re-interpreting agri-environmental policy: Communication, trust and knowledge in the implementation process, *Sociologia Ruralis* 42: 215–232.
- Kaljonen, M. & Rikkonen, P. 2004. Divergent images of Multifunctional Agriculture. A comparative study of the futures images between farmers and agrifood experts in Finland. *International Journal of Sustainable Agriculture* 3(2): 190–204.
- Kaljonen, M. & Soini, K. 2004. Ympäristöpolitiikka kohtaa viljelykäytännöt: viljelijät säädösten riskiallokossa. Teoksessa: Tiainen, J., Kuussaari, M., Laurila, I.P. & Toivonen, T. (toim.). Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Helsinki: Edita. s. 326–339.
- Kaljonen, M. 2000a. Ympäristöhyötyjen tuottajat. Viljelijöiden sitoutuminen maatalouden ympäristöohjelmaan. *Vesitalous*. 3/2000: 36–42.
- Kaljonen, M. 2000b. Maatalouden ympäristöohjelman tehokkuudesta ja tuottajien sitoutumisesta. *Maaseudun uusi aika* 1/2000: 23–32.
- Kaljonen, M. 2002. Ympäristötuen paikallisia sovellutuksia. Tapaustutkimus Lappajärven valuma-alueelta. *Alueelliset ympäristöjulkaisut* 285. Helsinki: Edita Ltd.
- Kaljonen, M. 2003. Ympäristöpolitiikka pellon laidalla. Tapaustutkimus suojavyöhykesuunnittelun käytännöistä. *Alue & Ympäristö*, 2: 33–44.
- Kaljonen, M. 2006a. Co-construction of agency and environmental management. The case of agri-environmental policy implementation at Finnish farms, *Journal of Rural Studies*, 22:205–216.

- Kaljonen, M. 2006b. Bringing back the lost biotopes. The practice of regional biodiversity management planning in Finland. Käsikirjoitus. Lähetetty arvioitavaksi, Journal of Environmental Policy and Planning.
- Kemp, R. & Weehuizen, R. 2005. Policy learning, what does it mean and how can we study it? Publin Report No. D15. NIFU STEP, Oslo.
- KM 1983:66. Maatilatalouden vesiensuojelutoimikunnan mietintö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KM 1986:42. Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995. Vesiasiaain neuvottelukunta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Knoepfel, P., Grant, W. & Perl, A. 1999. Conclusion: institution building for sustainable urban mobility policies. Teoksessa: Grant, W., Perl, A. & Knoepfel, P. (toim.). The Politics of Improving Urban Air Quality. Edvard Elgar Publishing Ltd. s. 144–167.
- Koikkalainen, K. & Lankoski, J. 2004. Maatalouden ympäristötuen taloudellinen merkitys tukialueittain ja tuotantosuunnittain vuosina 2000 ja 2001. Teoksessa: Turtola & Lemola (toim.). Maatalouden ympäristötuen seuranta MYTVAS 2. osahankkeiden 2-7 väliraportit 2000-2003. Maa- ja elintarviketalous 59. Jokioinen: MTT.
- Kröger, L. 2002. Osallistuva suunnittelu maatalouden ympäristöpolitiikassa. Viljelijöiden näkemyksiä osallistumisesta, vaikuttamismahdollisuuksista ja ympäristönhoidosta. MTT:n selvityksiä 7. Helsinki: MTT Taloustutkimus.
- Kröger, L. 2005. Development of the Finnish agri-environmental policy as a learning process. European Environment 15: 13–26.
- Kröger, L. 2006. Institutional change of the Agri-environmental Policy in Finland. Hyväksytty julkaitavaksi. 2007. International Journal of Public Administration.
- Kröger, L. 2006. New ways of doing things. The role of policy learning in agri-environmental policy implementation. Manuscript.
- Kumpulainen, M. 1999. Maan ja talouden välissä. Viisi kertomusta suomalaisen maatalon luontosuhteen muutoksesta. Joensuun yliopisto, maantieteen laitos. Julkaisuja No. 5. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.
- Lafferty, W. & Hovden, E. 2003. Environmental policy integration: towards an analytical framework. Environmental Politics 12(3), 1–22.
- Latour, B. 1987. Science in Action. How to follow scientists and engineers through society. Open University Press, Milton & Keynes.
- Lampinen, A. & Jokinen, E. 2006. Suomen maatalojen energiantuotantopotentiaalit - ekologinen perspektiivi. Jyväskylän yliopiston Bio- ja ympäristötieteiden laitoksen tiedonantoja 84. Jyväskylän yliopisto.
- Liberatore, A. 1997. The Integration of Sustainable Development Objectives into EU Policymaking. Teoksessa: Baker, S., Kousis, M., Richardson, D. & Young, S.C. (toim.). Sustainable Development: Theory, Policy and Practice in the European Union. London: Routledge.
- Lowe, P., Buller, H. & Ward, N. 2002. Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy. Journal of Rural Studies Vol. 18(1):1–17.
- Maaseutukeskusten liitto. 1993. Yhteinen ympäristömme. Viljele viisaasti – tuota turvallisesti. Maaseutukeskusten liitto, julkaisuja N:o 862. Helsinki.
- Majone, G. 1989. Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process. New Haven: Yale University Press.

- Marsden, T. 2003. *The Condition of Rural Sustainability*. Wageningen: Van Gorcum.
- Marsden, T., Banks, J. & Bristow, G. 2002. The social management of rural nature: understanding agrarian-based rural development. *Environment and Planning A* 34(5): 809–825.
- Marsden, T., Milbourne, P., Kitchen, L. & Bishop, K. 2003. Communities in nature: the construction and understanding of forest natures. *Sociologia Ruralis* 43(3): 238–256.
- Mather, A., Hill, G. & Nijnik, M. 2006. Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization? *Journal of Rural Studies* (in press).
- Michael, M. 1992. Lay Discourses of Science: science-in-particular, science-in-general and self. *Science, technology and Human Values* 17(3): 313–333.
- Mintrom, M. & Vergari, S. 1996. Advocacy coalitions, policy entrepreneurs and policy change. *Policy Studies Journal* 24: 420–434.
- MMM. 1991. Maatalouden ympäristönsuojelutyöryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1991:10. Helsinki.
- MMM. 1992. Maatalous 2000 tarkistustyöryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- MMM. 1994. Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1994:19. Helsinki.
- MMM. 1996a. Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999. Seurantaryhmän väliraportti. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1996:18. Helsinki.
- MMM. 1996b. Maaseutuelinkeinohallinnon kehittäminen. Valtion ja kuntien tehtävät. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1996:9. Helsinki.
- MMM. 1998. Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999. Seurantaryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1998:5. Helsinki.
- MMM. 1999. Ehdotus maatalouden ympäristöohjelmaksi 2000-2006. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 1999:13. Helsinki.
- MMM. 2003. Maatalouden ympäristötuen seurantaryhmän väliraportti. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 2003:7. Helsinki.
- MMM. 2004. Horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman väliarviointi. Manner-Suomi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 1/2004. Vammalan Kirjapaino Oy.
- MMM. 2005. Ilmastomuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 1/2005. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- MMM. 2006. Esitys maatalouden ympäristötukijärjestelmäksi 2007-2013, ei-tuotannollisten investointien tueksi, natura 2000-tuiksi ja vesipuidedirektiivin toteuttamiseen liittyviksi tuiksi. Luonnos 27.4.2006. Ympäristötuen valmistelutyöryhmä. Maa- ja metsätalousministeriö.
- MTT. 2005. Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005 - Kymmenen vuotta Euroopan unionissa, toim. Niemi, J. & Ahlstedt, J. MTT Taloustutkimus (MTTL), julkaisu 105.
- MTT. 2006. Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2006, toim. Niemi, J. & Ahlstedt, J. MTT Taloustutkimus (MTTL), julkaisu 106.
- Niemi-lilahti, A. & Vilkki, B. 1995. Organisaatioiden vuorovaikutus ympäristöpolitiikan toimeenpanossa: maa- ja metsätalouden vesiensuojelutavoitteiden toimeenpano Vaasan läänissä. Vaasan yliopiston julkaisu No. 218, Hallintotieteet 23. Vaasa.

- Niemi-lilahti, A. & Jokinen, P. 1999. Three Years' Experience of EU Integration: The Case of the CAP and Agri-Environmental Subsidies in Finland. Teoksessa: Joas, M. & Hermanson, A. (toim.): The Nordic Environments: Comparing Political, Administrative, and Policy Aspects. Ashgate: Aldershot. s. 233–259.
- North, D. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. USA: Cambridge University Press.
- North, D. 1994. The historical evolution of polities. *International Review of Law and Economics* 14(4): 381–391.
- OECD. 2004. Agriculture and the Environment: Lessons Learned from a Decade of OECD work. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oksanen, A. 2003. Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa. Tapaustutkimuksena Natura 2000 -ympäristökonflikti Lounais-Suomessa. *Annales Universitatis Turkuensis, C* 192. Turun yliopisto. Turku: Painosalama oy.
- Palva, R., Rankinen, K., Granlund, K., Grönroos, J., Nikander, A. & Rekolainen, S. 2001. Maatalouden ympäristötuen toimenpiteiden toteutuminen ja vaikutukset vesistökuormitukseen vuosina 1995-1999. MYTVAS-projektin loppuraportti. Suomen ympäristö 478. Suomen ympäristökeskus. Helsinki: Edita Oy.
- Palviainen, S. 2001. Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnon ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 70. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.
- Peltola, J. 1999. Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n vaikutus keinolannoitteiden käyttöön – ekonometrinen analyysi. Teoksessa: Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n taloudellinen analyysi. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 90. Helsinki. s. 133–159.
- Peltonen S. 2001. Ympäristökoulutus vastannut odotuksia. Ympäristötuen ja nitraattiasetuksen ehdot puhuttavat. *KM* 3/2001, 78–79.
- Penttimäki, J. & Aakkula, J. 2001. Julkishyödykkeiden sopimustuotanto maataloudessa. MTT Taloustutkimus (MTTL), selvityksiä 28/2001.
- Ploeg, J., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., Roest, K., Sevilla-Guzmán, E. & Ventura, F. 2000. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis* 40(4), 391–408.
- Polso, A. 2001. Suojavyöhykesuunnitelma Lappajärven valuma-alueelle. Alueelliset ympäristöjulkaisut 218. Länsi-Suomen ympäristökeskus. Vaasa: Multiprint.
- Potter, C. & Barney, J. 2002. Agricultural multifunctionality in the WTO – legitimate non-trade concern or disguised protectionism? *Journal of Rural Studies* 18:35–47.
- Potter, C. 2002. Agri-environmental policy development in the European Union. Teoksessa: Brouwer, F. & van der Straaten, J. (toim.). *Nature and Agriculture in the European Union. New Perspectives on Policies that Shape the European Countryside*. Edvard Elgar: Cheltenham. s. 67–87.
- Potter, C. & Tilzey, M. 2005. Agricultural policy discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality. *Progress in Human Geography* 29(5): 581–600.
- Pyykkönen, S., Grönroos, J., Rankinen, K., Laitinen, P., Karhu, E. & Granlund, K. 2004. Ympäristötuen mukaiset viljelytoimenpiteet ja niiden vaikutukset vesistökuormitukseen 2000-2002. Suomen ympäristö 711, Suomen ympäristökeskus. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Rautio, L. (toim.). 2003. Lappajärvi. Yhteistyöllä vesistöt kuntoon! Lappajärvi Life –projekti, Länsi-Suomen ympäristökeskus. Vaasa: Ykkös-Offset Oy.
- Rekolainen, S., Kauppi, L. & E. Turtola. 1992. Maatalous ja vesien tila (Agriculture and Water Quality), Luonnonvarainneuvosto, maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- Rose, R. 1991. What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy* 2(1): 3–33.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (toim.). 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. 1986. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy* 6(1): 21–48.
- Sabatier, P. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1): 98–130.
- Sabatier, P. 1993. Policy Change over a Decade or More. Teoksessa Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (toim.) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press. s. 13–39.
- Salmela, K. 1999. Peltoalueiden vesiensuojelullisten suojavyöhykkeiden yleissuunnitteluopas. Lounais-Suomen ympäristökeskus, alueellisia ympäristöjulkaisuja 6/99. Turku.
- Sanderson, I. 2002. Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration* Vol. 80(1): 1–22.
- Schmidt, V. & Radaelli, C. 2004. Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics* 27(2): 183–210.
- Schout, A. & Jordan, A. 2005. Coordinated European governance: self-organizing or centrally steered? *Public Administration* 83(1): 201–220.
- Silvasti, T. 2001. Hyvän viljelijyyden kulttuurinen malli ja ympäristökysymys - Maanviljelijöiden luontosuhteen rakentuminen elämäkerrallisen puheen valossa. *Alue & Ympäristö* 30:2.
- Soini, K. & Tuuri, H. 2000. Maatalouden ympäristötukijärjestelmän (1995-1999) toimeenpano. Maatalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja A 89. Jokioinen: Maatalouden tutkimuskeskus.
- Steinmo, S. & Thelen, K. 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Teoksessa: Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F. (toim). *Structuring Politics*. Cambridge University Press. s. 1–32.
- Suhonen, P. 1994. *Mediat, me ja ympäristö*. Hanki ja Jää: Tampere.
- Tamminen, A. 1997. Tiedollinen ohjaus ja viljelijöiden ympäristöasenteet. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, selvityksiä 10/97. Helsinki.
- Thomas, G. 1999. External Shocks, Conflict and Learning as Interactive Sources of Change in U.S. Security Policy. *Journal of Public Policy* 19(2): 209-231.
- Tainen, J., Kuussaari M., Laurila, I. P. & Toivonen, T. 2003. Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Helsinki: Edita.
- Wallenius, P. 2001. Osallistava strateginensuunnittelu julkisten luonnonvarojen hoidossa Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja nro 41.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. 1999. Maatalouden ympäristötuen hallinto ja valvonta. Tarkastuskertomus 4/1999. Helsinki.
- Valve, H. 1995. Maatalouspolitiikan suunnittelukäytännöt ja ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen. Vesi- ja ympäristöhallitus -sarja A 213.

- Warleigh, A. 2006. Learning from Europe? EU Studies and the re-thinking of "international relations". *European Journal of International Relations* 12(1): 31–51.
- Vedung, E. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. Teoksessa: Bemelmans-Videc, M., Rist, R. & Vedung, E. (toim.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. London: New Brunswick. s. 21–58.
- Vesihallitus. 1974. Vesiensuojelun periaatteet vuoteen 1985. Vesihallituksen julkaisuja 8. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Vesihallitus. 1976. Vesiensuojelun periaatteiden soveltamisesta. Vesihallituksen julkaisuja 16. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Wilson, C. 2000. Policy Regimes and Policy Change. *Journal of Public Policy* 30(3): 247–274.
- Wilson, G. & Rigg, J. 2003. "Post-productivist" agricultural regimes and the South: discordant concepts? *Progress in Human Geography* 27(6): 681–707.
- Wilson, G. & R. Bryant. 1997. Environmental management. *New Directions for the Twenty-First Century*. UCL Press, Padstow, Cornwall.
- Wilson, G. A., Petersen, J., & Höll, A. 1999. EU Member State Responses to Agri-Environmental Regulation 2078/92/EEC – towards a Conceptual Framework. *Geoforum*, 30(2): 185–202.
- Winter, M. 1996. *Rural Politics*. London: Routledge
- Winter, M. 2000. Strong Policy or Weak Policy? The Environmental Impact of the 1992 Reforms to the CAP Arable Land Regime in Great Britain. *Journal of Rural Studies*, 16(1): 47–59.
- Wynne, B. 1996. May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide. Teoksessa: Lash, S., Szerszynski, B. & Wynne, B. (toim.). *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*. London: Sage. s. 44–83.
- Yliskylä-Peuralahti, J. 2003. Biodiversity – a new spatial challenge for Finnish agri-environmental policies, *Journal of Rural Studies* 19: 215-231.
- Ympäristöministeriö. 1988. Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ympäristöministeriö. 1992. Ehdotus maaseudun ympäristöohjelmaksi. Maaseudun ympäristöohjelmatyöryhmän muistio. Työryhmän mietintö 68/1992. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ympäristöministeriö. 1994. Maaseudun ympäristöohjelman seurantatyöryhmän raportti. Julkaisematon muistio.
- Ympäristöministeriö. 1995. Ympäristöohjelma 2005. Forssan Kirjapaino.
- Ympäristöministeriö. 1998. Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005. Helsinki: Edita.

Liite 1 (1/2). Tutkimusaineisto.

Kokoamme tässä raportissa yhteen tuloksia useista eri tutkimuksista. Esittelemme taustalla olevan empiirisen materiaalin lyhyesti oheessa. Tarkempaa tietoa aineiston keruusta ja laadusta on saatavissa tutkimusraporteista, joihin viittamme tekstin yhteydessä.

Olemme haastatelleet maatalouden ympäristöohjelmien 1995–1995 ja 2000–2006 (MMM 1994, 1999) valmisteluun osallistuneita henkilöitä maa- ja metsätalousministeriöstä, ympäristöministeriöstä, ProAgriasta, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitosta, Suomen luonnonsuojeluliitosta, Lounais-Suomen ympäristökeskuksesta, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta ja Suomen ympäristökeskuksesta. Haastattelut on tehty vuosien 2000–2005 aikana (Jokinen, Kaljonen, Kröger). Haastattelut käsittelivät seuraavia teemoja:

- i) maatalouden ympäristövaikutukset ja niissä tapahtuneet muutokset,
- ii) politiikkatoimenpiteet ennen ja jälkeen EU-jäsenyyden,
- iii) ympäristötukijärjestelmän periaatteet, rakenne ja toimivuus,
- iv) toimijat ja yhteistyö sekä niiden muutokset,
- v) oppiminen,
- vi) katsaus tukevaisuuden haasteisiin.

Olemme haastatelleet maatalouden ympäristöpolitiikan toimeenpanossa mukana olevia tahoja Etelä-Pohjanmaan (Kaljonen 2002, 2003), Uudenmaan (Kröger 2005, 2006) ja Lounais-Suomen (Kaljonen 2006) alueella. Olemme haastatelleet ympäristö- ja maatalousviranomaisia sekä neuvoja alue- ja kuntatasolla sekä eri järjestöjen edustajia. Haastattelut on tehty vuosien 2000–2006 aikana. Olemme myös osallistuneet alueilla järjestettäviin viljelijäkoulutus sekä suojavyöhykkeitä ja luonnon monimuotoisuuden hoidon yleissuunnittelua ja ravinnetasetta koskeviin tilaisuuksiin. Haastattelut käsittelivät seuraavia teemoja:

- i) oma toimenkuva ja organisaation rooli ympäristötuen toimeenpanossa,
- ii) maatalouden ympäristövaikutukset ja niissä tapahtuneet muutokset
- iii) ympäristötukijärjestelmän periaatteet, rakenne, toimivuus ja soveltaminen paikallisiin ongelmiin,
- iv) maatalouden ympäristötuen toimeenpano – käytännöt ja oppiminen,
- v) alueellinen ja paikallinen yhteistyö,
- vi) katsaus tulevaisuuden haasteisiin

Olemme haastatelleet viljelijöitä yhteensä 31 tilalla Etelä-Pohjanmaalla (Kaljonen 2002, 2006). Haastateltaviksi valitsimme yhdessä paikallisen maaseutusihteerin opastuksella eri tuotantosuuntia, tilakokoa, ikäluokkaa ja ympäristötoimenpiteitä edustavia tiloja (Taulukko 1-1). Haastatteluissa esiin nousseiden kysymysten perusteella teimme kyselyn, jonka tavoitteena oli tarkastella viljelijöiden näkemyksiä ympäristönhoidosta ja -politiikasta laajemmin (ks. Kaljonen 2002, Kaljonen & Rikonen 2004). Kysely toteutettiin syksyllä 2001. Kysely lähetettiin yhteensä 544:lle eteläpohjalaiselle aktiivi-tilalle, joista 296 vastasi. Vastausprosentiksi tuli 54 %. Kysymykset käsittelivät seuraavia teemoja:

- i) viljelykäytäntöjen muutokset tilatasolla,
- ii) ympäristöpolitiikan toteutus ja kehittäminen,
- iii) paikalliset ympäristöongelmat ja niiden ratkaisumahdollisuudet sekä
- iv) maatalouden tulevaisuus.

Liite 1 (2/2).

Taulukko 1-1. Kyselyyn ja haastatteluihin osallistuneiden tilojen tuotantosuunnat ja tilakoko verrattuna Etelä-Pohjanmaan maatalouden tuotantorakenteeseen.

Tuotantosuunta	Etelä-Pohjanmaa yht. % ¹	Kyselyyn vastanneet yht. %	Haastatellut yht. n	Tilakoko	Etelä-Pohjanmaa yht. % ¹	Vastanneet yht. %	Haastatellut yht. n
Kasvinviljely	40 % ²	48 % ³	10				
Erikoiskasvinviljely	6 % ⁴	12 % ⁵	4	<4 ha	4 %	4 %	-
Maidontuotanto	29 %	24 %	5	4–15 ha	32 %	30 %	5
Sianlihan tuotanto	6 %	8 %	6	15–30 ha	32 %	33 %	10
Siipikarjanlihan tuotanto	2 %	2 %	2	30–50 ha	20 %	19 %	9
Muu lihan tuotanto	6 %	6 %	4	>51 ha	13 %	14 %	7
Muu tuotanto	13 %	1 %					
Yhteensä	100 %	100 %	31	Yhteensä	100 %	100 %	31

¹ Aktiivimaatilojen lukumäärä Etelä-Pohjanmaalla vuonna 2000 (Information Centre of MAF 2003).

² Sisältää tilat joiden päätuotantokasvit ovat viljakasvit (vehnä, kaura, ohra, ruis). Mallasohraa ja öljykasveja tuottavat tilat on luokiteltu erikoiskasvinviljelytiloihin.

³ Sisältää kaikki tilat joiden päätuotantokasvit ovat vilja- (vehnä, kaura, ohra, ruis, mallasohra) tai öljykasveja.

⁴ Sisältää tilat joiden päätuotantokasvit ovat mallasohra, herne, peruna, sokerijuurikas, öljykasvit.

⁵ Sisältää tilat joiden päätuotantokasvit ovat peruna, sokerijuurikas ym. Mallasohraa ja öljykasveja tuottavat tilat on luokiteltu kasvinviljelytiloihin.

Liite 2 (1/2). Voimassa olleet erityistukisopimukset vuosina 1997, 2002 ja 2005.

	Suojavyöhykkeen perustaminen ja hoito			Kosteikon tai laskeutusaltaan perustaminen ja hoito			Pohjavesialueiden peltoviljely			Lannan käytön tehostaminen			Säätösalaajitus yms.			Tehostettu kalkitus yms.	
	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2005
Uusimaa	14	111	233	7	33	24	5	5	5	13	90	152	1	13	9	28	0
Varsinais-Suomi	81	370	532	12	127	80	1	1	2	0	437	782	32	74	48	158	0
Satakunta	43	225	186	36	60	44	8	11	2	132	231	427	44	104	93	41	0
Häme	26	103	126	2	26	23	3	2	6	5	160	382	0	1	3 ¹	0	0
Pirkanmaa	14	36	67	18	41	28	4	6	3	19	146	347	9	13	-	0	0
Kaakkois-Suomi	32	97	188	4	25	10	2	3	3	33	158	337	0	8	8 ²	0	0
Etelä-Savo	13	39	47	23	68	30	4	8	2	334	144	286	0	9	-	0	0
Pohjois-Savo	44	150	388	16	12	10	9	8	6	21	235	495	4	13	8	0	0
Pohjois-Karjala	10	40	42	0	17	16	10	12	11	23	62	162	0	4	-	0	0
Keski-Suomi	51	83	101	16	46	30	2	8	3	0	86	174	2	5	11 ³	0	0
Etelä-Pohjanmaa	187	367	426	12	23	27	6	10	12	132	503	1012	242	545	730	764	16
Pohjanmaa	98	129	119	3	10	5	13	10	15	149	486	969	139	968	962	742	124
Pohjois-Pohjanmaa	88	328	294	17	45	18	14	13	11	38	355	644	165	485	452	171	0
Kainuu	4	6	8	0	1	1	2	3	2	4	9	30	0	4	3 ⁴	0	0
Lappi	0	3	4	0	0	0	4	1	2	1	17	46	4	7		0	0
Yhteensä	733	2087	2680	166	534	346	87	101	85	574	3119	6245	646	2253	2327	1904	140

¹ Sisältää myös Pirkanmaan sopimukset

² Sisältää myös Etelä-Savon sopimukset

³ Sisältää myös Pohjois-Karjalan sopimukset

⁴ Sisältää myös Lapin sopimukset

Liite 2 (2/2).

	Perinnebiotooppien hoito			Luonnon monimuotoisuuden edistäminen			Maiseman kehittäminen ja hoito			Alkuperäisrotujen kasvattaminen			Luonnonmukainen tuotanto		
	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005	1997	2002	2005
Uusimaa	52	123	108	10	79	127	13	41	35	67	33	24	456	400	345
Varsinais-Suomi	81	257	258	13	137	229	15	74	88	130	75	80	401	442	375
Satakunta	132	158	138	9	48	69	34	60	66	135	55	44	288	285	221
Häme	17	74	132	2	13	13	11	37	34	86	61	23	178	233	195
Pirkanmaa	80	121	144	18	47	61	23	48	52	170	84	28	360	527	466
Kaakkois-Suomi	17	41	63	12	60	152	59	126	124	139	63	10	248	329	267
Etelä-Savo	108	434	461	3	46	60	25	117	131	129	35	30	195	297	267
Pohjois-Savo	175	412	513	21	101	202	27	53	66	211	83	10	274	442	385
Pohjois-Karjala	43	101	158	7	10	23	11	25	41	83	55	16	162	366	306
Keski-Suomi	115	149	120	25	83	86	38	72	58	161	35	30	219	277	231
Etelä-Pohjanmaa	66	55	58	42	70	74	25	33	62	241	105	27	342	388	335
Pohjanmaa	92	108	125	11	31	34	29	24	41	166	72	5	670	646	513
Pohjois-Pohjanmaa	128	234	223	19	85	72	99	265	176	114	65	18	234	606	491
Kainuu	71	107	128	1	11	16	3	5	9	46	28	1	78	115	106
Lappi	42	79	140	4	9	11	35	87	90	89	33	0	56	85	77
Yhteensä	1188	2453	2769	210	830	1229	447	894	1073	1967	882	346	4051	5438	4580

Lähde: TIKE tilastot, MMM

Huom. Säättösalaajituksen, kosteikkojen, laskeutusaltaiden, alkuperäisrotujen kasvattamisen, perinnebiotooppien ja maisemanhoidon osalta sarakkeen 2002 alla olevat tiedot ovat vuodelta 2001.

MTT:n selvityksiä -sarjan Maaseutu-teeman julkaisuja

- No 95 Voutilainen, O. 2005. Yritystuki maaseudun kehittämisen välineenä - maaseudun mikro-yritykset ja yritystukien kohdentuminen. 85 s., 6 liitettä. (verkkojulkaisu: <http://www.mtt.fi/mmts/pdf/mmts95.pdf>).
- No 103 Vihinen, H., Tapio-Biström, M.-L. & Voutilainen, O. 2005. Rural marginalisation and multi-functional land use in Finland. 121 p., 4 appendices. (verkkojulkaisu: <http://www.mtt.fi/mmts/pdf/mmts103.pdf>).
- No 127 Aakkula, J., Jokinen, P., Kaljonen, M. & Kröger, L. 2006. Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen. 73 s., 2 liitettä.

MTT:n selvityksiä 127

